

La Organización Internacional del Trabajo
y la lucha por la justicia social, 1919-2009

La Organización Internacional del Trabajo y la lucha por la justicia social, 1919-2009

Gerry Rodgers, Eddy Lee, Lee Swebston
y Jasmien Van Daele

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2009

Primera edición 2009

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 pubdroit@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.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

La Organización Internacional del Trabajo y la lucha por la justicia social, 1919-2009

Gerry Rodgers, Eddy Lee, Lee Swepston y Jasmien Van Daele

Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra: OIT, 2009

ISBN 978-92-2-321955-0

OIT / papel de la OIT / actividad normativa de la OIT / tripartismo / derechos de los trabajadores / calidad de la vida de trabajo / seguridad social / fomento del empleo / lucha contra la pobreza / trabajo decente / historia / tendencia

01.03.7

Publicado también en francés: *L'Organisation internationale du Travail et la quête de justice sociale, 1919-2009* (ISBN 978-92-2-221955-1), Ginebra, 2009, y en inglés: *The International Labour Organization and the quest for social justice, 1919-2009* (ISBN 978-92-2-121955-2), Ginebra, 2009.

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.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Índice

Prefacio	ix
Introducción de los autores	xiii
1. Una organización internacional consagrada a la justicia social . . .	1
«Un sueño irrealista»	1
Las ideas fundamentales	7
Tripartismo	13
El sistema de normas internacionales del trabajo	20
La OIT en un mundo en plena evolución	27
2. Derechos humanos y derechos en el trabajo	41
Introducción	41
Los derechos humanos y la historia de la OIT	45
Los grandes temas de la labor de la OIT en derechos humanos	50
Observaciones finales	97
3. La calidad del empleo	99
Mejorando la vida de los trabajadores	99
Un entorno político en evolución	102
El impacto de la labor de la OIT: algunos ejemplos	115
Los desafíos del futuro	147

4. Protección social	149
¿Protección social para todos?	149
El modelo de seguro social de la OIT en el período de entreguerras	150
Del seguro social a la seguridad social. La guerra como período de transición	161
El desafío de una seguridad social «universal»	166
Crisis y controversia. El ejemplo del modelo chileno de pensiones	172
La protección social como parte de la estrategia integrada de la OIT	177
Conclusiones	181
5. Empleo y lucha contra la pobreza	183
El período de entreguerras	184
La Segunda Guerra Mundial y los primeros años de posguerra	190
Los decenios de 1950 y 1960	192
El Programa Mundial del Empleo	198
El decenio de 1980	208
El decenio de 1990	212
El decenio de 2000	216
6. Por un trabajo decente y una globalización justa	219
Un fundamento social para la economía internacional:	
los primeros años	220
De la planificación a la desregulación: los decenios de posguerra	224
El resurgimiento de la política social internacional	228
El Programa de Trabajo Decente	238
Una mirada hacia el futuro	253
Anexos	
Anexo I: Cronología de la OIT	261
Anexo II: Selección de documentos oficiales	269
Constitución de la Organización Internacional del Trabajo:	
Preámbulo, 1919	269
Principios generales de la primera Constitución, 1919	270
Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia), 1944	271
Declaraciones de la OIT	274

Anexo III: Otras lecturas seleccionadas	275
Historia de la OIT	275
Documentos preparados para el Proyecto Centenario de la OIT (2008)	278
Normas internacionales del trabajo	279

Índice alfabético	281
--------------------------------	------------

Gráficos

Gráfico 1 Artículos de la <i>Revista Internacional del Trabajo</i> sobre calidad del empleo, 1919-2008	117
Gráfico 2 Tendencias históricas de las horas de trabajo. Selección de países, 1870-2000	119
Gráfico 3 Ejemplos de símbolos de peligro adoptados por la OIT	132

Recuadros

Recuadro 1 La OIT, hoy: breve descripción	12
Recuadro 2 Polonia, Solidarnosc y la OIT	56
Recuadro 3 Myanmar: una situación particular	72
Recuadro 4 Seguro social frente a asistencia social	155
Recuadro 5 El Programa de Trabajo Decente	240

Prefacio

En una de las paredes del templo de Apolo, en Delfos, está escrito en griego antiguo: «Conócete a ti mismo». Esta divisa de 2.500 años de antigüedad, que puede seguir guiándonos hoy como individuos en nuestra vida personal y profesional, es igualmente importante para las instituciones. Quienes disfrutamos del privilegio de trabajar con y para la Organización Internacional del Trabajo contamos con una rica herencia que conforma nuestra labor y guía nuestra acción, a menudo sin que nos demos cuenta. Conocer esa herencia puede ayudarnos a comprender tanto las responsabilidades que hoy hemos de asumir como la misión que nuestros fundadores y las generaciones que los siguieron han puesto en manos de nuestra comunidad tripartita.

Cuando Dharam Ghai me propuso la idea de dar a conocer mejor la historia de la OIT y sus logros para la celebración de su 90.º aniversario en 2009, mi entusiasmo fue inmediato. Dharam, que ha trabajado conmigo en diferentes contextos y dirigió a mi equipo de transición tras mi elección como Director General, ha sido siempre una gran fuente de apoyo e inspiración para muchos de nosotros en nuestro esfuerzo por impulsar la política social internacional, y ha comprendido como nadie nuestras posibilidades y nuestros objetivos.

Dharam estaba sembrando en terreno abonado. Algunos años antes, en uno de mis discursos ante la Conferencia de la OIT, mencioné que la Organización había sido Premio Nobel de la Paz en 1969, y pude comprobar con estupor el gran número de delegados que ignoraban ese acontecimiento fundamental de nuestra historia. No cabía la menor duda de que era necesario hacer algo al respecto.

Así fue como se concibió el libro que el lector tiene en sus manos y nació la idea del «Proyecto Centenario» para conmemorar los cien años de la Organización en 2019.

La OIT es una gran comunidad, más amplia que la de otras organizaciones de las Naciones Unidas, ya que no está integrada únicamente por gobiernos, sino también por representantes de trabajadores y de empleadores, conectados a su vez a sus propias redes mundiales. Miles de organizaciones nacionales y locales forman parte de nuestra Organización a través de los representantes que envían a nuestra Conferencia. Y no deseo olvidar a quienes trabajan en la Secretaría de la Organización, y a nuestros antiguos funcionarios y delegados de todo el mundo, así como al más amplio círculo de todos aquellos que pertenecen al mundo del trabajo, de los trabajadores y de las empresas, comprometidos con la justicia social, el trabajo decente, la igualdad de género y la lucha contra la discriminación, tanto dentro de cada país como en el sistema internacional.

El presente libro está dirigido a ese gran círculo e incluso a quienes se encuentran más allá del mismo. Profundiza en algunas de las principales ideas que la OIT ha hecho suyas y ha desarrollado y aplicado hasta ahora; examina la historia de dichas ideas y narra cómo cobraron forma en diferentes contextos geográficos e históricos. Dado que las ideas son el eje en torno al cual gira nuestra Organización, ello nos ayudará a comprender por qué ha sobrevivido y persistido en la consecución de sus objetivos, con sus horas bajas y sus momentos de gloria, a través de los avatares políticos y económicos de los últimos noventa años.

¿Qué conclusiones podemos extraer de esa historia?

En primer lugar, cabe afirmar que las instituciones en las cuales se apoya la OIT han demostrado su valor. Nos referimos a la legislación del trabajo, marco de la acción a escala nacional, al diálogo social, gracias al cual nace el entendimiento y se forja el interés común, y al tripartismo, fundamento de la OIT que permite la participación democrática de los actores sociales y económicos fundamentales en todas las decisiones.

En segundo lugar, la eficacia de la OIT – es decir, el papel que puede desempeñar y su capacidad para responder a las demandas que se le presentan – se ve afectada por los grandes acontecimientos mundiales: las crisis económicas, los conflictos sociales, las guerras y, en los últimos años, las políticas de globalización que son contrarias a los valores de la OIT; pero aun en los casos más extremos, la OIT ha seguido siendo un actor indispensable gracias al equilibrio que aporta entre Estado y mercado, sociedad e individuo y, en la actualidad, entre las políticas económicas, sociales y medioambientales para el desarrollo sostenible.

En tercer lugar, la OIT ha tenido que avanzar contra corriente en muchas ocasiones. Su mandato de justicia social puede enfrentarse a factores económicos y políticos adversos, por lo que el camino hacia sus objetivos se convierte con frecuencia en una larga lucha, como sucede actualmente con el trabajo decente.

El presente libro es fruto del trabajo de cuatro autores: dos economistas, un abogado y una historiadora. Los tres primeros son antiguos funcionarios de la OIT, con un historial que suma en total más de cien años de experiencia al servicio de la Organización, y la cuarta es una experta universitaria que ha analizado la Organización desde el exterior. El libro constituye la visión de todos ellos, a quienes presento a continuación.

Gerry Rodgers, director del proyecto, fue miembro del equipo que trabajó conmigo para elaborar la estrategia de Trabajo Decente tras mi elección como Director General, y más tarde ayudó a ponerla en práctica. Posee una gran experiencia en investigación y política en los ámbitos del empleo, los mercados de trabajo y la pobreza en diferentes partes del mundo, experiencia a la que suma un fuerte compromiso personal.

Eddy Lee ha sido durante muchos años el principal economista de la OIT y cuenta con muchas publicaciones sobre temas como las políticas de empleo, las estrategias de desarrollo, las repercusiones sociales de la globalización y las políticas económicas y sociales internacionales.

Lee Swepston aporta a este libro sus treinta y cinco años de experiencia en la promoción de los derechos humanos como funcionario de la OIT; sus contribuciones y escritos sobre la discriminación, los derechos de los pueblos indígenas y tribales y el trabajo infantil, entre otros temas, han sido de gran importancia. En la actualidad transmite sus conocimientos sobre derechos humanos y derecho del trabajo internacional a las nuevas generaciones. Jasmien Van Daele es una joven historiadora procedente de la Universidad de Gante (Bélgica) que se unió a nosotros tras finalizar su doctorado sobre los orígenes y los primeros años de la OIT. Ha ayudado al equipo a comprender el arte y los métodos de la historia divulgativa, y cómo podían aplicarse a la OIT, y ha aportado un amplio conocimiento de la literatura especializada y una red de expertos exteriores que ha contribuido al proyecto con muchas y buenas ideas.

El libro que el lector tiene ante sí es una creación de estos cuatro autores. No tiene la pretensión de constituirse en verdad histórica definitiva, sino de comenzar a narrar una historia con la que el lector podrá o no estar de acuerdo, ya que no sólo se presentan hechos, sino también opiniones; no obstante lo anterior, creo que el libro capta lo esencial de esta Organización, de su espíritu, su compromiso y su labor.

Se trata tan sólo de un punto de partida. El gran acontecimiento no es la celebración de los noventa años de la Organización, sino de su centenario en 2019. Creo sinceramente que la OIT ha de llegar a sus cien años conociéndose un poco mejor. Retomando el viejo proverbio de Confucio: «estudia el pasado si quieres pronosticar el futuro». Un mayor conocimiento de nuestro pasado puede

resultarnos muy útil en muchos niveles, y ese es el sentido de este libro, primer producto de lo que he llamado el Proyecto Centenario, cuya meta es contribuir a un conocimiento más sistemático de lo que la OIT ha hecho y cómo lo ha hecho, es decir, de sus logros, sus fracasos, sus aportaciones tanto al pensamiento como a la acción, su esfuerzo por inculcar el respeto de los derechos en la economía mundial y por que los objetivos de empleo y de seguridad socioeconómica se tengan en cuenta en todos los niveles, sus principios de justicia, de representación y de democracia, sus métodos para lograr el consenso a través del diálogo con conocimiento de causa entre los actores sociales representativos, y su meta fundamental, que se expresa hoy en el concepto de trabajo decente. La OIT ha desempeñado un papel crucial en momentos históricos clave como la gran depresión, la descolonización, la creación de Solidarnosc, la victoria contra el apartheid, o la actual construcción de un marco ético y productivo para una globalización justa. Es necesario conocer a todas las figuras que han inspirado su trayectoria, y ello requiere una buena combinación de historia, biografía y autobiografía.

Todo ello debe ser objeto de un diálogo social bien fundado para que la comunidad tripartita de la OIT pueda elaborar su proyecto para los próximos cien años. No cabe la menor duda de que este siglo de esfuerzo que va a concluir ha producido avances para algunas personas, seguramente para muchas, pero no para todos. Sigue siendo necesaria una organización internacional consagrada a la justicia social y a una globalización justa, fundamentos de la paz y la estabilidad futuras en todo el mundo; una organización internacional en la que los actores del sistema de producción trabajen juntos en aras de sociedades justas e integradoras, basadas en el trabajo decente y productivo, en las que se respeten los derechos, se escuchen las necesidades y se abran vías de realización personal y de progreso.

La trayectoria de la OIT no ha estado exenta de problemas. Sin embargo, tanto nosotros como nuestros predecesores hemos mantenido siempre el mismo ideal, tratando de hacer frente a los desafíos que se nos han ido planteando. Para ser cada día más capaces de lograrlo, las futuras generaciones han de conocer nuestros orígenes y la historia de nuestra lucha.

Escribo este prefacio en 2008, en un momento en que la crisis financiera mundial y sus repercusiones en la economía real están provocando el paso de una era de cambios a un cambio de era. La Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa dota a la Organización de la visión y de los instrumentos más actuales para continuar llevando a cabo su histórica misión.

JUAN SOMAVIA

Ginebra, octubre de 2008

Introducción de los autores

Existen muchas y excelentes publicaciones sobre el pasado y el presente de la OIT, de las cuales ofrecemos una selección en uno de los anexos al presente libro. Todas ellas proporcionan gran cantidad de información sobre la institución y su trayectoria.

Nuestro objetivo con el presente libro no era repetir lo que ya se había hecho, sino aportar algo nuevo que lo complementara. Así, basándonos en nuestra propia experiencia y en el conocimiento de nuestras disciplinas respectivas, ofrecemos aquí una visión de las metas e ideales de la OIT, y del modo en que esta Organización ha tratado de perseguirlos en momentos diferentes, bajo circunstancias diversas y en diversos ámbitos.

Analizaremos qué se ha hecho hasta ahora, por quién y de qué modo, tratando de revelar qué influencia específica ha ejercido la Organización en el mundo, como un actor más entre muchos otros. En dicho análisis, hemos puesto de relieve algunos períodos y lugares del mundo e ignorado otros, hemos examinado algunos temas y renunciado a otros. Se trata, pues, de una visión personal que no pretende constituir un relato exhaustivo, pues somos conscientes de que muchos e importantes aspectos de la labor de la Organización han quedado sin cubrir.

El presente libro es tan sólo una parte de un proyecto más amplio, el Proyecto Centenario de la OIT, cuyo objetivo es ampliar el conocimiento sobre la propia Organización, utilizando múltiples vías, durante el período que se extenderá desde el momento de redactar este libro hasta la fecha de su Centenario, en 2019. Los lectores interesados encontrarán información sobre dicho Proyecto en la página web dedicada al mismo: www.ilocentury.org.

El capítulo 1 de nuestro libro comienza con una visión general de la OIT: cuáles son sus metas, cómo se creó, cómo funciona. La última parte de dicho capítulo trata de algunos de los acontecimientos políticos, sociales y económicos más importantes del pasado siglo y del modo en que han influido en la labor y las prioridades de la OIT.

Los capítulos 2 a 5 están dedicados a algunos de los temas centrales de la labor de la OIT en los últimos noventa años: los derechos humanos, las condiciones de trabajo, la protección de los ingresos y el empleo y la lucha contra la pobreza. Cada capítulo es independiente y constituye un relato particular de la evolución de las ideas de la OIT y de su labor a lo largo de los años, así como de las estrategias que han ido adoptando tanto la Oficina como los mandantes empleadores, trabajadores y gubernamentales de la Organización, y la influencia de estas estrategias en las políticas nacionales e internacionales. Cada tema se desarrolla siguiendo sus propias pautas, revelando los éxitos y los fracasos, los innegables avances logrados, pero también las poderosas fuerzas que se opusieron a ellos.

Por último, el capítulo 6 proporciona un panorama más amplio del modo en que se ha desarrollado la política social internacional, cómo ha condicionado la labor de la OIT y cómo la OIT ha respondido – en los últimos años con el Programa de Trabajo Decente –, para terminar ofreciendo algunas claves de lo que podría ser el futuro.

El presente libro nunca habría visto la luz sin la contribución de muchas personas que deseamos mencionar aquí. En primer lugar, todos aquellos que han participado en la labor destinada al Proyecto Centenario, entre otras cosas preparando documentos que han servido como fuente para los distintos capítulos: Claude Akpokavie, Roger Böhning, Thomas Cayet, Ben Chigara, Marianne Dahln, Nigel Haworth, Stephen Hughes, George Kanawaty, Sandrine Kott, Frédéric Lapeyre, Kristoffel Lieten, Andres Marinakis, Daniel Maul, Deirdre McCann, Jill Murray, Jean-Jacques Oechslin, Catarina Pimenta, Paul-André Rosental, Neville Rubin, Jeremy Seekings, Marie Thébaud-Sorger, Lisa Tortell, Anne Trebilcock y Oksana Wolfson. Igualmente inestimable para el desarrollo del proyecto en su conjunto ha sido la ayuda prestada por Marcel van der Linden, director de investigaciones del Instituto Internacional de Historia Social de Amsterdam.

En segundo lugar, deseáramos dar las gracias a quienes leyeron las distintas versiones preparatorias del texto: Dharam Ghai, P. Gopinath, Richard Jolly, Sandrine Kott, Virginia Leary, Manuel Montt, José Antonio Ocampo, Kari Tapiola y Victor Tokman. Muchos otros colegas de la OIT han leído los borradores de algunos capítulos o proporcionado información y datos: Sam Afridi, Lin Lim, Francis Maupain, Stephen Pursey, Emmanuel Reynaud y Manuela Tomei. Sandrine Kott y Richard Jolly nos ofrecieron gran cantidad de material adicional,

además de sus valiosas críticas y comentarios. La contribución de Dharam Ghai fue fundamental, no sólo como lector del manuscrito, sino también porque es el autor de la idea originaria que ha dado lugar a un libro como éste. Tanto él como Richard Jolly, y otros integrantes del Proyecto Historia Intelectual de las Naciones Unidas, nos han proporcionado ejemplos y modelos de referencia para nuestro trabajo. Ninguna de las personas citadas es responsable del resultado final, pero sus opiniones y comentarios han sido de inestimable valor.

Agradecemos a Juan Somavia, autor del prefacio que precede a esta introducción, todo el apoyo que ha ofrecido al proyecto, así como las ideas e información con las que ha contribuido al mismo, y la lectura y comentario de buena parte del texto.

Por último, deseamos expresar un agradecimiento particular a quienes trabajan en los archivos de la OIT (Remo Becci y Renée Berthon), y en su biblioteca (Lauren Dryden y Ariel Golan) por toda la ayuda que nos han prestado. La asistencia a la investigación estuvo a cargo de Jaci Eisenberg y Véronique Plata. El proyecto se ha llevado a cabo bajo la responsabilidad del Instituto Internacional de Estudios Laborales, que ha proporcionado los medios administrativos, organizativos e informáticos, gracias a los servicios de A.V. Jose, Cyrena Beranek, Vanna Rougier y Françoise Weeks. Gerry Rodgers, uno de los autores del presente libro, desempeñaba el cargo de Director del Instituto en el momento en que se inició el proyecto; damos las gracias a Raymond Torres, que le sucedió en el cargo de Director en septiembre de 2007, por haber seguido dándole su apoyo.

La edición y revisión del texto ha corrido a cargo de Frances Papazafropoulos, que ha participado asimismo en la planificación general y diseño del volumen y ha aportado valiosas críticas.

Aun reconociendo toda la ayuda recibida de las personas que acabamos de mencionar, los autores del presente libro asumimos plenamente la responsabilidad del texto final, que necesariamente es reflejo de nuestra visión personal y nuestras propias opiniones, por lo que en ningún caso podría tomarse como una posición oficial de la OIT.

GERRY RODGERS, EDDY LEE, LEE SWEPSTON
y JASMIEN VAN DAELE
Octubre de 2008

Una organización internacional consagrada a la justicia social 1

«Un sueño irrealista»

En 1941, veintidós años después de su fundación, la Organización Internacional del Trabajo celebró una Conferencia extraordinaria en Nueva York con un solo objetivo: sobrevivir. «Exiliada» en Montreal, su labor se veía gravemente obstaculizada por la guerra. La Sociedad de las Naciones, a la que la OIT estaba asociada, estaba moribunda. Si la OIT no quería correr la misma suerte, era importante demostrar que, tanto ella como todo lo que representaba, podía ser importante para la reconstrucción del orden mundial tras la guerra. Su destino estaba en suspenso.

En aquel momento era crucial la posición que adoptara los Estados Unidos, Miembro de la OIT desde 1934, que se pronunció el 6 de noviembre de 1941, último día de la Conferencia, cuando el Presidente Franklin Roosevelt se declaró abiertamente a favor de la Organización: invitó a los delegados a la Casa Blanca y, tras comentarles cómo había tomado parte en la organización de la primera Conferencia de la OIT, en 1919, les dirigió las siguientes palabras:

Recuerdo perfectamente que en aquellos días la OIT no era más que un sueño. Para muchos, un sueño irrealista: ¿quién había oído jamás hablar de gobiernos que se reunieran para mejorar las condiciones de trabajo a nivel internacional? Todavía más irrealista era la idea de que las personas a quienes aquello afectaba directamente, es decir, los trabajadores y los empleadores de los distintos países, colaboraran con los gobiernos para determinar cuáles debían ser esas condiciones de trabajo. Han pasado veintidós años desde entonces, y esa organización, la OIT, se ha hecho realidad y sometido a prueba.

A continuación el Presidente Roosevelt mencionó algunos de los logros de la Organización desde que fuera fundada y, señalando los desafíos que se le plantearían una vez terminada la guerra, concluyó afirmando que la OIT

será un instrumento de inestimable valor para la paz. Vuestra Organización tendrá una función esencial que cumplir en la construcción de un sistema internacional estable de justicia social para todos los pueblos de la Tierra¹.

Veintiocho años después de la decisiva intervención de Roosevelt, la Organización recibía de nuevo el reconocimiento a su labor en un contexto diferente: el Comité del Premio Nobel le concedía en 1969 el Nobel de la Paz, reafirmando con ello el vínculo existente entre paz y justicia social. En palabras de la Sra. Aase Lionaes, Presidenta del Comité, «Pocas organizaciones han logrado como la OIT llevar a la práctica el principio ético fundamental en el que se basan [...] Trabajando con honestidad y sin descanso, la OIT ha conseguido introducir reformas que han eliminado las más flagrantes injusticias en un número ingente de países»².

La OIT se creó en 1919 con el fin de promover el progreso social y resolver a través del diálogo y la cooperación los problemas sociales y económicos que generaban los conflictos de intereses. A diferencia de los movimientos revolucionarios de la época, apostó por reunir a trabajadores, empleadores y gobiernos a nivel internacional, no para confrontarlos, sino para unirlos en la búsqueda de unas normas, unas políticas y unos comportamientos comunes que pudieran ser beneficiosos para todos. Ello la dotó de unas características singulares. Sobre todas las cosas, la Organización concedía a esos actores económicos el mismo poder de decisión que a los Estados, e introducía nuevas fórmulas de tratado internacional para sus fines sociales, unidas a nuevos medios de aplicarlos. En términos ideológicos se basó en las principales corrientes políticas democráticas europeas de la época, en concreto, la socialdemocracia, la democracia cristiana y el liberalismo social, y actores de todas estas corrientes participaron en su labor y en su desarrollo.

Dos detonantes provocaron la creación de la OIT: la guerra y la revolución. Una característica del siglo xx en relación con siglos anteriores fue que la actividad humana parecía estructurarse intensamente en torno a la guerra y al trabajo, en parte porque tanto la guerra como el trabajo comenzaban a cobrar una dimensión mundial. El alcance y la brutalidad de las guerras del siglo xx fueron muy

¹ Franklin D. Roosevelt, discurso ante la Organización Internacional del Trabajo, 6 de noviembre de 1941. Puede consultarse en J. Woolley y G. Peters: *The American Presidency Project* (Santa Barbara, CA, University of California) (www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=16037).

² http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1969/press.html.

superiores a los de cualquier otro conflicto anterior: por primera vez se producían matanzas de muchos millones de civiles, y no sólo en las dos guerras mundiales, sino también en los incontables conflictos armados de pequeña o gran escala que se produjeron en el mundo a lo largo del siglo, desde Manchuria hasta el Congo. En la oscura estela que dejó la Primera Guerra Mundial, marcada por el salvajismo, la movilización masiva y un sufrimiento social generalizado, los líderes políticos estaban abiertos a un cambio fundamental tanto en la esfera política como en la economía y la sociedad en general, así como a la creación de instituciones de carácter internacional que pudieran unir a todos los países en un esfuerzo común. La misma apertura al cambio se produjo de nuevo tras la Segunda Guerra Mundial, lo cual condujo a la creación de las Naciones Unidas y al establecimiento de nuevos objetivos de progreso social y respeto de los derechos humanos. Este tipo de evolución se ha producido muchas otras veces a nivel local y regional, pues la superación de un conflicto sólo es posible en un marco de respeto de los derechos y de la justicia social, como todos los encargados de restablecer la paz en el mundo saben, o deberían saber.

Pero el mundo del siglo XX también se estructuró en torno al trabajo, un ámbito que, aunque había constituido desde siempre un eje vital para la mayoría de los habitantes del planeta, comenzaba a sobrepasar la esfera familiar o puramente empresarial. La propia naturaleza del trabajo fue cambiando a medida que se aceleraba el flujo de los trabajadores que pasaban de la agricultura a la industria. Los trabajadores se organizaban y exigían diálogo, oportunidades, ingresos decentes y dignidad. Las olas de crisis económica y de desempleo masivo destruían la vida de los individuos, de las empresas y de las sociedades. Comenzó a tomarse conciencia de que los mercados laborales estaban interconectados a través de las fronteras y de que era necesaria la intervención del Estado para establecer unas normas básicas comunes. Los temas laborales dominaban en los programas políticos, mientras que las contradicciones cada vez mayores del capitalismo no sólo contribuyeron a la revolución bolchevique, sino también a todos los movimientos revolucionarios posteriores y a las consiguientes fallas que originaron en el sistema político mundial. Estas contradicciones condicionaron asimismo el desarrollo de una serie de corrientes de pensamiento socialistas y liberales en todos los países. La propiedad y la organización de los medios de producción, el papel del Estado y los intereses a los que servía, las pautas de organización de las fuerzas sociales o las cuestiones de igualdad y equidad eran aspectos estrechamente vinculados a la importancia capital que revestía el ámbito del trabajo para la sociedad.

En la creación de la OIT se fundieron estas dos corrientes. El preámbulo de su Constitución comienza «Considerando que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social; considerando que existen condiciones de trabajo

que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones». Así pues, apenas acabada la Primera Guerra Mundial, nacía esta Organización, fundada en el convencimiento de que la paz y la justicia son inseparables, lo cual no quiere decir que la guerra sea siempre el resultado de la injusticia, sino más bien que la justicia social es un fundamento primordial de la paz. Esta idea clave tendría más tarde aplicaciones que los redactores de la Constitución quizás nunca imaginaron: por ejemplo, cuando el sindicato Solidarnosc exigió en Polonia la aplicación del Convenio de la OIT sobre la libertad sindical como pilar de un nuevo orden político en el decenio de 1980, o cuando el Convenio de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales contribuyó al acuerdo de paz alcanzado en Guatemala en 1996, por citar algunos de los casos que se han producido en los cinco continentes.

Sin embargo, es necesario buscar los orígenes de la OIT aún más atrás, en el siglo XIX. Cuando la industrialización comenzó a transformar las economías y las sociedades, se planteó un problema político central, la denominada «cuestión social», es decir, cómo afrontar las consecuencias sociales de la revolución industrial y corregir las profundas desigualdades e injusticias que estaba produciendo.

Los trabajadores se estaban organizando a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX, a medida que los conflictos sociales se desplazaban al ámbito del trabajo. La internacionalización del movimiento no se hizo esperar. En 1864 se creaba la Asociación Internacional de los Trabajadores, cuyas metas eran la protección, el avance y la emancipación de las clases trabajadoras. La asociación congregó en su seno a sindicatos, a un grupo heterogéneo de activistas políticos y a otras fuerzas en lo que se conoce históricamente como la Primera Internacional. Su labor continuó a partir de 1889 con la Segunda Internacional, cuya reivindicación de la jornada de ocho horas sería finalmente contemplada en el primer convenio adoptado por la OIT. El primer Secretariado Profesional Internacional surgió en 1889 con la creación de las federaciones internacionales de tipógrafos, impresores, sombrereros, cigarreros y trabajadores del tabaco, y operarios de las fábricas de calzado³. El Secretariado Sindical Internacional, creado en 1901, fue la primera confederación sindical internacional compuesta por centrales obreras, y en 1913 adoptó el nombre de Federación Sindical Internacional (FSI).

Al tiempo que se producían estos acontecimientos, se estaban dando pasos para establecer acuerdos interestatales sobre condiciones de trabajo por medio de

³ D. Carew y otros (directores): *The International Confederation of Free Trade Unions* (Berna, Peter Lang, 2000).

la creación de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores (IALL – International Association for Labour Legislation) en 1900. Esta asociación reunía a título individual a un grupo de profesores universitarios, políticos y personas procedentes del mundo de la administración, del trabajo y de la industria. En 1905 organizó una reunión internacional de expertos que estableció las bases de dos convenios internacionales, que serían adoptados un año más tarde, en 1906, en una conferencia celebrada en Berna. Uno de dichos convenios prohibía el trabajo nocturno de las mujeres en la industria, y el segundo, el uso de fósforo blanco en la fabricación de cerillas. Este último logró la adhesión de nada menos que 41 Estados o colonias, mientras que el primero fue adoptado por 25. Esta asociación, a pesar de que tuvo que interrumpir sus actividades a causa de la guerra, representó un importante terreno de experimentación para la labor que la OIT desarrollaría posteriormente. Sin embargo, su legitimidad e influencia se limitaban a unos pocos Estados europeos, y no disponía de un mecanismo eficaz para la aplicación de sus convenios, por lo que muchos gobiernos se inclinaban más bien por los acuerdos bilaterales⁴.

Lo que impulsaba el desarrollo de normas comunes era la creciente integración de la economía mundial que se había producido durante el «largo siglo XIX»⁵. Tanto los trabajadores como las empresas habían apoyado la labor de la IALL, y no sería la última vez que sus intereses coincidirían forzados por diferentes imperativos. Para los trabajadores, la labor de la Asociación constituía un intento coordinado internacionalmente de lograr mejores condiciones de trabajo y de controlar los efectos adversos que las fuerzas del mercado podían provocar en el ámbito laboral, mientras que los empleadores estaban a favor de igualar las condiciones de trabajo con el fin de facilitar la expansión del comercio con unas condiciones comerciales equivalentes para la competencia a escala internacional.

La guerra paralizó durante un tiempo el crecimiento del comercio, pero generó muchas otras razones para preocuparse de las cuestiones de trabajo. Las tensiones laborales se habían generalizado durante las últimas etapas del conflicto y continuaron inmediatamente después, lo cual tuvo una gran influencia en la Conferencia de Paz que se celebró en 1919. Tal como recordara Edward Phelan,

⁴ Véase J.W. Follows: *Antecedents of the International Labour Organisation* (Londres, Oxford University Press, 1951); y R. Gregarek: «Une législation protectrice: Les Congrès des assurances sociales, l'Association pour la protection légale des travailleurs, l'Association pour la lutte contre le chômage, 1889-1914», en C. Topalov (director): *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914* (París, éditions de l'EHESS, 1999), págs. 317-333.

⁵ Expresión acuñada por Eric Hobsbawm que hace referencia al período transcurrido entre 1789 y 1914.

Director de la OIT entre 1941 y 1948 y uno de los redactores de su Constitución, en un artículo de 1949 titulado «La OIT al servicio de la paz»:

Su preocupación primordial [de las tres grandes potencias, Estados Unidos de América, Gran Bretaña y Francia] era la situación crítica del momento, que presentaba peligros más inmediatos que los que se han presentado al terminar la Segunda Guerra Mundial. La mentalidad revolucionaria se había propagado extensamente: la revolución bolchevique de Rusia había sido seguida por el régimen de Bela Kun en Hungría; en Gran Bretaña, el movimiento de los delegados de taller había ganado buen número de sindicatos de los más importantes y minaba la autoridad de los dirigentes oficiales; ciertos síntomas denotaban en los sindicatos franceses e italianos una orientación cada día más extremista; millones de hombres, acostumbrados al manejo de las armas y a los que habían sido hechas insensatas promesas, estaban a punto de ser licenciados; el sentimiento de malestar se había extendido hasta las más pacíficas y estables democracias, como Holanda y Suiza. Cuán grave no sería considerada la situación en aquel momento, en que se celebraba la Conferencia de Paz, que el mismo Clemenceau concentró en París importantes fuerzas militares en precaución contra posibles disturbios en las calles. La decisión de reservar a los problemas del trabajo un lugar de primera importancia en el Tratado de Paz fue, en el fondo, efecto de esa preocupación. La Conferencia de Paz aceptó las proposiciones de su Comisión del Trabajo sin prestar especial atención a las generalidades contenidas en el Preámbulo ni a los detalles de la organización proyectada. En cualquier otra circunstancia, en efecto, es muy probable que no hubieran sido nunca consideradas aceptables algunas de las innovaciones más audaces propuestas, como la disposición que concedió el derecho de voto, en igualdad de condiciones, a los delegados gubernamentales y no gubernamentales en las Conferencias Internacionales del Trabajo⁶.

La Conferencia de Paz pretendía construir un nuevo marco internacional, no sólo político, por supuesto, sino también económico. El punto de partida fueron los «Catorce puntos» del Presidente Woodrow Wilson, el tercero de los cuales requería la eliminación, en la medida de lo posible, de todas las barreras económicas y el establecimiento de unas condiciones equivalentes para el comercio en todos los países que firmaran el tratado⁷. La creación de la OIT iba a proporcionar

⁶ E. Phelan: «La OIT al servicio de la paz», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1949), vol. XXXIX, núm. 6.

⁷ Para un análisis más detallado, véase M. MacMillan: *Paris 1919: Six months that changed the world* (Nueva York, Random House, 2003).

un instrumento mucho más poderoso de lo que hasta entonces había existido para ampliar y hacer cumplir una serie de normas internacionales del trabajo. Y además, al establecer un marco social para el intercambio económico, con la nueva organización se sentarían las bases de un sistema comercial mundial equitativo.

Las ideas fundamentales

La primera Constitución de la OIT fue elaborada por la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo⁸ de la Conferencia de Paz de 1919 y formó parte del Tratado de Versalles. Era el primer intento de crear una organización de carácter universal para hacer frente a los problemas sociales y económicos que el mundo tenía ante sí en los primeros años del siglo XX. No existía modelo alguno en el que la OIT, y la Sociedad de las Naciones, creadas al mismo tiempo, pudieran basarse. Por consiguiente, podían experimentarse soluciones originales que quizás hoy resultarían inconcebibles. Aquella Constitución establecía las bases de la Organización, especificaba sus fines y objetivos, así como los pormenores de su estructura, y además determinaba ciertos «métodos y principios para la reglamentación de las condiciones [de trabajo] que todas las comunidades industriales deberían tratar de aplicar mientras lo permitieran las circunstancias especiales en que pudieran encontrarse», y estos métodos y principios eran «de importancia y urgencia».

El ideal de la primera Constitución se concretó un poco más hacia el final de la Segunda Guerra Mundial en una decisiva Declaración, adoptada por la Organización en la Conferencia que celebró en Filadelfia en 1944, y posteriormente incorporada a su Constitución. La Declaración de Filadelfia reafirmaba los principios y objetivos de la Organización y los consolidaba y ampliaba en relación con muchos e importantes aspectos. Además, reconocía expresamente la necesidad de una acción internacional y nacional en aras del progreso social universal⁹.

En el anexo II se reproducen algunos fragmentos esenciales de estos dos documentos. Juntos determinan los principios, cuestiones y métodos de gobierno en los que se basa la labor de la OIT.

Cinco principios básicos pueden distinguirse en dichos textos.

- La paz duradera sólo puede lograrse sobre la base de la justicia social, la libertad, la dignidad, la seguridad económica y la igualdad de oportunidades.

⁸ En adelante, la «Comisión del Trabajo».

⁹ Véase E. Lee: «Orígenes y vigencia de la Declaración de Filadelfia», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1994), vol. 113, núm. 4, págs. 531-550.

- El trabajo no debe considerarse simplemente como una mercancía o un artículo de comercio.
- Tanto los trabajadores como los empleadores han de disfrutar de libertad de asociación, así como de libertad de expresión y del derecho a la negociación colectiva.
- Estos principios son plenamente aplicables a todos los seres humanos, independientemente de su raza, credo o sexo.
- La pobreza en cualquier lugar constituye un peligro para la prosperidad de todos, y debe combatirse tanto a nivel nacional como internacional.

Estos cinco principios morales y políticos son la guía y el marco cognitivo de la acción de la OIT, los lentes a través de los cuales la Organización observa al mundo. Ya hemos analizado más arriba el primero de ellos – la paz sólo puede lograrse con justicia social –, que constituye el fundamento mismo de la existencia de la Organización. El segundo constituye el principio rector esencial de su acción. Con él se reconoce la dignidad del trabajo y su valor, en respuesta a la noción de inspiración marxista de que, en el capitalismo, el trabajo se convierte en una mercancía. Según la concepción de la OIT, todas las formas de trabajo pueden ser fuente de bienestar y de integración social si están debidamente reglamentadas y organizadas. No puede negarse que el trabajo es algo que se vende y se compra, pero los mecanismos del mercado laboral están sujetos a fines más elevados. En la primera Constitución de 1919 se afirmaba ya que «el trabajo no debe considerarse simplemente como un artículo de comercio», y en la Declaración de Filadelfia, esta misma idea se expresa aún más decididamente: «El trabajo no es una mercancía».

Los tres principios restantes expresan el compromiso contraído con la democracia, la igualdad y la lucha contra la pobreza. Las libertades de asociación y de expresión son el fundamento de un modelo de democracia participativa basado en el diálogo abierto entre actores independientes. La igualdad se expresa también en términos universales en la Declaración de Filadelfia: los principios de la OIT son «plenamente aplicables a todos los pueblos» (aun cuando los gobiernos coloniales impidieron a la OIT o a la Sociedad de las Naciones la adopción de cualquier compromiso de este tipo hasta casi el final de la Segunda Guerra Mundial; véase el capítulo 2). En esta divisa se ha basado la acción de la Organización en favor de la descolonización, así como su contribución a la lucha por la igualdad de género. Por último, el imperativo de la lucha contra la pobreza tanto a nivel internacional como nacional se expresa como un principio que redunda en interés de todos y una obligación moral universal.

Huelga decir que el mundo no siempre respeta estos cinco principios: el trabajo suele tratarse como una mercancía, la pobreza persiste al lado de la prosperidad, la igualdad y la libertad de asociación brillan muchas veces por su ausencia y la paz y la justicia social siguen siendo objetivos lejanos en muchos lugares del mundo. Esa es la razón por la que la OIT sigue esforzándose por hacerlos realidad.

Para avanzar hacia las metas implícitas en esos principios es necesario actuar en muchos ámbitos concretos. En la Constitución se hace hincapié en siete cuestiones políticas esenciales:

- La mejora de la calidad de vida y la promoción del pleno empleo en ocupaciones en las cuales los trabajadores puedan aplicar sus capacidades y contribuir al bienestar común, unido a la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres para lograr este fin, y facilitando la formación y la movilidad de los trabajadores.
- La provisión a todos los trabajadores de salarios que constituyan un sustento adecuado, calculados de forma que se garantice la distribución justa entre todos de los frutos del progreso.
- La reglamentación de las horas de trabajo, entre otras cosas estableciendo los límites de la jornada de trabajo y de los horarios semanales, que han de incluir períodos de descanso.
- La protección de los niños, los jóvenes y las mujeres, lo cual implica la eliminación del trabajo infantil, así como el establecimiento de límites para el trabajo de los jóvenes, y la protección del bienestar infantil y de la maternidad.
- La protección de los intereses económicos y sociales de los trabajadores empleados en el extranjero.
- La adecuada protección de todos los trabajadores contra la enfermedad, la muerte o los accidentes derivados del trabajo.
- La ampliación de la seguridad social con el fin de prever, para la vejez y la enfermedad, unos ingresos básicos a todos aquellos que necesiten dicha protección, así como una asistencia médica completa.

Por supuesto, esta lista no agota todos los ámbitos en los que es necesario actuar, pero establece las debidas prioridades. Los dos primeros elementos expresan la preocupación de que el trabajo constituya un medio de vida y de realización personal, que se traduce en el objetivo del empleo pleno y satisfactorio, con salarios e ingresos adecuados; el tercero, cuarto y quinto tienen como fin impedir la explotación,

concretamente limitando las horas de trabajo y tomando medidas para proteger a quienes podrían resultar más vulnerables; y los dos últimos tratan de la protección de los trabajadores, tanto contra entornos de trabajo peligrosos o inadecuados como en términos de seguridad de ingresos frente a las contingencias de la vida.

La Constitución establece asimismo cuatro métodos de gobierno:

- El tripartismo: los representantes de los trabajadores y de los empleadores, en pie de igualdad con los de los gobiernos, entablan con ellos un diálogo libre y un proceso democrático de toma de decisiones sobre medidas sociales y económicas, además de colaborar para mejorar la producción.
- La adopción de convenios y recomendaciones internacionales que se someten a las autoridades nacionales para su ratificación u otras medidas.
- Un sistema de inspección que garantiza el cumplimiento de las leyes y normas adoptadas.
- La colaboración entre organismos internacionales con el fin de garantizar que todas las políticas económicas y financieras contribuyen al progreso y al bienestar social.

Los dos primeros métodos citados se analizarán en detalle más adelante, y el tercero parece evidente, al menos en principio; sin embargo, el último constituye una cuestión importante y compleja. Se basa en la creencia de que los objetivos económicos y sociales son interdependientes, y que por consiguiente una organización internacional consagrada a fines sociales debería ser capaz de influir en la concepción de la política económica internacional. No ha sido fácil para la OIT perseguir este objetivo, sobre todo desde la creación de las instituciones de Bretton Woods tras la Segunda Guerra Mundial, pero la cuestión vuelve periódicamente sobre el tablero, como veremos en los capítulos 5 y 6.

Estos son, pues, los elementos constitutivos de la labor de la OIT, el tema fundamental del presente libro. La mayoría de estas ideas no se generaron en el seno de la OIT, sino en otros contextos, pero siguen siendo «ideas de la OIT» porque la OIT las adoptó, las desarrolló y les dio una expresión concreta. Aunque datan del período que se extendió entre 1919 y 1944, siguen siendo de plena actualidad, pero no cabe duda de que las prioridades han evolucionado y de que han existido algunas discontinuidades importantes. La promoción de los derechos humanos se hizo prioritaria tras la Segunda Guerra Mundial, y la descolonización exigió nuevas formas de acción.

Con el tiempo se ha ido poniendo en marcha una serie de programas y de iniciativas que han contribuido a desarrollar estas ideas. El Programa Mundial del

Empleo que se desarrolló en los años setenta logró que la creación de empleo y la noción de necesidades básicas se convirtieran en principios centrales de las estrategias de desarrollo. Gracias a la labor en materia de seguridad social se han cubierto nuevas contingencias. Se ha tomado conciencia de otros motivos de discriminación además de la raza, el credo o el género. La Declaración de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo ha conducido a nuevas formas de acción.

Con un programa tan diversificado, siempre ha resultado un desafío mantener unos métodos y una filosofía coherentes e integrados. En la actualidad, las metas principales cristalizan en el concepto de «trabajo decente», un objetivo global que abarca los derechos en el trabajo, el empleo y la protección social, perseguido por medio del diálogo social, prestando particular atención al refuerzo mutuo de la acción en diferentes ámbitos. El objetivo del trabajo decente se ha consagrado en la más reciente Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de la que hablaremos en el capítulo 6.

Algunas de las ideas perseguidas por la OIT han sido desarrolladas y dirigidas por el Director General en ejercicio, o por miembros importantes del personal. Otras han surgido entre los mandantes, iniciadas por grupos formados por gobiernos, trabajadores o empleadores. Muchas han sido el resultado de una interacción entre la Secretaría y los Miembros. En ciertas ocasiones, son el resultado claro de un consenso y cuentan con el apoyo general. Otras han sido conflictivas y rebatidas (la gestión de la migración internacional de trabajadores es un buen ejemplo)¹⁰. En muchos casos, la Organización ha sido únicamente un interlocutor más en un debate más amplio. Con frecuencia su posición se ha visto debilitada por divergencias internas, especialmente entre trabajadores y empleadores, por ejemplo en relación con la flexibilidad del mercado de trabajo o la repercusión de la reducción de la jornada laboral en la creación de empleo.

Una importante premisa subyace a todo este trabajo: se requiere una acción internacional para abordar estas cuestiones. La existencia de una organización internacional se justifica por su capacidad para lograr metas que los Estados no podrían lograr de forma independiente. La necesidad de esta acción más allá del plano nacional se pone en duda periódicamente. Algunos ejemplos han sido las reacciones autárquicas durante la gran depresión de los años treinta, o al terminar la guerra fría, cuando se hablaba del «final de la historia». Sin embargo, la necesidad de una acción internacional en favor de la justicia social siempre ha terminado por reafirmarse.

¹⁰ Examinado en W.R. Böhnning: *A brief account of the ILO and policies on international migration*, documento preparado para el Proyecto Centenario de la OIT, 2008, disponible en: www.ilocentury.org, y en el capítulo 2 del presente libro.

Recuadro 1. La OIT, hoy: breve descripción

La OIT es un organismo especializado del sistema de las Naciones Unidas, y constituye la principal autoridad en cuestiones de trabajo y política social dentro del sistema internacional.

En su conjunto y en esencia, es y desea ser una asamblea mundial en la que se reúnen los representantes del mundo del trabajo. Es tripartita, puesto que los trabajadores y los empleadores participan junto con los gobiernos en las decisiones relativas a su programa y en la adopción de sus instrumentos. El número y el carácter de sus Miembros hacen de ella una organización prácticamente universal.

Tres órganos supervisan y llevan a cabo su labor: la Conferencia Internacional del Trabajo, que congrega anualmente a todos sus Miembros, el Consejo de Administración, elegido por la Conferencia, que se reúne tres veces al año, y la Oficina, dirigida por el Director General, que es designado por el Consejo de Administración.

La Oficina Internacional del Trabajo, la Secretaría de la Organización, cuenta en la actualidad con unos 1.700 funcionarios permanentes, y gestiona un presupuesto básico anual de unos 320 millones de dólares de los Estados Unidos, presupuesto que se ha mantenido en torno a un nivel real generalmente constante desde hace 25 años. Está compuesta por departamentos «técnicos», encargados de las labores de investigación y de la provisión de asesoramiento sobre las principales cuestiones de que se ocupa la Organización, y por los servicios necesarios para el desarrollo del conjunto de su labor, que incluyen las tareas de administración y gestión, las relaciones con los Miembros y con los asociados externos y la supervisión de las normas. Existen algunas instituciones especializadas vinculadas a la Oficina, entre ellas un centro de formación, un instituto de estudios laborales y algunas instituciones de carácter regional. Algo más de la mitad de los funcionarios permanentes se encuentra en Ginebra, y el resto en unos cincuenta países y oficinas regionales de todo el mundo, dedicados en gran medida a responder a las demandas de los Miembros.

Los frutos de la labor de la OIT se manifiestan en los instrumentos oficiales que adopta – convenios, recomendaciones, resoluciones, declaraciones y repertorios de recomendaciones prácticas –, en publicaciones, tanto oficiales como de diversos autores, que van desde manuales y folletos informativos hasta importantes investigaciones de carácter científico, y en las actividades relacionadas con el ámbito de la intervención pública, tanto a nivel mundial como nacional. Entre éstas se incluyen las labores de promoción, apoyo técnico y asesoramiento en los Estados Miembros, y los proyectos y programas de cooperación técnica desarrollados en más de cien países y financiados por donantes externos, sobre temas que van desde la eliminación del trabajo infantil al desarrollo empresarial, las microfinanzas o las políticas de lucha contra la exclusión social. La cooperación técnica se ha incrementado en la actualidad en torno al 50 por ciento del presupuesto ordinario y de los niveles de dotación de personal.

La labor de la Oficina se organiza actualmente en torno al objetivo del trabajo decente para todos los hombres y mujeres (que se abordará en el capítulo 6), y se estructura en cuatro sectores que se ocupan respectivamente de los derechos en el trabajo, el empleo, la protección social y el diálogo social.

Algunas fechas clave (en el anexo I se ofrece una cronología completa): 1919: creación de la OIT por la Conferencia de Paz de París; 1944: Declaración de Filadelfia; 1946: la OIT se convierte en organismo especializado de las Naciones Unidas; 1969: la OIT recibe el Premio Nobel de la Paz; 1998: Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Tripartismo

La OIT difiere de otras organizaciones intergubernamentales en dos aspectos básicos, derivados de dos de los métodos de gobierno mencionados más arriba. El primero de ellos es el *tripartismo*, es decir, la participación de los representantes de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en su labor y en sus decisiones. El segundo, menos conocido, incluso para muchos abogados, es el modo particular en que las *normas internacionales del trabajo* son adoptadas. A continuación abordaremos el primer aspecto¹¹, y el segundo tratará en el siguiente apartado.

La OIT es la única institución intergubernamental en la que, a la hora de establecer normas y políticas, el derecho de voto no es exclusivo de los gobiernos. Los empleadores y los trabajadores participan en pie de igualdad con los gobiernos en los procesos de toma de decisiones. Este principio, conocido como «tripartismo», se funda en el artículo 3 de la Constitución de la OIT, que lo consagra en términos tan sencillos como éstos: «La Conferencia General [...] se compondrá de cuatro representantes de cada uno de los Miembros, dos de los cuales serán delegados del gobierno y los otros dos representarán, respectivamente, a los empleadores y a los trabajadores de cada uno de los Miembros». La Conferencia General, que se celebra con carácter anual, es la reunión en la que la totalidad de los Miembros de la Organización adopta los instrumentos de ésta y aprueba su programa. La gestión diaria está a cargo del Consejo de Administración, de composición más limitada, pero también tripartito (actualmente lo forman 14 representantes de los trabajadores, 14 de los empleadores y 28 miembros gubernamentales), y esta estructura tripartita se reproduce en prácticamente todas las reuniones oficiales de la OIT¹². Los grupos de empleadores y de trabajadores disponen incluso de su propio departamento dentro de la Oficina (la Secretaría de la Organización), dedicada a sus intereses y cuyo personal lo constituyen los propios representantes de los grupos.

Esta forma de gobierno limita la exclusividad de los Estados en lo que respecta a los procesos decisionales en las organizaciones intergubernamentales, y al mismo tiempo entraña la idea de que los trabajadores y los empleadores comparten

¹¹ El presente apartado de nuestro libro está basado en gran medida en los documentos redactados por Claude Akpokavie y Jean-Jacques Oechslin para el Proyecto Centenario de la OIT. Véase J.-J. Oechslin: *Tripartisme, dialogue social et démocratie. Perspectives du monde des employeurs*; y C. Akpokavie: *Tripartism, social dialogue and democracy* (2008), que pueden consultarse en: <http://www.ilocentury.org>.

¹² Los únicos dos órganos permanentes de la estructura de la OIT que no son tripartitos son la Comisión de Cuestiones Financieras de la Conferencia Internacional del Trabajo, compuesta exclusivamente por representantes gubernamentales, y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, compuesta por expertos independientes.

intereses a escala mundial que trascienden las fronteras nacionales. La adopción del tripartismo en 1919 implicó asimismo el reconocimiento, desde el inicio de la nueva era de las organizaciones internacionales, de que las condiciones de trabajo y la justicia social eran temas aptos para la acción interestatal, y que los directamente interesados debían compartir la responsabilidad de las decisiones adoptadas y de su puesta en práctica. Y algo aún más importante: el tripartismo aportaba a la esfera internacional un medio de resolución de conflictos basado en la negociación, y no en la confrontación.

Algunos países habían comenzado ya a crear estructuras tripartitas para tratar los problemas sociales a escala nacional a finales del siglo XIX, pero la Primera Guerra Mundial hizo todavía más urgente la adopción de este modo de funcionamiento, pues se trataba de un conflicto armado de características inusitadas, en el cual el éxito militar dependía en suma medida de la capacidad económica e industrial de los Estados, ya que las armas utilizadas eran cada vez más sofisticadas y exigían esfuerzos industriales concertados. Así, tanto las empresas como los trabajadores se vieron envueltos en la política y tuvieron que colaborar en el esfuerzo nacional. En Francia, el socialista Albert Thomas, que se convertiría poco después en el primer Director de la OIT, era Ministro de Armamento en 1916, y por consiguiente estaba en posición de contribuir a forjar una alianza de sindicatos y empleadores para la defensa nacional, lo cual generó un respeto mutuo entre ellos. En Alemania, las reuniones entre sindicatos y empleadores dieron como resultado un acuerdo, en noviembre de 1918, que puso fin a las huelgas revolucionarias que habían surgido por influencia de la revolución bolchevique. El acuerdo preveía la generalización de la jornada de ocho horas, mecanismos de resolución de conflictos, agencias de colocación conjuntas y otros avances. Sin embargo, estas alianzas surgidas en tiempos de guerra – que se reproducirían durante la Segunda Guerra Mundial – corrían el riesgo de desaparecer con el fin del conflicto, por lo que, entre otras cosas, serían tenidas en cuenta en las negociaciones de paz.

Como ya hemos mencionado, Phelan había calificado de «radical» la propuesta de otorgar a representantes «no gubernamentales» el derecho a participar en conferencias internacionales. Durante los preparativos de la guerra se habían hecho promesas a las organizaciones de trabajadores de los países aliados para asegurar su contribución al esfuerzo bélico. En Gran Bretaña, Estados Unidos y otros países se había invitado a los sindicatos y a los empleadores a participar en órganos gubernamentales. Además, se había pedido a los sindicatos que renunciaran a derechos adquiridos por causa de la guerra con promesas de que dichos derechos serían restablecidos después del conflicto. Por ejemplo, con el fin de asegurarse las cantidades necesarias de munición, en Gran Bretaña se habían abandonado o

reducido salvaguardias sindicales como la negativa a que los trabajadores varones cualificados fueran sustituidos por mujeres¹³. Ningún sindicato u organización de empleadores participó directamente en las negociaciones de París, pero el movimiento sindical internacional estuvo muy implicado en la Conferencia de Paz. Durante la guerra había hecho una serie de propuestas para cuando terminara, y ello influyó en cierto modo en la composición de dos de las delegaciones: el Gobierno de los Estados Unidos incluyó en su delegación a Samuel Gompers, presidente de la American Federation of Labor (Federación Americana de Trabajadores), a quien luego logró imponer como presidente de la Comisión del Trabajo de la Conferencia de Paz. Otro representante de la delegación de los Estados Unidos era un empleador, A.N. Hurley, presidente del American Shipping Board (Consejo Americano de Armadores)¹⁴. El delegado suplente francés era Léon Jouhaux, secretario general de la Confédération générale du travail (CGT – Confederación General del Trabajo), que desempeñaría un importante papel en los acontecimientos que condujeron a la creación de la OIT y en los primeros decenios de la Organización (lo cual le valdría el Premio Nobel de la Paz).

El primer borrador de las propuestas laborales para la Conferencia de Paz había sido preparado por el Gobierno británico y fue la base de los debates de la Comisión del Trabajo. Entre esas propuestas figuraba la creación de una organización internacional dedicada a la legislación del trabajo que otorgaría derecho de voto a los representantes de los trabajadores y de los empleadores. En la conferencia de sindicatos aliados que se había celebrado en Leeds en junio de 1916 ya se había presentado una propuesta similar. Sin embargo, la verdadera innovación consistía en trasladar a una organización internacional la estructura tripartita que ya existía a escala nacional¹⁵. El principio de la representación tripartita no suscitaba una fuerte oposición en sí, pero el debate se endurecía a la hora de decidir la distribución de dicha representación y de los votos, pues los trabajadores pedían la igualdad con los gobiernos. En última instancia, como se ha mencionado más arriba, se adoptó la fórmula 2:1:1, según la cual cada país estaría representado por dos delegados gubernamentales, un delegado representante de los trabajadores y otro representante de los empleadores. Sin embargo, sobrevivió la fórmula 1:1:1 en las comisiones de la Conferencia General, lo cual otorgaba a los representantes no gubernamentales un papel decisivo en la etapa crucial de las negociaciones sobre nuevas normas y otras decisiones importantes.

¹³ E. Phelan: «British preparations», en J.T. Shotwell (director): *The origins of the International Labor Organisation* (Nueva York, Columbia University Press, 1934), vol. I, pág. 106.

¹⁴ No obstante, Hurley sólo participó en la primera sesión de la Comisión del Trabajo.

¹⁵ Akpokavie, *op. cit.*, pág. 14.

En resumen, como dijera el quinto Director General, David Morse, en su discurso de aceptación del Premio Nobel de la Paz otorgado a la OIT en 1969:

[Con la Primera Guerra Mundial] los sindicatos y las organizaciones de empleadores adquirieron una posición en sus respectivos países que no habrían logrado de otra manera, estimulándose al mismo tiempo el crecimiento de grupos de interés independientes allí donde nunca se hubiera desarrollado sin el tripartismo. La nueva fórmula facilitó también al mundo nuevos criterios para resolver los conflictos sociales, criterios que se basan en el diálogo entre las dos partes interesadas, y entre éstas y el Estado. En suma, la OIT ofreció al mundo una opción para evitar la lucha social, esto es, proporcionó procedimientos y técnicas de discusión y negociación para evitar los conflictos violentos y como medio de garantizar condiciones de trabajo más humanas y más dignas¹⁶.

Si bien el camino no ha estado exento de problemas, el principio del tripartismo siempre ha logrado sobrevivir, a pesar de ciertos intentos, en particular de la Unión Soviética, de debilitarlo. Al término de la Segunda Guerra Mundial, el valor del tripartismo se reafirmó en la Declaración de Filadelfia:

la lucha contra la necesidad debe proseguirse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en un pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común¹⁷.

El tripartismo en la práctica

El tripartismo se basa en la idea de que la sociedad se construye gracias a la colaboración entre grupos de intereses estructurados y no entre actores individuales. No obstante, también asume el principio fundamental de la libertad de elección y la libertad de asociación, que con frecuencia ha generado conflicto entre la OIT y sus Miembros. Muchos países han tratado de institucionalizar la organización de los trabajadores y de los empleadores a nivel nacional restringiendo la libertad de los individuos de elegir las organizaciones a las que desean pertenecer, así

¹⁶ D.A. Morse: *La OIT y la infraestructura social de la paz*, alocución con motivo de la concesión del Premio Nobel de la Paz, Oslo, 11 de diciembre de 1969.

¹⁷ El texto completo de la Declaración puede consultarse en el anexo II.

como la orientación política de dichas asociaciones. La noción de tripartismo de la OIT implica una independencia real de sus mandantes trabajadores y empleadores frente a otros grupos o a sus gobiernos. Por esta razón, durante los primeros 75 años de su historia la OIT tuvo que enfrentarse a las consecuencias del comunismo y del fascismo debidas al control centralizado que ambos sistemas ejercían sobre los movimientos de trabajadores y de empleadores en los países en que se habían establecido, y esa lucha continúa hoy en muchos Estados que no están dispuestos a permitir la libertad de asociación tal como la OIT la entiende.

Las implicaciones del tripartismo en la OIT son múltiples. En términos sencillos, la participación en sus debates de representantes directos de los intereses de los trabajadores y de los empleadores entraña una conexión con la realidad económica que no puede producirse en una organización en la que las únicas voces son gubernamentales. Los «interlocutores sociales» están siempre dispuestos a cuestionar tanto la facilidad política como las opiniones de los ministros, y a añadir la perspectiva de las empresas y de los derechos de los trabajadores a las prioridades gubernamentales. Dado que los grupos de empleadores y de trabajadores tienen la misma capacidad de voto que los gobiernos, pero disfrutan de una cohesión interna mucho mayor que éstos, pueden, si se ponen de acuerdo, decidir fácilmente los temas que van a tratarse o el contenido de las normas internacionales del trabajo, por dar dos ejemplos. Además, tienen una visión internacional, más allá de los intereses de cada país, de la que suelen carecer los representantes de los gobiernos. De hecho, dado que son elegidos por sus propios grupos, los delegados de los trabajadores y de los empleadores suelen permanecer más tiempo desempeñando su función que los delegados de los gobiernos, y por consiguiente acumulan experiencia y capacidades que pueden otorgarles una gran ventaja sobre las delegaciones gubernamentales, de composición siempre cambiante, aunque dicha longevidad puede ser también reflejo de un proceso de elección restringido.

La función de los representantes de los trabajadores y de los empleadores difiere marcadamente. Para los primeros, la OIT es un instrumento muy importante para la consecución de sus objetivos, y suelen tener un programa mucho más activo que los empleadores. Por su parte, los empleadores desempeñan con frecuencia el papel de «freno» a las iniciativas presentadas tanto por los trabajadores como por la Oficina y su Director General, ralentizando toda acción que les parezca precipitada o que pudiera influir negativamente en los intereses de las empresas. Para describir lo anterior, Albert Thomas había utilizado esta metáfora en un discurso dirigido a los empleadores alemanes en 1928, que luego fue retomada por la propia Organización Internacional de Empleadores (representativa de las organizaciones de empleadores del mundo): «no es necesariamente un insulto, pues una locomotora sin frenos tiene pocas posibilidades de llegar a su

destino»¹⁸. Las tensiones entre los empleadores y la Oficina son frecuentes. Los empleadores se enfrentaron duramente a Albert Thomas, por ejemplo, a finales de los años veinte y principios del decenio de 1930¹⁹, y podríamos citar muchos otros ejemplos recientes. Al mismo tiempo, los representantes de los empleadores en la OIT tienden a representar corrientes progresistas de opinión, por lo que suele encontrarse la forma de negociar. En última instancia, la OIT es apreciada tanto por los trabajadores como por los empleadores por la oportunidad que les proporciona de expresarse y de ejercer su influencia. Hablando de la admirable forma en que la OIT sobrevivió a la Segunda Guerra Mundial, alguien supo expresar bien la importancia del tripartismo definiéndolo como una camisa de fuerza y un chaleco salvavidas al mismo tiempo²⁰.

Todos los que participan en la OIT coinciden en que promover y proteger el tripartismo tiene ventajas más allá de la propia Organización. Existe una estrecha relación entre los derechos de los trabajadores y de los empleadores y las libertades civiles en general, lo cual implica también unas obligaciones para los gobiernos. El Comité de Libertad Sindical (del que se hablará en el capítulo 2), afirma que «los derechos conferidos a las organizaciones de trabajadores y de empleadores se basan en el respeto de las libertades civiles enumeradas, en particular, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y que el concepto de derechos sindicales carece totalmente de sentido cuando no existen tales libertades civiles»²¹, y también que «No puede desarrollarse un movimiento sindical libre dentro de un régimen que no garantice los derechos fundamentales»²². De esta forma, el tripartismo no sólo promueve la democracia en el ámbito del trabajo, sino también la democracia política y civil a escala nacional, y por eso puede afirmarse que es una forma de democracia participativa.

Sin embargo, también existen puntos débiles. Aun cuando el tripartismo convierte a la OIT en la organización intergubernamental más representativa de la sociedad civil, ha de señalarse que las organizaciones de empleadores y de trabajadores representan forzosamente a la economía formal, y no al enorme y siempre

¹⁸ J.-J. Oechslin: *The International Organization of Employers. Three-quarters of a century in the service of the enterprise* (Ginebra, OIE, 2001), pág. 36.

¹⁹ B.W. Schaper: *Albert Thomas: Trente ans de réformisme social* (París-Assen, Presses Universitaires de France-Van Gorcum, 1959), capítulo 10.

²⁰ G. Van Goethem: «Phelan's War. The International Labour Organization in limbo, 1941-48», documento presentado a la Conferencia «The ILO: Past and Present» (Bruselas, 5-6 de octubre de 2007), organizada por el International Institute of Social History, Ámsterdam, y la Universidad de Gante.

²¹ OIT: *Comité de Libertad Sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, quinta edición (revisada) (Ginebra, 2006), párrafo 31.

²² *Ibid.*, párrafo 37.

creciente sector informal, sobre todo en los países en desarrollo. Además, en muchos Estados industrializados son cada vez menos numerosos los trabajadores sindicados, lo que hace que se ponga en duda la representatividad de estas organizaciones incluso en el sector formal. Otro factor es que, debido a la propia solidez de las estructuras tripartitas de la OIT, ésta no ha seguido la evolución de otras organizaciones intergubernamentales que están dando más participación en su seno a la «sociedad civil» en general, representando de esta forma a un sector más amplio de opiniones en lo relativo a las responsabilidades y prioridades sociales.

La cuestión se viene planteando una y otra vez, con argumentos en favor y en contra. Los grupos de los trabajadores y de los empleadores ven con gran preocupación la posible participación en la OIT de organizaciones no gubernamentales (ONG) no pertenecientes al mundo del trabajo, y aducen que en la mayoría de los casos éstas no pueden demostrar su carácter democrático o representativo. Cualquier sugerencia de que se les dé una participación oficial en los procesos de toma de decisiones de la OIT suscita fuertes reacciones. Los sindicatos, en particular, suelen afirmar un nivel de representatividad mucho mayor del que declara prácticamente cualquier ONG. Por otra parte, aun cuando luchan en general por las mismas causas que estas organizaciones, no suelen tener la misma capacidad que ellas para representar directamente los intereses de grupos específicos como los niños trabajadores, los pueblos indígenas y tribales o los trabajadores de sectores no sindicados de la economía o que viven en lugares en los que no se permite la libre asociación. Los Empleadores de la OIT tienen un problema similar con las empresas pequeñas y familiares, que representan la mayor parte del empleo en la mayoría de los países.

Otro factor fragilizante es la globalización, que hace desactualizado el modelo original en el que estaba basado el tripartismo: representación a nivel internacional de intereses económicos nacionales. Este modelo de principios del siglo XX, basado en un mundo entonces en plena industrialización, tiene hoy algunas lagunas. Los sindicatos están tratando de buscar, todavía sin resultado, modelos internacionales satisfactorios. Las organizaciones de empleadores de ámbito nacional no pueden representar adecuadamente a las grandes empresas multinacionales, ni ejercer presión alguna sobre ellas para que se ajusten a las normas internacionales del trabajo²³. Incluso el concepto de soberanía nacional está cambiando con instituciones como la Unión Europea, que restringen el control directo de los gobiernos sobre las políticas laborales que están obligados a hacer cumplir.

²³ De hecho, la Organización Internacional de Empleadores fue creada con el único fin de representar a sus miembros en la OIT, a diferencia del movimiento sindical, que ya tenía una vocación internacional a la que simplemente añadió la función de representación en la OIT.

Si bien en la actualidad existen sindicatos y organizaciones de empleadores en prácticamente todos los países (y en los que no existían, la OIT ha contribuido a su creación y desarrollo), a veces estas organizaciones coexisten con dificultad con otras instituciones de poder nacionales. La mayor parte de Europa y de las Américas defiende sólidamente la libertad de asociación tanto para trabajadores como para empleadores tal como la entiende la OIT, pero en otras regiones, algunos países son reacios a la idea de que los trabajadores en particular se organicen cuando y como quieran, en parte porque los sindicatos independientes pueden ser percibidos como una amenaza para un gobierno inestable o antidemocrático.

El tripartismo ha demostrado ser, en los últimos noventa años, una institución resiliente. El desafío actual para la OIT y sus mandantes es adaptar el modelo tripartito a un mundo en plena globalización, en el que nuevos actores ejercen su acción fuera de los marcos nacionales y las formas de expresión y de representación se están diversificando. Se han encontrado algunas medidas adaptativas, como la cooperación con ONG que colaboran en la lucha contra el trabajo infantil, o el diálogo con parlamentarios y otros actores importantes, pero el gran desafío sigue presente.

El sistema de normas internacionales del trabajo

La OIT se diferencia de otras organizaciones internacionales en otro importante aspecto: las normas que adopta y el modo en que supervisa su aplicación, un sistema que suele calificarse como la piedra angular de la Organización²⁴. En estas normas se establecen medidas que deben adoptar o principios que han de respetar los gobiernos y otros actores en los principales ámbitos de acción de la OIT.

Convenios y Recomendaciones

En el proyecto original que la delegación británica presentó a la Comisión del Trabajo de la Conferencia de Paz ya se incluía el sistema básico de normas. Todos aceptaron que la nueva OIT continuara la labor normativa en materia de trabajo y asuntos sociales que ya habían emprendido antes de la Primera Guerra Mundial los Estados europeos y la Asociación Internacional para la Protección

²⁴ En el anexo III se proporciona una selección de las numerosas publicaciones existentes acerca del sistema de normas de la OIT.

Legal de los Trabajadores (IALL), mencionada más arriba. El sistema ha evolucionado a lo largo de la historia de la OIT, pero los principios básicos siguen siendo los mismos.

El modelo británico original proponía únicamente la adopción de convenios que serían vinculantes una vez ratificados, de conformidad con el derecho internacional comúnmente aceptado y con la labor precedente de la IALL²⁵. Los Estados Unidos mantenía, por el contrario, que los instrumentos adoptados por la Conferencia debían ser meras recomendaciones; de este modo, si los gobiernos no adoptaban medidas para integrarlas en la legislación nacional, no tendrían obligación alguna de llevar el asunto más lejos.

Las negociaciones de la Comisión del Trabajo desembocaron finalmente en un acuerdo por el que se preveía la adopción tanto de convenios como de recomendaciones que serían sometidos a los órganos nacionales competentes para la adopción de medidas o la ratificación (en el caso de los primeros). La fórmula está lejos de garantizar cualquier aplicación, ya que la ratificación es opcional, pero el acuerdo exigió también el examen de cualquier nuevo instrumento por todos los Estados.

Al igual que otros tratados internacionales, estas normas se negocian en foros multinacionales. En el caso de la OIT, por supuesto, estos foros son tripartitos, y la participación activa de trabajadores y empleadores es esencial para su adopción.

Los 188 convenios y las 199 recomendaciones adoptadas desde 1919²⁶ cubren prácticamente todos los aspectos del derecho laboral y de las relaciones laborales, en ocasiones con gran detalle, y gozan de un amplísimo seguimiento a escala nacional. Existen normas de la OIT sobre derechos en el trabajo, sobre muchos aspectos relacionados con las condiciones de trabajo, sobre salud y seguridad, seguridad social, administración e inspección del trabajo, empleo y formación, salarios, migración, y también sobre categorías específicas de trabajadores, como la gente de mar, los trabajadores agrícolas, los pueblos indígenas o los trabajadores migrantes. En conjunto, constituyen un corpus completo de derecho internacional.

En 2008 el número de ratificaciones obtenidas para todos los convenios de la OIT era superior a 7.500. Su éxito varía mucho según el convenio, y muchos de ellos caen en desuso o quedan obsoletos y es necesario sustituirlos. Sin embargo,

²⁵ Véase J. Shotwell (director): *The origins of the International Labor Organisation* (Nueva York, Columbia University Press, 1934), vol. 1.

²⁶ Algunas de estas normas han quedado obsoletas y otras requieren actualización, por lo que el número de normas operacionales es menor. A principios de 2009, 30 convenios habían sido retirados y sólo 76 eran considerados actualizados.

14 de esos convenios han sido ratificados por más de 100 de los 182 Estados Miembros (entre ellos los ocho convenios fundamentales, relativos a los derechos fundamentales en el trabajo), y otros 28 han obtenido la ratificación de más de 50 países. En los últimos años, los esfuerzos se han concentrado en la ratificación de los convenios fundamentales, pero siguen registrándose ratificaciones de muchos otros, aunque a ritmo más lento.

La supervisión de las normas

La ratificación tendría poco valor sin un seguimiento, y para ello la OIT dispone de una serie de mecanismos singulares, que ninguna otra organización internacional comparte.

Los gobiernos están obligados a informar a una Comisión de Expertos independiente sobre la aplicación de los convenios que hayan ratificado (actualmente deben llegar a la Oficina unos tres mil informes por año). Las organizaciones de empleadores y de trabajadores tienen derecho a recibir copias de dichos informes, y a añadir sus propios comentarios, prerrogativa esta última que han adquirido con la evolución del procedimiento. Se trata del único sistema internacional en el que se concede a organizaciones no gubernamentales una función oficial en la supervisión de las obligaciones internacionales, lo cual hace mucho más difícil para los gobiernos (aunque no imposible) proporcionar informes falsos o incompletos a la OIT, como parece que sucede en otros organismos internacionales.

Una destacable disposición de la Constitución de la OIT (artículo 19) habilita al Consejo de Administración a solicitar también a todos los Estados Miembros informes sobre sus prácticas en relación con convenios y recomendaciones *no ratificados*. Ello permite ejercer presión sobre los Estados que tratan de ignorar los objetivos de aceptación general, y sobre todo los derechos humanos fundamentales en la esfera del trabajo. El mecanismo se utiliza en varios procedimientos para intensificar tanto la promoción de las normas como el control de su aplicación.

Los *mecanismos de quejas y reclamaciones* de la OIT también son singulares. Si un Estado no respeta un convenio, pueden denunciarlo los siguientes actores:

- Cualquier otro Estado que haya ratificado dicho convenio;
- Los delegados enviados a la Conferencia Internacional del Trabajo (en virtud del artículo 26 de la Constitución); o
- Cualquier organización de empleadores o de trabajadores, presentando una «reclamación» en virtud del artículo 24 de la Constitución, una forma de queja que es exclusiva de la OIT.

En 1951 la OIT añadió un mecanismo completamente nuevo que autoriza a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a presentar quejas por violaciones del principio básico de la libertad de asociación consagrado en la Constitución, *incluso si el Estado Miembro de que se trate no ha ratificado los Convenios correspondientes*. El Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración, que examina estas quejas, se convirtió, pues, en un verdadero mecanismo de presentación de quejas por sí solo.

Con el sistema de presentación y revisión de informes se examina tanto el ajuste de la legislación nacional a los instrumentos como su aplicación en la práctica, aunque es más difícil obtener información sobre esto último. Algunos países tienen el sentimiento de que los órganos de supervisión de la OIT se ensañan injustamente contra ellos, o bien consideran que se están aplicando valores puramente «occidentales», o que debería concedérseles más flexibilidad y tratar de comprender mejor los obstáculos que se oponen a la conformidad estricta. Durante la guerra fría, por ejemplo, existían marcadas diferencias de opinión sobre lo que significaba libertad de asociación o sobre el modo correcto de gestionar la fuerza de trabajo, diferencias que no han desaparecido por completo. El sistema de supervisión se ha ajustado periódicamente teniendo en cuenta todas esas críticas, aunque nunca se han realizado cambios fundamentales. Además, el volumen de informes que los Estados deben presentar y que la Oficina debe tramitar ha ido creciendo paulatinamente, y en varias ocasiones hubo que reducirlo.

El seguimiento previsto en los distintos mecanismos de quejas comprende una serie de procedimientos que, en casos extremos, incluyen comisiones de encuesta para investigar denuncias en profundidad. (En el capítulo 2 se proporcionan ejemplos de tales comisiones.)

Otros instrumentos

Los convenios y las recomendaciones no son los únicos instrumentos de la OIT. La Organización ha adoptado asimismo un pequeño número de declaraciones sobre cuestiones de especial importancia. La Declaración de Filadelfia, de 1944, de la que ya se ha hablado más arriba, fue la primera de ellas, posteriormente integrada en la Constitución. Se han adoptado declaraciones sobre el apartheid (1964, revisada en varias ocasiones), sobre igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras (1975), sobre las empresas multinacionales y la política social (1977, revisada en 2000 y en 2006) y sobre principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998). En 2008 la Conferencia adoptó una Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, gracias a la cual se

consolidó el Programa de Trabajo Decente como marco integrador de la acción de la OIT. En el anexo II pueden encontrarse los vínculos hacia las páginas web de estos textos.

Los repertorios de recomendaciones prácticas tienen también una larga tradición en la OIT²⁷, en especial en lo que atañe a la seguridad y la salud en el trabajo. No son jurídicamente vinculantes, sino más bien guías prácticas para las autoridades y organismos del Estado, las empresas y los sindicatos. La influencia que ejercen en las legislaciones y prácticas nacionales es variable, pero puede ser considerable, incluso sin ningún mecanismo oficial de seguimiento. En la Conferencia Internacional del Trabajo se han adoptado también muchas resoluciones, algunas de las cuales han servido como base para una labor política posterior.

El impacto de las normas de la OIT

Si bien se han dado ejemplos notables, la evaluación sistemática del impacto de las normas de la OIT y de su supervisión resulta difícil desde su concepción: es posible saber si un país cumple los convenios que ha ratificado, pero con frecuencia resulta imposible determinar si dicho cumplimiento se debe a las propias normas, a la supervisión de la OIT o a otras razones²⁸.

Sin duda, la ratificación no es por sí sola un indicador suficiente del impacto de las normas. No obstante, suele traducirse como mínimo en la conformidad de la legislación con los convenios, permite la supervisión de la OIT y, con el tiempo, genera una tendencia hacia la conformidad en la práctica. En algunos países, los convenios internacionales ratificados se integran plenamente en la legislación nacional, mientras que en otros se tratan como vinculantes a nivel internacional pero no en la legislación nacional. Cada vez más tribunales nacionales se remiten a los convenios de la OIT para interpretar la legislación nacional²⁹. La mayoría de los códigos del trabajo del mundo son conformes con las normas de la OIT, al menos en sus principios básicos, aunque no siempre en los pormenores. Aunque todavía

²⁷ Véase el capítulo 3. Los textos de los repertorios de recomendaciones prácticas de la OIT pueden encontrarse en la página web de la OIT, en <http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/cops/spanish/index.htm>.

²⁸ No obstante, los informes de la Comisión de Expertos sobre los progresos en la legislación nacional proporcionan algunas pruebas directas. Véase I. Boivin y A. Odero: «La Comisión de Expertos de la OIT y el progreso de las legislaciones nacionales», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 2006), vol. 125, núm. 3, que analiza 208 casos de avances en el período 2001-2005.

²⁹ El Centro de Formación de Turín mantiene una base de datos de dichos casos de jurisdicción que puede consultarse en http://training.itcilo.org/ils/CD_Use_Int_Law_web/default.htm.

faltan indicadores de resultados válidos³⁰, las pruebas que se han ido recopilando hablan de un efecto significativo y positivo, aunque rara vez la plena conformidad con los convenios³¹. Las desviaciones *deliberadas* importantes se producen a causa de factores económicos como la creencia de que las normas hacen disminuir la flexibilidad del mercado de trabajo, o el deseo de atraer la inversión (por ejemplo, a zonas de exportación, con normas menos estrictas), factores que suelen producir resistencia a la normalización. Pero en realidad, en la mayoría de los casos, el incumplimiento de las normas ratificadas se debe a una falta de capacidad para aplicarlas debido a los bajos niveles de desarrollo económico e institucional o a un compromiso deficiente con el imperio de la ley. Ello permite comprender por qué muchos países solicitan la asistencia técnica de la OIT específicamente para que les asista en el cumplimiento de las normas.

La contribución de las normas del trabajo al desarrollo sigue siendo tema de controversia en algunos foros. Según la teoría económica clásica, a mayor reglamentación, menor rendimiento económico, pero este razonamiento es demasiado simplista cuando la cuestión en juego es la protección de los trabajadores. Aun cuando algunos sectores del Banco Mundial, por ejemplo, desaconsejen la adopción de normas por considerar que frenan el desarrollo económico³², cada vez existen más pruebas de que dicho desarrollo no es sostenible si se ignoran los derechos de los trabajadores, idea que constituye uno de los pilares en que se apoya la filosofía del trabajo decente³³. Lógicamente, las normas que cada país adopte han de adecuarse a su nivel de desarrollo si se desea que tengan un efecto positivo; sin embargo, rechazarlas de plano puede ser muy perjudicial. Una investigación realizada conjuntamente por la OIT y el Banco Asiático de Desarrollo en 2001 llegó a la firme conclusión de que la ignorancia de las normas tenía un coste negativo medible en términos de

³⁰ Véase, entre otros, E.A. Landy: *The effectiveness of international supervision: Thirty years of I.L.O. experience* (Londres, Stevens and Sons, 1966). También se publicó en la *Revista Internacional del Trabajo* una serie de artículos – desgraciadamente interrumpida, a pesar de su obvio interés – que describían la influencia de las normas internacionales del trabajo en la legislación y la práctica de diferentes Estados Miembros, comenzando con Suiza en 1958 y terminando con Australia en 1987.

³¹ Véase, por ejemplo, la descripción de un proyecto llevado a cabo por el Departamento de Normas sobre la dinámica económica de las normas internacionales del trabajo, en el documento GB.300/LILS/10, 300.^a reunión del Consejo de Administración de la OIT, Ginebra, noviembre de 2007.

³² Los informes del Banco Mundial *Doing Business* clasifican a los países por la facilidad para «hacer negocios», en parte sobre la base de un indicador denominado «contrato de trabajadores» que determina la facilidad para contratar y despedir a los trabajadores y la indulgencia de las normas laborales en el país. Véase, por ejemplo, la clasificación que ofrece el informe de 2008 en <http://espanol.doingbusiness.org/economyrankings/Default.aspx>.

³³ Véase *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 2003), vol. 122, núm. 2: Número monográfico sobre la medición del trabajo decente.

desarrollo, aun cuando los empleadores a título individual pudieran extraer beneficios temporales de unas condiciones de trabajo y salario rebajadas³⁴.

Este debate también existe dentro de la propia OIT, que, a la hora de proporcionar asistencia técnica, se plantea en qué medida sus normas han de ser observadas. Hasta la fecha, los mejores resultados con la cooperación para el desarrollo se han obtenido poniendo el acento en el pequeño conjunto de normas que tratan de los derechos fundamentales en el trabajo (véanse los capítulos 2 y 6). El respeto de estas normas se exige cada vez más como requisito para el establecimiento de aranceles preferentes en el comercio internacional³⁵, y para la concesión de créditos por parte de los bancos multilaterales³⁶. En la actualidad, más de la mitad del gasto total de la OIT en cooperación técnica está directamente relacionado con la aplicación de las normas fundamentales, mientras que las demás normas constituyen un marco de referencia en el que los países pueden inspirarse para promover metas sociales, dependiendo de los objetivos y el nivel de desarrollo nacionales. En los próximos capítulos continuaremos analizando todas estas cuestiones.

Comentarios finales

Aunque el sistema de normas de la OIT parezca a simple vista muy similar a otros sistemas normativos internacionales, posee características singulares que distinguen muy nítidamente a la OIT de otras organizaciones intergubernamentales, confiriéndole un papel único.

No obstante, este sistema, concebido en 1919, tiene sus críticos, incluso dentro de la Organización, en la que los empleadores y algunos gobiernos se muestran cada vez más reticentes a aceptar nuevas normas. Nadie niega verdaderamente la necesidad de cierto grado de normalización, pero algunos sectores oponen considerable resistencia a la idea de un marco sistemático de normalización que abarque todos los aspectos del trabajo. Estas controversias son propias del diálogo social, que puede ser bastante complejo en la OIT. Normalmente se alcanza el acuerdo, pero con frecuencia renunciando a parte de la fuerza de los instrumentos.

³⁴ Banco Asiático de Desarrollo: *Regional Technical Workshop on Labor Standards* (Manila, Filipinas, septiembre de 2002). Véase, entre otros, la ponencia de la OIT en: http://www.adb.org/Documents/Events/2002/Core_Labor_Standards/agenda.asp.

³⁵ El «Sistema Generalizado de Preferencias» tanto de los Estados Unidos como de la Unión Europea están adaptados de conformidad con normas específicas de la OIT.

³⁶ Véanse, por ejemplo, las Normas de desempeño adoptadas en 2006 por la Corporación Financiera Internacional; y las Normas medioambientales y sociales adoptadas en 2008 por el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo.

Otro tipo completamente distinto de crítica hacia el sistema de normas de la OIT es que carece de mecanismos suficientes para hacer cumplir incluso los principios básicos cuando los gobiernos se niegan a ello, o no pueden. Es cierto que la OIT no tiene potestad para aplicar sanciones u obligar al cumplimiento de sus normas³⁷, pero lo mismo sucede en otras organizaciones internacionales. Se trata de una cuestión fundamental de soberanía, a la que ningún Estado está dispuesto a renunciar hasta el punto de verse obligado a aplicar decisiones de carácter internacional, salvo en rarísimas circunstancias. Esto hace muy difícil mejorar el sistema, que se basa en la aceptación voluntaria de las obligaciones, en la presión ejercida por los homólogos para que se respeten dichas obligaciones y, en su caso, en la asistencia a los países que lo necesiten para cumplir dichas obligaciones.

La OIT en un mundo en plena evolución

En lo esencial, la OIT mantiene la misma estructura y los mismos fines institucionales establecidos cuando se fundó en 1919. Sin embargo, el entorno político, económico y social actual es muy diferente al de entonces. En términos generales, se ha producido un extraordinario progreso en los niveles salariales y de ingresos medios, la esperanza de vida, la educación, la salud y otros indicadores esenciales del bienestar. El mundo de hoy es también muy diferente en lo que respecta a la tecnología y la productividad, la estructura económica, la composición y la organización de la producción y las pautas profesionales, tanto en el plano nacional como en el internacional. El entorno político ha sufrido grandes convulsiones y muchas sociedades han cambiado de forma radical, con la desaparición de estilos de vida tradicionales, nuevas estructuras de clases y la subida al poder de nuevos grupos. Prácticamente todos los países han adoptado leyes para proteger a los trabajadores y para regular el mercado de trabajo. Estos cambios han influido forzosamente en los métodos, el alcance y la eficacia de la OIT, aunque las cuestiones fundamentales de política social y laboral para las cuales se concibió siguen conservando toda su pertinencia en la actualidad. Así pues, su razón de ser sigue manteniéndose vigente, pero su acción ha estado muy condicionada por las circunstancias económicas y sociales de cada momento.

³⁷ Aunque la Constitución (artículo 33) confiere a la Conferencia autoridad para tomar «las medidas que estime convenientes para obtener el cumplimiento de dichas recomendaciones», sin entrar en detalles, en la práctica, por supuesto, ello depende de consideraciones políticas más amplias. Este artículo sólo ha sido invocado en el caso del trabajo forzoso en Myanmar (véase el capítulo 2).

La OIT ejerce cierta influencia en lo que respecta al cambio económico y social, influencia cuyo carácter y alcance examinaremos en los próximos capítulos. Al mismo tiempo, no cabe duda de que las principales fuerzas que determinan las tendencias mundiales se encuentran fuera de la Organización, y algunas han tenido incluso una repercusión particularmente acentuada en ella.

Un factor básico lo constituyen las opiniones predominantes acerca del correcto equilibrio que debe existir entre mercado y Estado. Cuando estas opiniones cambian, también suele cambiar la importancia relativa que se concede a las cuestiones económicas o sociales en el discurso político, así como las opiniones políticas sobre la conveniencia de la regulación estatal.

Un segundo grupo de factores tiene que ver con la situación económica mundial: el estadio de prosperidad o, dicho de otro modo, la medida en la cual la globalización se impone en la economía mundial y el ritmo del cambio tecnológico y de los cambios a nivel organizativo e institucional que ello entraña.

Un tercer factor es la medida en la cual el entorno político predominante sea proclive a la idea de unos derechos universales individuales y colectivos, y en relación con ello, la prevalencia de gobiernos democráticos o autoritarios.

Un cuarto factor, de especial importancia para la OIT, es la evolución de las pautas de trabajo, de organización y representación de los trabajadores y las empresas tanto en el plano nacional como internacional.

En quinto lugar, un amplio grupo de factores tiene que ver con cambios sociales fundamentales, como la evolución hacia la igualdad de la mujer, el aumento de la clase media o el proceso mundial de urbanización.

En los párrafos que siguen consideraremos cómo algunos de estos factores han afectado a la OIT a lo largo de su historia; ello será una buena introducción al análisis de su labor, que se ofrecerá en capítulos posteriores.

La evolución de la fuerza de trabajo

Desde la creación de la OIT hasta nuestros días se han producido cambios demográficos radicales. Entre 1919 y 2008 la población mundial ha pasado de 1.800 a 6.700 millones. La mejora de las condiciones de vida, la asistencia sanitaria y los avances tecnológicos en la industria y la agricultura han producido un descenso de la mortalidad y un aumento de la esperanza de vida, mientras que la fertilidad ha descendido de forma más lenta y desigual. Estos cambios demográficos han sido al mismo tiempo una causa y una consecuencia de la incorporación creciente de la mujer al trabajo. Sin embargo, las pautas han sido diferentes según las regiones, de forma que ciertos países (como el Japón), se enfrentan a un problema de envejecimiento y

disminución de la población activa, mientras que otros (la mayoría del África subsahariana) experimentan un gran aumento de los trabajadores en el mercado de trabajo. Crear la ingente cantidad de puestos de trabajo necesarios para los jóvenes, y de una calidad que cumpla expectativas cada vez más elevadas, se ha convertido en una preocupación central de los gobiernos de muchos países en desarrollo, junto con las cuestiones asociadas de formación, movilidad y desarrollo empresarial. El trabajo infantil, considerado por muchas familias pobres como una solución al déficit de ingresos, es reconocido en la actualidad como un grave problema social.

Se han producido igualmente diversos movimientos de población, tanto dentro de cada país, a medida que la urbanización avanzaba a pasos acelerados, como entre países. La mayor migración voluntaria de la historia tuvo lugar entre 1900 y 1914, cuando más de trece millones de personas abandonaron Europa para asentarse en los Estados Unidos. Tras la Segunda Guerra Mundial hubo de nuevo enormes desplazamientos de población. Los grandes desniveles en términos de ingresos y oportunidades entre países siguen ejerciendo una enorme presión migratoria, tanto legal como ilegal, dentro de una misma región, o entre regiones. Sin embargo, la migración laboral desde los países pobres a los ricos en el siglo xx se ha hecho cada vez más difícil de separar del constante flujo de refugiados que huyen o son expulsados por el hambre, la persecución política o étnica, la guerra y los conflictos civiles.

Las repercusiones en las actividades de la OIT han sido tan diversas como los propios cambios. Sus esfuerzos por convertirse en el principal organismo internacional para gestionar la migración internacional tras la Segunda Guerra Mundial fracasaron (véase el capítulo 2), pero los migrantes y la migración siguen siendo una preocupación de primer orden para la OIT, quizás aún más ahora que la globalización ha modificado el funcionamiento de los mercados mundiales de trabajo. Las consecuencias que los cambios demográficos tuvieron en los mercados de trabajo y en el empleo se tuvieron muy en cuenta en las estrategias de desarrollo del Programa Mundial del Empleo. Por otra parte, a comienzos del decenio de 1990 se lanzó una importante iniciativa para la eliminación del trabajo infantil que ha dado algunos frutos alentadores (véase el capítulo 2).

El entorno político y económico hasta 1950

Los cambios económicos y políticos no fueron menos radicales. El mero hecho de la fundación de la OIT es una prueba de que, en 1919, la opinión en los Estados fundadores se inclinaba del lado del «Estado» en la ecuación «Estado-mercado». El temor a no poder mantener la paz social en unas economías devastadas por la

guerra y en la estela de la revolución bolchevique fue un importante factor condicionante. Durante los años veinte se formaron en muchos países gobiernos socialdemócratas o de coalición que eran favorables a una reglamentación más efectiva. Este impulso inicial partía de la toma de conciencia de que la acción conjunta internacional era importante para hacer frente a los desequilibrios monetarios y económicos y a la inestabilidad de la economía mundial.

La Primera Guerra Mundial no sólo transformó el orden político internacional. También sacudió la economía internacional hasta sus raíces. Tanto los empresarios como los gobiernos esperaban en un principio que, tras la interrupción ocasionada por la guerra, de un modo u otro la economía mundial retornaría rápidamente a los días felices anteriores a 1914, pero el reajuste demostró ser más difícil de lo esperado. La recuperación económica fue desigual, el desempleo se mantuvo muy alto y cuando por fin se produjo de nuevo el crecimiento, fue acompañado de un rápido aumento de la desigualdad económica. El comercio mundial sólo se recuperó de las interrupciones de la guerra y de la crisis de posguerra en la segunda mitad del decenio de 1920, cuando alcanzó de nuevo el nivel de 1913. Pero este reinicio de la globalización se truncó con la crisis de 1929 que provocó la gran depresión.

A pesar de la inestabilidad tanto política como económica, durante el decenio de 1920 el entorno se mantuvo favorable a una organización internacional dedicada a promover el progreso económico y social. La OIT pudo establecer una serie de normas internacionales, crear un sistema de información estadística básica y prepararse para emprender investigaciones en temas como el seguro social, la seguridad y la salud en el trabajo y otros aspectos del bienestar laboral (véanse los capítulos 3 y 4). Sin embargo, a principios de los años treinta el entorno cambió con la rápida generalización de la crisis económica, la caída del comercio mundial y del sistema financiero y la carrera proteccionista. Entre 1929 y 1935 el volumen del comercio mundial disminuyó en dos tercios. La incapacidad de los partidos políticos tradicionales para responder adecuadamente al desempleo masivo causado por la depresión produjo una crisis estructural de la democracia política. La democracia parlamentaria era débil en los Estados sucesores de los antiguos imperios europeos, así como en la mayoría de los países mediterráneos y en América Latina, donde las dictaduras comenzaron a imponerse con golpes militares. Todas ellas eran autoritarias y hostiles a las instituciones políticas liberales. En la búsqueda de soluciones, la tentación de recurrir a modelos políticos alternativos más radicales fue grande. Algunos países se inclinaron hacia el comunismo, y otros hacia el fascismo.

Ello tuvo múltiples repercusiones en la OIT. Los regímenes fascistas eran claramente incompatibles con su modelo tripartito, ya que los delegados de los

trabajadores y de los empleadores no estaban libres del control gubernamental. El Grupo de los Trabajadores trató sin éxito de poner en duda las credenciales de los delegados de los sindicatos de la Italia de Mussolini en los años veinte, y la cuestión se planteó también con los delegados trabajadores de otros países fascistas. Cuando la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) se hizo Miembro de la Organización en 1934, se cuestionó la credibilidad de sus delegados trabajadores y empleadores sobre las mismas bases. Pero los países europeos con regímenes nazis y fascistas abandonaron la OIT a mediados de los años treinta, como en la práctica lo hizo también la URSS en 1939.

En los Estados Unidos, que se unió a la OIT en 1934, la crisis había conducido a la elección de Franklin Roosevelt y a la introducción del *New Deal*. Este programa era reflejo de la ascendencia de las ideas económicas de Keynes, y se basaba en la premisa de que el mercado necesitaba operar dentro de un marco de planificación estatal y gestión económica. Ello iba claramente en la línea de la OIT, y daba amplio margen para que ésta abordara cuestiones de política económica internacional y de empleo (véase el capítulo 5). Por otra parte, la normalización internacional tenía sus detractores en muchos foros, por lo que la OIT se centró menos en las normas y más en la concepción de políticas nacionales y regionales, como las relativas a la seguridad social en América Latina, por ejemplo (véase el capítulo 4). Ciertas regiones del mundo permanecían sometidas a la dominación colonial, y la OIT trató de extender las normas del trabajo a estas regiones (capítulo 2), pero el verdadero enfoque universal solo aparecería después de la guerra.

La Segunda Guerra Mundial acabó con la Sociedad de las Naciones, y podría fácilmente haber acabado también con la OIT. Como se ha descrito en los primeros párrafos del presente capítulo, los Estados Unidos fue esencial para su supervivencia, pero no debe olvidarse el apoyo que las organizaciones de empleadores y de trabajadores dieron a través de la estructura tripartita, que confirió a la OIT una ventaja definitiva frente a la Sociedad de las Naciones. Aunque la acción de la OIT y de sus mandantes se redujo forzosamente durante la guerra, la reflexión sobre el papel que debería desempeñar en la reconstrucción del mundo de posguerra condujo en 1944 a la adopción de la Declaración de Filadelfia, que se analiza en varios apartados del presente libro y se reproduce en el anexo II.

Tras la guerra, uno de los principales problemas con que se enfrentó la OIT a la hora de establecerse como organismo especializado de las Naciones Unidas fue la hostilidad de la Unión Soviética, que tenía su propia visión en lo que respecta a la gestión de las políticas sociales y laborales internacionales (véase el capítulo 2). Pero no fue ésa la única dificultad. Acababan de crearse instituciones internacionales que ocupaban buena parte del espacio que la OIT había reclamado para sí

entre las dos guerras (véanse los capítulos 5 y 6). El resultado final del proceso fue una OIT con un mandato muy amplio pero un espacio político reducido para la acción en la práctica. Sin embargo, había otro espacio en el cual aparecieron nuevas oportunidades para la OIT: la prioridad que se había dado a los derechos humanos tras la guerra, consagrados en concreto en la Declaración Universal de Derechos Humanos, generó un impulso que hizo avanzar los derechos fundamentales en el trabajo que promulgaba la OIT y condujo a la adopción de una serie de convenios (capítulo 2).

La edad de oro y sus secuelas

En los decenios de 1950 y 1960 la opinión era favorable a los valores de la OIT. Fue la «edad de oro» de la economía mundial, rápido crecimiento y pleno empleo en los países industrializados, y alto crecimiento también en muchos países en desarrollo. En lo que respecta a la ideología política, la Europa occidental estaba consolidando el desarrollo de los Estados de bienestar, que en muchos casos incluían también elementos significativos de cooperación social. Los sindicatos eran fuertes, los mercados de trabajo cada vez mejor regulados y las condiciones de trabajo mejoraban (véase el capítulo 3). El hecho de que esta evolución social coincidiera con un rápido crecimiento y el pleno empleo dejaba pocas posibilidades de prosperar a la teoría del *laissez faire*. Otra característica significativa de este período fue la relativa estabilidad de la economía mundial en términos de gobernabilidad. La hegemonía absoluta de los Estados Unidos, el sistema de Bretton Woods de tipos de cambio fijos (anclados en la paridad fija del dólar estadounidense y el oro) y las cuentas de capital saldadas fueron bastante eficaces para asegurar unos ajustes controlados e impedir grandes crisis en la economía mundial.

Tres grandes fenómenos incidieron en la capacidad de la OIT de aprovechar al máximo este entorno favorable: la guerra fría, la descolonización y la evolución de las estructuras profesionales e industriales.

La confrontación entre las dos superpotencias en los decenios que siguieron a la Segunda Guerra Mundial entrañaba la competencia entre dos modelos de organización social y económica, de forma que cuando la Unión Soviética reingresó a la OIT en 1954, el debate ideológico restringió claramente el radio de acción de la Organización. Como sucediera en el decenio de 1930, los empleadores de los países occidentales protestaron sin éxito contra el hecho de que los países socialistas incluyeran representantes de los empleadores en sus delegaciones. No obstante, tras este conflicto de representación se escondía la cuestión de la posición política y la orientación que la OIT podía defender. Aunque siguió predominando

en la Organización un modelo de mercado social, gran parte de su labor tuvo que desarrollarse en el inconfortable espacio que dejaban las posiciones extremas del Este y del Oeste, en un entorno político que le dificultaba el desempeño de su papel mundial, y además se gastó mucha energía buscando y defendiendo posiciones políticas en sus órganos de gobierno. Ésta fue una de las razones por las cuales la participación de la OIT en el desarrollo de la dimensión social de la integración europea fue relativamente modesta. También fue uno de los motivos que condujo a la retirada temporal de los Estados Unidos de la Organización en el decenio de 1970 (el otro fue el problema palestino, como se verá en el capítulo 2).

La descolonización condujo a una reorientación más positiva. La aparición de un Tercer Mundo de Estados poscoloniales ayudó a la OIT a avanzar hacia una visión más universal y cambió las pautas del debate. Estos nuevos Estados compartían una serie de intereses comunes, en especial la necesidad de superar el subdesarrollo, la motivación por organizar una solidaridad no alineada y la demanda de ayuda exterior. Pero para algunos países recién independizados, un tipo de represión sustituyó a otro, los regímenes autoritarios se extendieron durante esta era de descolonización y de guerra fría.

Debido en parte a esa expansión de regímenes autoritarios y populistas, surgieron problemas en algunos nuevos Estados Miembros sobre cuestiones como la libertad de asociación y el trabajo forzoso. Por otra parte, la descolonización reforzó una visión universalista y terminó con la ambigua dualidad normativa que había caracterizado la época colonial. En aquel momento, la mayoría de los países en desarrollo estaba bajo la influencia de modelos de desarrollo socialistas o socialdemócratas y, por consiguiente, bastante familiarizada con nociones como la regulación del mercado de trabajo o la importante función del Estado en el desarrollo. Ello no impidió, sin embargo, que en el plano intelectual la OIT tuviera que generar nuevos conocimientos sobre los problemas económicos, sociales y laborales propios de los países en desarrollo, así como sobre los tipos de política y de asistencia técnica que funcionarían en ese contexto.

Ello tuvo implicaciones tanto políticas como de fondo para la OIT. Los nuevos países en desarrollo que participaban en los órganos de gobierno podían presionar para que la labor de la OIT se orientara hacia sus preocupaciones, lo que condujo a la expansión de los programas de cooperación técnica y a una reorientación de la investigación hacia las cuestiones de desarrollo. Políticamente, la acción más sobresaliente fue la lucha contra el apartheid, que se abordará en el capítulo 2, paradigma del marco poscolonial para gran parte de la labor de la OIT.

Como se verá en el capítulo 5, la OIT emprendió con éxito su labor de desarrollo mediante el Programa Mundial del Empleo, que puso de relieve, entre otras, la intrincada cuestión, casi existencial, de la economía informal que todavía hoy

obsesiona a la Organización. La cuestión es cómo puede la OIT vencer la barrera que impide que en los países de bajos ingresos, sus normas y las instituciones fundamentales del mercado de trabajo sólo beneficien a una minoría de los trabajadores. En contra de lo que en principio se había esperado, no se trata de un problema que vaya a desaparecer con el desarrollo, sino que podría incluso intensificarse en algunos países debido a la globalización acelerada. El modo en que esta cuestión se resuelva dependerá, en última instancia, no sólo de una mayor comprensión de las causas y consecuencias de la informalidad, sino también de la idea que domine en la OIT acerca del equilibrio adecuado entre Estado y mercado.

Volviendo a la historia, mencionaremos también los cambios radicales que sufrieron las estructuras industriales y profesionales, los cuales modificaron el carácter y la distribución geográfica del trabajo. Las pautas industriales características del momento en que se creó la OIT comenzaron a cambiar en los decenios que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. El empleo en las industrias manufactureras y en la minería comenzó a declinar en países descritos anteriormente con toda exactitud como industrializados, primero como resultado de la tecnología sustitutiva de la mano de obra y posteriormente debido a la reestructuración de la producción en la economía global. Las industrias tradicionales no desaparecieron, pero se trasladaron a los nuevos países industriales. El textil, la vestimenta y el calzado migraron de forma masiva. El hierro, el acero y la construcción de buques desaparecieron prácticamente de los países de la primera industrialización en la segunda mitad del siglo XX, y reaparecieron en el Brasil, Corea, Polonia, Rumania y, en los últimos años, en China e India. Mientras tanto, en los países de altos ingresos, y paulatinamente también en los más pobres, el empleo en el sector de servicios fue creciendo rápidamente, recuperando los puestos de trabajo industriales, con las consiguientes implicaciones para la organización tanto de los trabajadores como de las empresas.

El mundo en el decenio de 1920 era esencialmente agrícola, salvo en los pocos países más industrializados de la época, y esto también cambió radicalmente. Sólo dos regiones del planeta siguen siendo mayoritariamente agrícolas en la actualidad: el África subsahariana y ciertas partes del sur y del este de Asia, especialmente China e India, que cuentan con una ingente población rural. A lo largo de los años, los trabajadores agrícolas, en gran medida mujeres, habían ido disminuyendo debido a la mecanización de la agricultura y a la introducción de cultivos mejorados, proceso que también se aceleró en los decenios de posguerra. A medida que el campo se vaciaba, las ciudades se llenaban. El mundo de la segunda mitad del siglo XX era más urbano que nunca. Proliferaron las megalópolis, concentradas sobre todo en el Tercer Mundo, constituyendo aglomeraciones gigantes como Ciudad de México o Mumbai.

La importancia de estos cambios para la OIT es evidente. Han modificado el volumen y la distribución geográfica de lo que todavía hoy puede denominarse la clase trabajadora, y también sus pautas de organización. El fuerte sentimiento de una clase trabajadora unida luchando por mejorar las condiciones de trabajo y de vida por medio de la acción colectiva, tan claro en los primeros tiempos de la OIT, ha perdido vigor en la actualidad, aunque no cabe duda de que no ha desaparecido. Sin embargo, los intereses y la vida de la clase trabajadora se han transformado. El crecimiento del sector terciario, junto con el porcentaje ascendente de trabajadores cualificados y de cuello blanco, ha debilitado al movimiento obrero tradicional. Es cierto que en algunos países de ingresos medios, como el Brasil o la República de Corea, ha surgido un fuerte movimiento obrero en torno al sector industrial, pero en muchos países en desarrollo de menores ingresos, los sindicatos formales sólo representan a una pequeña minoría de trabajadores. Más allá de la cuestión de la organización y la representación, estos cambios repercuten también en muchos aspectos de la vida laboral: la calidad y la seguridad del empleo, las calificaciones necesarias para lograrlo y su distribución entre los diferentes grupos de trabajadores, el nivel de ingresos y de productividad y también el respeto de los derechos en el trabajo. En definitiva, afectan a toda la labor de la OIT.

El decenio de 1970 marcó el final de la relativa estabilidad de la «edad de oro». La primera crisis del petróleo, en 1973, produjo un aumento de la inflación, turbulencia económica y tensiones sociales en todo el mundo. En sí misma, la crisis simbolizaba una demanda más general del Tercer Mundo de un nuevo orden económico internacional que reparara por fin la injusticia económica de siglos de pillaje y explotación colonial. La ingenua esperanza de que la emancipación política produciría rápidamente el despegue económico se desvaneció enseguida. Sin embargo, las expectativas populares seguían siendo altas, y los escasos avances producidos por los esfuerzos de desarrollo avivaron el descontento social. En los países industrializados, las secuelas de la primera crisis del petróleo hicieron que se pusiera en tela de juicio el Estado de bienestar y el compromiso con el pleno empleo. La inflación que generó el aumento de los costes era un problema grave, y los sindicatos utilizaron su poder de negociación para proteger los ingresos reales de sus miembros. Las políticas de ingresos basadas en el diálogo social no generaron soluciones y el descontento en la industria aumentó.

El decenio de 1970 también marcó el final del sistema fijo de tipos de cambio de Bretton Woods basado en el dólar, así como el inicio de un período de inestabilidad creciente de los tipos de cambio. La crisis de la deuda que sufrió el mundo en desarrollo a principios del decenio de 1980 tuvo asimismo su origen en las dificultades crecientes de la balanza de pagos y en la disponibilidad de petrodólares reciclados, que acrecentaron el nivel de endeudamiento exterior de muchos países

en desarrollo. Al mismo tiempo, este período estuvo marcado por la diferenciación económica del mundo en desarrollo, que se produjo a medida que una minoría de países de alto crecimiento, principalmente del este asiático, se despegaba del resto apoyándose en una industrialización orientada a la exportación. La tendencia ha continuado desde entonces, con el empuje más reciente de China y de la India. La emergencia de los «países de industrialización reciente» también fue importante desde el punto de vista ideológico, pues los economistas neoliberales tomaron selectivamente estas experiencias como demostración fehaciente de las ventajas de la liberalización del comercio para el desarrollo. Ello contribuyó grandemente al triunfo de la economía neoclásica, que no tardó en llegar.

Una economía de mercado global

En los años ochenta la filosofía neoliberal comenzó a imperar en la política económica internacional. Como veremos en el capítulo 5, ello restringió severamente la capacidad de maniobra de la OIT y la dejó al margen de las grandes cuestiones económicas y sociales del decenio, como la privatización, la desreglamentación del mercado de trabajo, el retraimiento del Estado de bienestar en los países industrializados y el ajuste estructural en el mundo en desarrollo. El modelo de diálogo tripartito de la OIT se puso en tela de juicio, y los sindicatos en particular sufrieron un entorno económico y político hostil.

Durante el decenio de 1980, estos acontecimientos mayores en la esfera económica y social afectaron también al orden político. Aunque el crecimiento de las economías de mercado durante el período fue desigual (fue la «década perdida» de América Latina), la expansión del comercio internacional y la emergencia de los «tigres económicos» en Asia pusieron de relieve las deficiencias tecnológicas del bloque soviético. El aumento de la disidencia en dicho bloque durante el decenio culminó con la caída de los regímenes socialistas de la Europa del Este y la desintegración de la Unión Soviética. Por supuesto, los mandantes de la OIT de los países afectados se vieron envueltos en estos procesos, y la propia Organización desempeñó un importante papel, concretamente en Polonia (véase el capítulo 2). Estos cambios políticos en la Europa del Este generaron de forma natural nuevas demandas para la OIT, en particular la de consolidar las organizaciones independientes de trabajadores y de empleadores en todos estos países.

Las repercusiones económicas fueron al menos tan significativas como las políticas, pues durante el decenio de 1980 se sentaron las bases de una nueva ola de globalización. La importante liberalización económica que se produjo en los países industrializados y en muchos países en desarrollo entrañó la reducción de

muchos obstáculos políticos al crecimiento del comercio, la inversión y los flujos financieros. Al final del decenio, la caída del bloque soviético aceleró el advenimiento de una economía de mercado global. Esto, junto con las reformas económicas emprendidas en China, y en menor medida en la India, preparó el escenario para la rápida globalización que se produciría a partir de 1990.

En los primeros años del decenio de 1990 continuó la hegemonía neoliberal del decenio anterior. En los antiguos países comunistas se pusieron en práctica programas radicales de liberalización económica con un alto coste social. La OIT tuvo poca influencia en estos acontecimientos, aunque tuvieron considerables implicaciones en sus fines y en sus mandantes. A mediados del decenio, sin embargo, se produjeron signos más esperanzadores. Como se verá en el capítulo 6, comenzaron a despuntar las reacciones frente al excesivo costo social de las políticas neoliberales, reacciones que políticamente se tradujeron en esfuerzos por promover los intereses sociales en el comercio internacional y en una serie de cumbres mundiales bajo los auspicios de las Naciones Unidas que reafirmaron la importancia de las cuestiones sociales. Al mismo tiempo, la globalización financiera comenzó también a despegar, por lo que las crisis en este ámbito aumentaron en frecuencia e intensidad. Los devastadores costos sociales de estas crisis generaron la obvia necesidad de dar una respuesta social a la globalización que la OIT ha tratado de ofrecer.

Desde el año 2000 el fenómeno de la globalización está cobrando amplitud y profundidad a gran ritmo. La economía mundial es ahora mucho más compleja que incluso hace uno o dos decenios. Un nuevo sistema de producción mundial ha crecido rápidamente, creando relaciones económicas multilaterales y a distintos niveles entre gobiernos, empresas multinacionales, empresas locales y trabajadores. El alcance de las transacciones interfronterizas se ha ampliado enormemente y ahora incluye la deslocalización de muchas actividades de servicios. La globalización financiera se expande exponencialmente mientras que el alcance mundial y el poder de mercado de las empresas multinacionales en la economía real ha aumentado de forma extraordinaria. Todo ello ha debilitado el poder de los gobiernos para controlar y regular las economías nacionales, mientras que los instrumentos para la gobernabilidad mundial siguen sin desarrollarse. Pero los grupos de la sociedad civil que trabajan sobre cuestiones sociales y laborales también están proliferando. El acceso al conocimiento y el flujo de información y de comunicación es hoy día prácticamente instantáneo. La rapidez y la inteligencia con la que pueda responder la OIT a los desafíos que plantea esta nueva y compleja economía global será un determinante crucial de su futura eficacia y relevancia (véase el capítulo 6).

Un entorno social en plena evolución

Todos estos acontecimientos han formado parte de un proceso más amplio de cambio económico y social que ha afectado a la labor de la OIT de muy diversas formas. La evolución de las pautas industriales ha contribuido asimismo a un cambio fundamental en la conceptualización de la relación laboral en los países industrializados. Hemos pasado de un modelo basado en el cabeza de familia masculino, asalariado permanente a tiempo completo en el sector industrial (que nunca ha correspondido al tipo de empleo más abundante, pero fue el marco de referencia dominante desde los comienzos de la OIT, en parte debido a que este grupo era el más fácil de organizar) a un concepto de trabajo y de empleo más amplio, reflejo de una mejor comprensión, pero también de la aparición en el mercado de trabajo de situaciones laborales más fragmentadas y diferenciadas (véase el capítulo 3). También se ha producido algún avance hacia la igualdad de género en el empleo, o al menos el reconocimiento de esta meta, lo cual ha influido en las políticas de la OIT (por ejemplo, acerca del trabajo nocturno de las mujeres, como se verá en los capítulos 2 y 3). Por supuesto, todo este cambio conceptual surgió en parte después de que la OIT iniciara su labor en materia de empleo en los países en desarrollo, donde la realidad sigue estando muy lejos de aquel primer modelo de relación laboral.

Estos cambios en las estructuras de trabajo y producción se reflejan en las pautas de pobreza y exclusión, con respecto a las cuales no cabe duda de que los avances son muy dispares. A pesar del crecimiento económico, el número total de personas en la pobreza disminuye escasamente, e incluso está aumentando fuera de China y de la India, tendencia que sin duda está siendo exacerbada por la crisis económica mundial que se estaba produciendo en el momento de escribir el presente libro. El desnivel entre el máximo y el mínimo de la escala de ingresos está aumentando tanto dentro de cada país como entre países, y el sector informal, junto con la persistencia del empleo precario e inestable, refuerza las pautas de exclusión. Superar estos problemas es un objetivo político central en gran parte del mundo, lo cual pone de manifiesto que la acción de la OIT en pro del empleo y del trabajo decente sigue teniendo sentido y es necesaria (véase el capítulo 5).

Se trata en todos los casos de diferentes aspectos de una transformación social más amplia, que también incluye la emergencia de la sociedad de consumo y el surgimiento y expansión de la clase media. Esta nueva clase media puede tener más intereses en común a través de las fronteras que con otros grupos dentro de cada país. Nuevos movimientos – religiosos, políticos o basados en intereses – se desarrollan a medida que las instituciones políticas, sociales y

económicas existentes se ponen en duda. Reina una atmósfera de cambio y de gran diversidad en el mundo, que se resiste a la imposición de soluciones universales simplistas. La OIT ha respondido con más o menos agilidad a estos acontecimientos en sus distintos ámbitos de acción, y esto es lo que vamos a analizar a continuación.

Derechos humanos y derechos en el trabajo¹

2

Introducción

El 18 de junio de 1998 la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la primera declaración de la Organización que reafirmaba su compromiso expreso y sin reservas en pro de los derechos humanos desde que se aprobara la Declaración de Filadelfia en 1944. Llegar a ese punto había tomado varios días de acalorado debate. Aunque esta Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo disfruta hoy en día de aceptación universal, en aquel momento suscitó una gran controversia. El asunto había congregado la mayor asamblea de «embajadores del comercio», como se los denominó, jamás reunida en Ginebra para examinar cuestiones de trabajo, temerosos de que la adopción de ese compromiso de la OIT en pro de los derechos humanos sirviera para menoscabar la capacidad de los países en desarrollo de aprovechar la mano de obra barata para mantener sus mercados de exportación. Los «embajadores del comercio» perdieron una votación en la Comisión que debatía la Declaración porque les tomó totalmente desprevenidos el hecho de que los empleadores y los trabajadores se pusieran de acuerdo para hacer caer la propuesta que ellos defendían.

En la plenaria, el Presidente de la Conferencia estaba a punto de confirmar con un golpe de martillo la adopción por unanimidad de la nueva Declaración cuando, de repente, el Ministro egipcio de Trabajo tomó la palabra y exigió una votación. El portavoz del Grupo de los Trabajadores, Bill Brett, subió inmediatamente al

¹ El autor principal de este capítulo es Lee Sweptson.

podio para pedir que el voto se registrara, y sólo tras haberlo hecho se dio cuenta de que la sala estaba casi vacía, lo cual ponía en peligro la adopción del texto según las normas de la Conferencia respecto al quórum. Los miembros de la Mesa de la Conferencia aprovecharon un oportuno fallo técnico del sistema electrónico de votación para correr hacia las cafeterías, los pasillos y los baños del Palacio de las Naciones en busca de los delegados, bastante cansados ya al final de aquella difícil Conferencia, y empujarlos de nuevo al salón de la Asamblea. La votación tuvo lugar por fin: ningún voto en contra, pero sí un gran número de abstenciones. El nuevo compromiso de la OIT en pro de los derechos humanos fundamentales se aprobaba con sólo nueve votos por encima de la mayoría necesaria.

¿Por qué los mandantes de la OIT mostraron tales dudas a la hora de contraer un verdadero compromiso en pro de los derechos humanos? ¿Y por qué la oposición a la Declaración vino fundamentalmente de los gobiernos? La respuesta reside en una larga y complicada historia, que muestra que, desde sus mismos comienzos, la OIT ha sido esencial para anclar el concepto de derechos humanos sociales y económicos en el discurso internacional del siglo XX.

Conviene explicar un poco la expresión «derechos humanos». En el lenguaje popular, se refiere a los derechos y libertades básicos que todos los seres humanos deben disfrutar, como los mencionados en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 o la propia Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998. Los principios y derechos consagrados en esta última pertenecen a cuatro ámbitos: la libertad de asociación, la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva; la abolición del trabajo forzoso; la erradicación del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en el trabajo. Cuando se estaba debatiendo, algunos sectores propusieron que se incluyeran también temas como la seguridad y la salud en el trabajo, pero en última instancia se decidió limitarla sólo las primeras cuatro categorías de derechos, por ser considerados derechos «habilitadores», es decir, básicos para el logro otros derechos. Sin embargo, en sentido más amplio, la expresión «derechos humanos» incluye todos los conceptos que conforman lo que la OIT denomina «trabajo decente». En las leyes internacionales de derechos humanos está firmemente asentada la idea de que todos tenemos derecho a una vida laboral digna, lo que incluye muchos aspectos que se analizarán en posteriores capítulos del presente libro. Un argumento sólido para defender que la mayoría de las normas que establece la OIT pertenecen a la categoría de los derechos humanos es que los artículos 6 a 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, adoptado en 1966, constituyen una reafirmación abreviada de las normas de la OIT adoptadas hasta ese momento. De hecho, esos artículos hacen referencia a una serie de temas relevantes para el ámbito del

trabajo, y en concreto a los derechos relativos a las condiciones de trabajo y de vida (la seguridad y la salud en el trabajo, los salarios, el descanso y la protección de la familia). El pacto confiere el estatuto de derecho a todos ellos.

El compromiso de las organizaciones internacionales con el movimiento mundial en pro de los derechos humanos es en gran medida un fenómeno posterior a la Segunda Guerra Mundial. El Pacto de la Sociedad de las Naciones no entrañaba el compromiso en favor de los derechos humanos que caracteriza a la Carta de las Naciones Unidas, y el término «derecho» utilizado en el Tratado de Versalles se refiere casi exclusivamente a los derechos territoriales y otros derechos soberanos de los Estados, con la única excepción de una referencia al derecho de los trabajadores y de los empleadores a organizarse dentro del capítulo del Tratado relativo a la creación de la OIT. Hasta entonces, claro está, no se había barajado la noción de déficit de derechos, ni siquiera en la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 o en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos y su Constitución de 1776. Los redactores del Pacto de la Sociedad de las Naciones celebraron largos debates sobre la posibilidad de incluir referencias a otras categorías de derechos, entre ellos los de las mujeres y las minorías, pero consideraron que ello entrañaba riesgos políticos demasiado elevados².

La situación cambió con la Segunda Guerra Mundial, en reacción a los horrores de los campos de concentración y a las brutalidades cometidas tanto contra civiles como contra soldados. El Presidente estadounidense Franklin Roosevelt, en su discurso sobre las «Cuatro Libertades» dirigido al Congreso de los Estados Unidos en 1941, manifestaba el deseo de un mundo en el que los derechos humanos fueran reconocidos y protegidos. La Carta de las Naciones Unidas de 1945 siguió el camino que había marcado la Declaración de Filadelfia de la OIT (1944) al utilizar un lenguaje propio de una declaración de derechos, y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada en 1948, sigue siendo en la actualidad la más amplia y esencial expresión internacional de los derechos humanos. Sin embargo, hasta casi cincuenta años después de la creación de las Naciones Unidas hubo debates, surgidos con la guerra fría, sobre la interpretación y la clasificación de los derechos humanos en diferentes categorías según una distinción de inspiración política. A consecuencia de ello, las Naciones Unidas adoptaron dos pactos en 1966: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional

² Puede encontrarse un estudio reciente de la cuestión en D. Bromley: *Human rights and the League of Nations; How ideas about human rights came to be included in the Charter and work of the League of Nations*, documento preparado para la reunión anual de la Western Political Science Association de San Diego, California, de 20 de marzo de 2008. Véase también R. Normand y S. Zaidi: *Human rights at the UN. The political history of universal justice* (Indiana University Press, 2007), United Nations Intellectual History Project Series, en <http://www.unhistory.org>.

de Derechos Civiles y Políticos. La OIT participó activamente en la redacción de estos pactos, que contienen disposiciones íntimamente relacionadas con sus normas, y que recibieron un trato muy diferente por parte de los distintos Estados Miembros hasta mediados del decenio de 1990: los Estados «occidentales» mantenían que sólo los derechos civiles y políticos eran realmente importantes, mientras que los Estados comunistas y sus aliados defendían la importancia suprema de los derechos económicos, sociales y culturales. En cierta medida, este debate continuó incluso después de que el final de la guerra fría eliminara los motivos ideológicos que habían provocado su categorización. La OIT, a diferencia del resto de la «comunidad de los derechos humanos», nunca reconoció dicha distinción.

Quizás un motivo de lo anterior sea que, aunque las normas del trabajo adoptadas antes de la creación de la OIT, o por la OIT a partir de 1919, tenían por objetivo la protección de los derechos de los trabajadores, casi nunca se enunciaban en términos de derechos como los que empezaron a utilizar las Naciones Unidas después de la Segunda Guerra Mundial. Más bien hablaban en términos de obligaciones de los gobiernos para garantizar ciertos resultados o procesos. El hecho de que se tradujeran en una mayor protección de los derechos humanos rara vez aparecía reflejado en el propio instrumento, ni siquiera en los convenios fundamentales de la OIT sobre derechos humanos.

La propia OIT no establece diferencias entre las normas de protección de los trabajadores en la mayoría de los casos, aunque vela por que ninguna de sus acciones vaya en contra de la noción de derechos básicos. Todas las normas de la OIT se establecen y se supervisan con la participación de los mismos interlocutores tripartitos, siguiendo los mismos métodos y prestando la misma atención a los detalles. Si bien existen algunas diferencias en las estructuras creadas internamente para abordar las diferentes labores que los «derechos» exigen, como la Declaración de 1998 o el Comité de Libertad Sindical (véase el capítulo 1), así como en la frecuencia con que se exigen informes sobre uno u otro tema, las normas relativas a la seguridad y la salud en el trabajo se tratan del mismo modo, y a través del mismo sistema de supervisión que las normas sobre trabajo forzoso o discriminación.

Las Naciones Unidas han desglosado la Carta Internacional de Derechos Humanos en ocho de sus convenciones, la mayoría de las cuales integran, entre otros temas, los derechos en el trabajo. Algunas están basadas directamente en normas anteriores de la OIT, al igual que ciertas disposiciones de los dos Pactos Internacionales de 1966, y otras contienen referencias a las mismas o a los conceptos que en ellas se barajan. Las Naciones Unidas siempre han aceptado, sin intento alguno de modificarlos, los derechos reconocidos a los trabajadores en las normas internacionales del trabajo, y ha extendido su aplicabilidad a un contexto más amplio, sobre la base de disposiciones anteriores de la OIT. Ni los

convenios de la OIT ni las convenciones de las Naciones Unidas tienen precedencia unos sobre otros en el plano jurídico, aunque como parte del sistema de las Naciones Unidas, la OIT debe ser coherente con las normas de éste. En la práctica, la OIT suele tomar la delantera a la hora de establecer normas básicas, en general de menor alcance pero mucho más pormenorizadas que los principios generales establecidos por las Naciones Unidas. Por ejemplo, el principio general de que los niños deberán estar protegidos contra toda explotación económica, expresado en el artículo 32 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño adoptada en 1989, ha sido objeto de más de una docena de convenios detallados de la OIT. Además, las secretarías de ambas organizaciones colaboran siempre que una de ellas establece una norma sobre cualquier tema de la competencia de ambas, por ejemplo, cuando las Naciones Unidas adoptaron instrumentos sobre los trabajadores migrantes, los derechos de las personas con discapacidades o los pueblos indígenas. Por último, los sistemas de supervisión de las dos organizaciones se mantienen en contacto, remitiéndose a las conclusiones de la otra, basándose en hechos comunes y buscando la coherencia de sus juicios. Por consiguiente, las normas de la OIT destinadas a proteger los derechos de los trabajadores y de los empleadores están sólidamente integradas en el canon de derechos humanos adoptado por el sistema internacional.

Los derechos humanos y la historia de la OIT

Hasta la finalización de la Segunda Guerra Mundial, la historia de los derechos humanos en la OIT se limitaba a la elaboración y promoción de normas. Durante los primeros quince años de posguerra, la OIT adoptó o actualizó casi todas sus normas relativas a los derechos humanos fundamentales, y sentó asimismo las bases para la elaboración de normas sobre derechos humanos de las Naciones Unidas, al tiempo que iniciaba la labor en el terreno por medio de la cooperación técnica; en los últimos treinta años ha establecido vínculos más estrechos entre la acción normativa y la acción en el terreno.

La Sociedad de las Naciones

La primera fase de la labor normativa de la OIT se extendió desde su fundación hasta la Segunda Guerra Mundial, período en el que adoptó dos orientaciones básicas. La primera fue asumir la labor de la Asociación Internacional

para la Protección Legal de los Trabajadores, que se había creado a principios del siglo XX (véase el capítulo 1), estableciendo normas sobre la edad mínima laboral, las horas de trabajo y otros temas para sus Estados Miembros. Esta filosofía pragmática de la protección de los trabajadores se adoptó sobre la base del título I de la parte XIII del Tratado de Versalles, que se convirtió en la primera Constitución de la OIT (véase el capítulo 1), y del artículo 427 del título II de la misma parte (que se convirtió en el artículo 41 de la Constitución de la OIT), en el que se enumeraban unos «Principios generales» relativos al trabajo (véase el anexo II) que posteriormente fueron sustituidos por la Declaración de Filadelfia en 1944.

A excepción del derecho de asociación y de sindicación, los principios generales y el mandato de la OIT se expresaron en términos de bienestar y no de derechos, aunque se incluyeran temas como la igualdad de trato entre hombres y mujeres o la erradicación del trabajo infantil, que se han considerado después derechos humanos fundamentales.

Menos derechos para los trabajadores originarios de las colonias

Los miembros de la OIT, en el momento de su creación, eran en su inmensa mayoría Estados europeos industrializados, por lo que la Organización elaboró esencialmente normas destinadas a los trabajadores europeos del sector industrial. Por ejemplo, el artículo 41 de su primera Constitución hacía referencia a políticas que deberían adoptar las «comunidades industriales», y asumía que no podía esperarse que en ciertos lugares del mundo se adoptaran normas tan exigentes de forma inmediata. Las primeras normas de la OIT sobre horas de trabajo, trabajo nocturno de las mujeres, edad mínima y protección de los jóvenes, seguridad y salud y otras cuestiones técnicas estaban destinadas a la población de los Estados independientes, sin intención alguna de aplicarlas a los habitantes de las colonias y de otros territorios dependientes.

El Tratado de Versalles sentó las bases para el trato diferente de las colonias – o «territorios no metropolitanos» – y la aplicación de normas menos favorables a los trabajadores de dichos territorios. Apoyándose en las «diferencias de clima, usos y costumbres, oportunidad económica y tradición industrial» (artículo 41), el artículo 35 de aquella primera Constitución disponía que los Estados podían decidir en qué grado aplicarían los convenios que ratificaran a los territorios no metropolitanos, y con qué modificaciones, una cláusula que no era aplicable a los territorios metropolitanos de los mismos Estados. El artículo 35

estipulaba la aplicación de los Convenios internacionales a las «colonias o posesiones, y a aquellos de sus protectorados que no se gobiernen plenamente por sí mismos» en función de las «condiciones locales»³. Además, algunos de los primeros instrumentos de la OIT disponían la aplicación de normas menos exigentes a países como China, India, Japón, Persia o Siam, considerando que no podía esperarse aplicar a estos países el mismo nivel normativo que a los que más tarde se denominaría países «desarrollados».

Entre 1930 y 1939 la Conferencia fue aún más lejos en la diferenciación entre los derechos de los trabajadores de las regiones desarrolladas y «subdesarrolladas» cuando adoptó el denominado «Código del Trabajo Nativo», consistente en una serie de instrumentos sobre trabajo forzoso y las condiciones de trabajo de los «trabajadores indígenas», expresión que en aquel tiempo se refería a los trabajadores de los territorios coloniales. Estos convenios y recomendaciones fueron el primer intento de regular las condiciones en las que se explotaba el trabajo de la población de las colonias europeas de África y Asia. El primero de estos instrumentos fue el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), que establecía los límites en cuanto a las formas de trabajo forzoso que podían permitirse en cualquier Estado. Se trata del más antiguo de los que posteriormente la OIT ha considerado convenios fundamentales para el logro de los derechos humanos. Aunque el Convenio núm. 29 aceptaba que continuara existiendo el trabajo forzoso en los territorios dependientes en que la práctica aún persistía, también declaró que el trabajo forzoso u obligatorio era inaceptable en términos generales, restringió su uso al sector público, declarándolo ilegal en el sector privado, y sentó las bases para su abolición gradual, como veremos más adelante.

El período de entreguerras se caracterizó por la imposición de los estilos europeos de empleo en las colonias con poca tradición de trabajo asalariado, lo cual se tradujo en el trabajo forzoso sistemático, impuesto por las autoridades coloniales para compensar la escasez de mano de obra. Al adoptar los convenios y recomendaciones que conformaron esta legislación colonial, la OIT afrontaba el hecho de que las autoridades coloniales no aceptarían que los trabajadores de estos territorios disfrutaran de los mismos derechos que los trabajadores de la metrópoli. Como afirma Maul, «básicamente, cualquier filosofía colonial distinguía entre una economía y un sector laboral europeo y otro 'nativo', y colmaba la escasez de mano de obra en los primeros con métodos coercitivos. El resultado era un estancamiento social y político programado y la explotación temporal y sin

³ Véase L. Rodríguez-Piñero: *The ILO and indigenous peoples: A historical anomaly*, documento presentado en el Seminario sobre el Proyecto Centenario de la OIT, Ginebra, 27-28 de agosto de 2007.

escrúpulos de la mano de obra de las comunidades indígenas»⁴. Al mismo tiempo, los instrumentos del Código Nativo del Trabajo establecieron una serie de derechos – aunque inferiores a los de otros trabajadores –, imponiendo así restricciones por primera vez a los abusos que se cometían en las colonias, lo cual supuso una transición hacia el pleno reconocimiento de los derechos de estos trabajadores⁵. En efecto, las medidas que el Convenio núm. 29 contenía fueron un trampolín para el cambio radical hacia un mismo nivel de protección que se produciría quince años después de su adopción en 1930, cuando los acuerdos de posguerra crearon las condiciones para el fin del sistema colonial y el inicio del movimiento descolonizador. Durante la Segunda Guerra Mundial la OIT abandonó su posición tolerante, y con ello dejaba de proporcionar una base jurídica a los regímenes coloniales. En su lugar, proclamó la igualdad de derechos para todos en la Declaración de Filadelfia, abandonando así definitivamente su pasado colonialista y contribuyendo al advenimiento del mundo postcolonial que surgió después de 1945.

La Segunda Guerra Mundial y la Declaración de Filadelfia

Los debates entre los aliados que tuvieron lugar durante la Segunda Guerra Mundial, tras la disolución de la Sociedad de las Naciones, para concebir la nueva arquitectura internacional, tuvieron una fuerte influencia en la OIT, que fue la primera organización internacional que adoptó una visión universal de los derechos humanos como tema legítimo de interés internacional. Con la Conferencia Internacional del Trabajo de 1944 en Filadelfia, en la que se decidió el futuro de la Organización, se dio un giro definitivo tanto al pensamiento de la OIT como a los paradigmas internacionales de derechos humanos y desarrollo social. En la Secretaría de la Organización ya habían surgido dudas sobre el apoyo explícito que se estaba dando a los regímenes coloniales y a la «expropiación» de mano de obra para los poderes coloniales que ello implicaba. El nivel normativo inferior del Código del Trabajo Nativo no podía mantenerse en un

⁴ Para una descripción de la situación del trabajo forzoso en las colonias en el período de entreguerras véase OIT: *Social policy in dependent territories* (Montreal, 1944), págs. 20-38. Para África, véase F. Cooper: *Decolonization and African society. The labour question in British and French Africa* (Cambridge University Press, 1996), págs. 25-107. Más específicamente para el África occidental francesa, véase B. Fall: *Le travail forcé en Afrique Occidentale Française, 1900-1946* (París, 1993).

⁵ L. Rodríguez-Piñero, *Indigenous peoples, post-colonialism and international law. The ILO regime (1919-1989)*, 2005; D.R. Maul: «The International Labour Organization and the struggle against forced labour from 1919 to the present», *Labor History*, 48, núm. 4 (noviembre de 2007), págs. 477-500.

mundo que evolucionaba hacia la descolonización y el reconocimiento de la igualdad de derechos de todos los seres humanos.

Además, durante los primeros años de la guerra, los mandantes de la OIT habían colaborado con las potencias aliadas para dar forma a una nueva estructura de gobernanza internacional para la paz. Cuando la guerra terminó, la solución que se vislumbraba era la de un sistema de organizaciones internacionales que pudieran promover un desarrollo paralelo en todo el mundo y paliar las consecuencias de la explotación, que se consideraba una de las fuentes de conflicto. La cláusula 5 de la Carta del Atlántico, firmada por Churchill y Roosevelt en agosto de 1941⁶, que abogaba por «promover la máxima colaboración entre las naciones en el campo económico a fin de que todas puedan conseguir mejores condiciones de trabajo, progreso económico y protección social», fue considerado específicamente como una guía para el desarrollo de una nueva OIT, que cobró forma en la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Filadelfia tres años después.

El programa de reforma colonial de Filadelfia estableció por primera vez la conexión entre desarrollo económico y social y los principios básicos de derechos humanos. La OIT colocaba así la piedra angular de un futuro pacífico y establecía también por primera vez en un documento internacional el concepto de derechos sociales universales del individuo, concepto en el que se basó para pedir a sus Estados Miembros que se comprometieran a aplicar políticas económicas regidas por un objetivo social primordial, lo cual ha sido una de las principales contribuciones de la OIT al debate sobre desarrollo desde entonces. La imposibilidad de separar derechos y desarrollo quedó particularmente clara en los párrafos de la Declaración de Filadelfia que establecen como condición para el «verdadero» desarrollo la eliminación de la discriminación y del trabajo forzoso. La principal demostración de esta filosofía fue el refrendo del principio de libertad sindical y de asociación, que conllevaba la idea de que las medidas de desarrollo sólo tendrían éxito si se daba a los afectados la oportunidad de participar plenamente y crear estructuras locales desde la base para defender sus intereses.

Con la adopción de la Declaración de Filadelfia en 1944 y su incorporación a la Constitución de la OIT en 1946, se había lanzado la siguiente fase de normalización. Hoy es fácil reconocer que los instrumentos adoptados en el decenio que siguió a la Segunda Guerra Mundial sentaron las bases intelectuales de gran parte de la labor normativa en derechos humanos de las Naciones Unidas, de diferentes estructuras regionales y de la propia OIT. Estos instrumentos constituyeron desde

⁶ A.C. Brinkley y D. Facey-Crowther (directores): *The Atlantic Charter* (Nueva York, St. Martin's Press, 1994).

entonces una base para las políticas laborales y de derechos humanos, sobre todo en el momento de la emergencia del mundo poscolonial.

Los grandes temas de la labor de la OIT en derechos humanos

Tras la guerra, se hizo muy pronto patente que la OIT estaba adoptando instrumentos de derechos humanos, pero tendrían que pasar muchos años antes de contar con un marco de derechos humanos reconocido. Los temas centrales de la OIT en este ámbito son en la actualidad los cuatro que se establecieron en la Declaración de 1998: libertad sindical y de asociación, trabajo forzoso, discriminación y trabajo infantil. En términos generales, los objetivos son suprimir los obstáculos que impiden el acceso al empleo, tratando de eliminar la discriminación por motivos de sexo, raza, o cualquier otro, y proporcionar las bases para unas condiciones dignas de trabajo. Ello significa establecer unas condiciones mínimas de trabajo para proteger a los más explotados debido a su falta de poder económico, o incluso a su exclusión de una economía monetaria, como hicieron anteriormente el Código del Trabajo Nativo y más tarde las normas sobre mujeres, niños y pueblos indígenas y tribales en países independientes. Y, por supuesto, las normas de la OIT sobre libertad sindical y de asociación y negociación colectiva tienen por objeto garantizar que los trabajadores y los empleadores pueden participar en el establecimiento de las condiciones en las cuales se realiza el trabajo.

La libertad sindical y de asociación y el derecho de negociación colectiva

Como ya se ha mencionado, el Tratado de Versalles y la primera Constitución de la OIT reconocieron el derecho de asociación «para todos los fines que no sean contrarios a las leyes» entre los principios fundadores de la OIT. La asociación para la protección de intereses económicos ya era un concepto bien asentado en el momento en que se creó la OIT en 1919⁷. Los trabajadores habían comenzado a organizarse en Europa desde 1750, y los gobiernos y los empleadores reaccionaron rápidamente con la adopción de leyes y normativas para restringir tales

⁷ Véase el excelente estudio de H. Dunning: «Orígenes del Convenio núm. 87 sobre libertad sindical y derecho de sindicación», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1998), vol. 117, núm. 2. Gran parte de la información sobre el origen del Convenio núm. 87 se ha extraído de este artículo.

actividades. En Gran Bretaña, por ejemplo, las leyes sobre asociación (Combination Acts) de 1799 permanecieron en vigor durante 25 años, reglamentando e incluso prohibiendo los sindicatos, entre otras cosas.

Con el tiempo, el reconocimiento del derecho de asociación fue ganando terreno. A mediados del siglo XIX, había organizaciones de trabajadores por toda Europa occidental, sobre en los sectores cualificados; sería necesario otro cuarto de siglo para que los trabajadores no cualificados comenzaran a incorporarse al movimiento sindical. En parte, ello se debió a las restricciones y prohibiciones que existían en muchos países para impedir la formación de sindicatos en la agricultura y en ciertas profesiones (todavía hoy es frecuente denegar el derecho de sindicación a los trabajadores agrícolas). Los sindicatos internacionales comenzaron a crearse en la segunda mitad del siglo XIX, y condujeron a la aparición de los secretariados internacionales de los diferentes sectores laborales.

En 1913 las centrales sindicales nacionales seculares formaron la Federación Sindical Internacional. Los miembros del movimiento sindical internacional lograron mantenerse en contacto a través de los frentes entre 1914 y 1918, y los líderes sindicales de ambos lados de la contienda no tardaron en darse cuenta de las ventajas de una situación en que los gobiernos necesitaban a los trabajadores para responder a las exigencias que imponía esa nueva forma de guerra industrializada. A pesar de las restricciones propias del conflicto bélico, los trabajadores celebraron conferencias nacionales o internacionales en las cuales pudieron discutir sobre sus planes para los tiempos de paz. La conferencia de sindicatos celebrada en Leeds (Reino Unido), en julio de 1916 adoptó una larga lista de reivindicaciones que incluían la libertad sindical, la limitación de la jornada de trabajo, la edad mínima laboral de 14 años, la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres, una seguridad social completa y una inspección de las fábricas; pidieron también la creación de una oficina internacional del trabajo. Pocos años después del final de la guerra, la OIT hizo suyas todas esas reivindicaciones, algunas de las cuales ya estaban en vías de ser aceptadas.

Aunque existían desacuerdos entre los distintos sindicatos sobre la nueva organización, la mayoría de ellos coincidía en que la OIT debía asumir la protección de sus derechos, y pensaba que el Tratado de Paz no había estado a la altura de los objetivos de los trabajadores. En materia de libertad sindical, por ejemplo, el Tratado sólo reconocía el derecho de asociación «para todos los fines que no sean contrarios a las leyes» (una formulación que permitiría a los gobiernos declarar ilegal el derecho a la huelga), mientras que el deseo de los trabajadores hubiera sido la abolición de todas las leyes contrarias al derecho de asociación⁸.

⁸ A. Alcock: *History of the International Labour Organisation* (Londres y Basingstoke, Macmillan, 1971).

La nueva Organización no logró de inmediato adoptar normas que hicieran realidad este derecho. En su tercera reunión, en 1921, la Conferencia tuvo ante sí una serie de informes sobre el trabajo agrícola, de los cuales uno trataba sobre la libertad sindical en este sector. A pesar de las reticencias – en particular del Gobierno de Francia – para tratar este tema a nivel internacional, la Conferencia terminó por adoptar el Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11), cuyo artículo 1 establecía:

Todo Miembro [...] que ratifique el presente Convenio se obliga a asegurar a todas las personas ocupadas en la agricultura los mismos derechos de asociación y de coalición que a los trabajadores de la industria.

El error evidente con este nuevo instrumento fue que la OIT todavía no había definido el fondo del derecho de asociación. El intento de hacerlo en la Conferencia de 1927 fracasó debido a graves desacuerdos acerca de si los empleadores y los trabajadores deberían tener también derecho a *no* asociarse. Otro tema de desacuerdo fue el significado de la expresión «para todos los fines que no sean contrarios a las leyes», pues concretamente los trabajadores no deseaban que se especificara en convenio alguno qué se permitía exactamente a los sindicatos, por miedo a que se interpretara cualquier acción no prevista como excluida de sus derechos. Finalmente, la Comisión recomendó que dicho punto no volviera a incluirse en conferencias futuras, por lo que el asunto quedó olvidado hasta después de la Segunda Guerra Mundial.

En 1944, la Declaración de Filadelfia reafirmó:

la lucha contra la necesidad debe proseguirse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en un pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común⁹.

En ningún punto de la Declaración se utilizó la expresión «para todos los fines que no sean contrarios a las leyes», por lo que se abrió finalmente la vía hacia un nuevo Convenio de la OIT sobre el derecho de sindicación.

Sin embargo, en enero de 1947, la Federación Sindical Mundial, que se había ido acercando a los países «socialistas», dirigió una carta al Secretario General de

⁹ Declaración de Filadelfia, *op. cit.*, parte I, d).

las Naciones Unidas pidiendo que el Consejo Económico y Social (ECOSOC) examinara los derechos de los sindicatos. Poco después, la Federación Americana del Trabajo respondió con una recomendación a las Naciones Unidas de que el problema fuera remitido a la OIT. Como Harold Dunning señala:

los representantes de los países socialistas, liderados por la URSS, respaldaron a la Federación Sindical Mundial en su demanda de una acción directa del ECOSOC, lo cual parecía dejar claro que algunos Miembros no confiaban en que la OIT diera a los trabajadores un trato justo, en gran medida debido a la participación de los representantes de los empleadores. Los portavoces de los países «no socialistas», por su parte, dieron todo su apoyo a la OIT, basándose en los logros de la Organización desde 1919, y en los artículos pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas y del acuerdo entre esta organización y la OIT¹⁰.

Terminó remitiéndose el asunto a la OIT. En la primera reunión celebrada al respecto, en 1947, los Empleadores volvieron a proponer que después de «el derecho de asociarse» se insertaran las palabras «o de no asociarse». Sin embargo, la enmienda fue rechazada y el tema se incluyó en el orden del día de la Conferencia de 1948. Los delegados de los gobiernos de dos Estados europeos del Este propusieron que se suprimiera la palabra «empleadores» en todo el texto, de forma que el Convenio versara únicamente sobre los derechos de los trabajadores. La mayoría de los Empleadores se opuso, al igual que los Trabajadores y la mayoría de los delegados gubernamentales, por lo que la propuesta fue desestimada. Posiblemente a cambio de lo anterior, los Empleadores no presentaron esta vez su enmienda de añadir «o de no asociarse», y el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (núm. 87) se adoptó por gran mayoría en 1948. Ese mismo año, las Naciones Unidas adoptaban la Declaración Universal de Derechos Humanos, que estipulaba que «Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses». Obviamente, ello se derivaba del Convenio núm. 87, aunque no se incluyera el derecho de asociación de los empleadores, debido a la mayor influencia que ejercían los Estados europeos del Este en las Naciones Unidas, en comparación con la OIT. En ese mismo año 1948, la Conferencia decidió incluir en el orden del día de su siguiente reunión un punto titulado «derecho de sindicación y de negociación colectiva», que en 1949 dio lugar al Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (núm. 98), que complementaría al Convenio núm. 87.

¹⁰ Dunning, *op. cit.*, pág. 160.

Es necesario subrayar la importancia de incluir los derechos de los empleadores en estos Convenios, defendidos en un grupo limitado pero importante de casos presentados a los órganos de supervisión de la OIT¹¹. La Organización ha tratado a conciencia de velar por que en toda referencia de las Naciones Unidas a los «derechos fundamentales de los trabajadores», como en la declaración final de la Cumbre Social de Copenhague de 1995, se incluya a los empleadores. Por ejemplo, la Declaración de 1998 optó por la expresión «principios y derechos en el trabajo» para reconocer los derechos de los empleadores tanto como los de los trabajadores.

Además de adoptar estas normas, en 1951 el Consejo de Administración creó la Comisión de Investigación y Conciliación y el Comité de Libertad Sindical para examinar las quejas de violaciones de este principio, incluso por Estados que no hayan ratificado los Convenios pertinentes. Con estos órganos se pretendía complementar los procedimientos existentes de supervisión en lo relativo a la aplicación de los nuevos Convenios núms. 87 y 98, especialmente en el caso de los Estados que no los habían ratificado.

Los Convenios núms. 87 y 98 constituyen la legislación internacional básica sobre el tema. Con los años, la OIT ha ido adoptando otros instrumentos sobre libertad sindical y negociación colectiva, pero se trata en realidad de meras elaboraciones de los principios básicos establecidos en la Constitución y en los Convenios núms. 87 y 98. En 1998, la libertad sindical y el derecho de la negociación colectiva se incluyeron dentro de los derechos fundamentales enunciados en la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Un índice de la importancia del Convenio núm. 87 en el derecho internacional es que es el único convenio internacional mencionado en los dos Pactos de derechos humanos adoptados por las Naciones Unidas en 1966, que estipulan que nada de lo dispuesto en sus artículos autorizará a los Estados Partes en el Convenio núm. 87 de la OIT a adoptar medidas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio.

Los órganos de supervisión de la OIT, en especial la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y el Comité de Libertad Sindical, han trabajado a lo largo de los años sobre los derechos básicos consagrados en estos Convenios y en la Constitución¹², de forma que la libertad sindical es probablemente en la actualidad el derecho humano más exhaustivamente examinado en la esfera internacional.

¹¹ Véase, por ejemplo, OIT: Observación de la Comisión de Expertos sobre la aplicación del Convenio núm. 87 por la República Bolivariana de Venezuela, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte 1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra, 2008.

¹² Véase en particular OIT: *La libertad sindical - Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*. Quinta edición (revisada), 2006.

Básicamente, estos instrumentos son una elaboración de la libertad de asociación, reconocida prácticamente en todos los Estados: todos los empleadores y trabajadores tienen derecho a constituir asociaciones para defender sus intereses de forma independiente.

Es un derecho profundamente arraigado en la democracia política, la cual no puede funcionar plenamente si no se reconoce la libertad de asociación. Por ello, la protección de la libertad de asociación ha sido siempre fundamental para la OIT y sus Estados Miembros. Aunque sea difícil atribuir demasiado crédito a un solo instrumento, se ha producido una serie de crisis nacionales que han desembocado en un aumento del impacto jurídico y práctico del derecho de asociación de los trabajadores y los empleadores, lo cual ha contribuido a un mayor grado de democracia, incluso si en ciertos casos se necesitaron años para resolver dichas crisis¹³. Las principales violaciones de los Convenios se deben al miedo de los gobiernos – en especial los totalitarios, aunque no son los únicos – a que los sindicatos independientes, y en ocasiones también las organizaciones de empleadores, sean una amenaza para ellos. De hecho, en situaciones de crisis o cambio político, los sindicatos (y a veces las organizaciones de empleadores) suelen ser las únicas entidades no gubernamentales organizadas e independientes.

Los dirigentes sindicales suelen ser los primeros defensores del cambio político a favor de la democracia, y en muchos casos son asesinados, encarcelados o exiliados por sus creencias y su acción. Tales situaciones han sido examinadas en numerosas ocasiones por Comisiones de Encuesta, a partir de quejas presentadas en virtud del artículo 26 de la Constitución, y también por Comisiones de Investigación y Conciliación cuando los gobiernos accedían al establecimiento de las mismas. En todos los casos se trataba de reaccionar ante los intentos de los gobiernos de restringir la libertad de acción de los sindicatos, y se ha logrado un aumento real de su libertad para participar en la gobernanza económica, y en ocasiones también una mayor libertad política. El más sobresaliente fue el caso de Polonia (véase el recuadro 2).

La exitosa intervención de la OIT en Polonia no fue única. Tras el golpe de Estado de Chile en septiembre de 1973 que derribó al Presidente Salvador Allende, el Gobierno de Pinochet fue acusado de graves violaciones tanto de los derechos humanos en general como de los derechos sindicales en particular, por lo que se creó una Comisión de Encuesta que funcionó durante 1974 y 1975. La OIT fue la única organización internacional a la que se permitió entrar en el país

¹³ Para más detalles, véase G. von Potobsky: «El Convenio núm. 87, su impacto y la acción de la OIT», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1998), vol. 117, núm. 2, págs. 217-242.

Recuadro 2. Polonia, Solidarnosc y la OIT

El Comité de Libertad Sindical recibió una queja por violación del derecho de libertad sindical en Polonia en 1978, y propuso una misión al país, que fue llevada a cabo en mayo de 1980 por Nicolas Valticos, Subdirector General de la OIT y Director del Departamento de Normas. Esta visita facilitó la adopción en agosto del mismo año de los Acuerdos de Gdansk, que reconocían los principios de los Convenios núms. 87 y 98. Valticos volvió a Polonia cuando el nuevo sindicato Solidarnosc encontró dificultades para registrarse, en octubre 1980, y el sindicato fue reconocido un mes después. En mayo de 1981 intervino personalmente el Director General, Francis Blanchard, instando al Gobierno a que concluyera la redacción de una ley sobre asuntos sindicales y asegurándose de que se reconocía también a la filial rural de Solidarnosc. El Gobierno, inquieto por la fuerza que estaba cobrando Solidarnosc y por otros desafíos al régimen comunista, reaccionó enérgicamente en diciembre de 1981 proclamando la ley marcial, suspendió la actividad sindical y encarceló a Lech Walesa, el líder de Solidarnosc. Valticos volvió a Polonia en mayo de 1982, y en junio del mismo año los delegados de los trabajadores en la Conferencia presentaron una queja en virtud del artículo 26 de la Constitución. Tras otros intentos de mediación, se creó una Comisión de Encuesta en marzo de 1983. El Gobierno anunció que suspendía la cooperación con la OIT y se negó a proporcionar documentación y a recibir a la Comisión. Cuando ésta anunció sus conclusiones en mayo de 1984, el Gobierno de Polonia comunicó su retirada de la OIT (aunque posteriormente se retractó, por lo que siguió siendo Miembro). La Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical continuaron su examen, y en 1987 el Director General visitó Polonia. Las conclusiones de la Comisión de Encuesta se usaron como base de los debates para la democratización de Polonia a finales de los años 1980. Por último, en 1990 los órganos de la OIT pudieron tomar nota de la rehabilitación de los trabajadores en huelga, el levantamiento de las condenas por participación en la huelga y el establecimiento del pluralismo sindical en todos los sectores. El Primer Ministro del nuevo Gobierno democrático de Polonia, Tadeusz Mazowiecki, habló ante la 77.ª reunión de la Conferencia en junio de 1990, diez años después del discurso de Lech Walesa como delegado de los Trabajadores que llenó el salón de la Asamblea del Palacio de las Naciones. La presión y la mediación de la OIT fueron fundamentales para este cambio, que acababa de producirse por primera vez en un país comunista.

para investigar una queja sobre derechos humanos. En 1979, tras el examen de la queja, y de un tiempo en el que el asunto quedó en manos del Comité de Libertad Sindical, las restricciones más duras a la libertad sindical se eliminaron, aunque el restablecimiento de la democracia tomó mucho más tiempo.

Sudáfrica se retiró de la OIT en 1966, en respuesta a la presión internacional contra el apartheid (véase también el apartado «Igualdad», más abajo). En 1988 el Congreso Sudafricano de Sindicatos presentó una queja por graves violaciones de los derechos sindicales que se remitió al ECOSOC, siguiendo el procedimiento

previsto para los Estados no miembros de la OIT. El Gobierno aceptó en 1991 la creación de una Comisión de Investigación y Conciliación de la OIT, que visitó Sudáfrica para realizar entrevistas e investigaciones según un mandato ampliado con el fin de examinar los cambios que se estaban produciendo en el sistema político, ya evidentes en aquel momento. El informe de la comisión, concluido en mayo de 1992, proporcionó un análisis detallado de la situación de los sindicatos y de las relaciones laborales colectivas, así como de la situación de los trabajadores y de los territorios excluidos de la Ley de relaciones laborales del apartheid. En abril de 1994 se celebraron las primeras elecciones multirraciales en el país, que se unió a la OIT un mes después. La Organización lanzó un programa de cooperación técnica y capacitación basado en su mayor parte en las conclusiones de la Comisión de Investigación y Conciliación. En 1995, el Gobierno adoptó una nueva Ley de relaciones laborales, y en 1996 ratificó los Convenios núms. 87 y 98, aplicando la mayoría de las recomendaciones de la OIT.

El caso de Colombia fue distinto. Desde hacía años se producían «actos de violencia contra dirigentes sindicales y sindicalistas que incluyen asesinatos, secuestros, atentados contra la vida, desapariciones», así como una «grave impunidad que rodea dichos hechos». Había también acusaciones de recurrir a «diversas figuras contractuales, tales como las cooperativas de trabajo asociado, contratos de prestación de servicios, civiles o mercantiles, para efectuar funciones y tareas propias del giro normal de actividades de la entidad y que implican la imposibilidad de los trabajadores de constituir sindicatos o de afiliarse a ellos», y a «la reestructuración de entidades públicas que son luego liquidadas para ser constituidas nuevamente sin sindicato». Otras acusaciones concernían

la negativa a inscribir nuevas organizaciones sindicales o los nuevos estatutos o la junta directiva de una organización sindical de manera arbitraria; a la admisión de recursos del empleador contra la inscripción de nuevos sindicatos y a la prohibición del ejercicio del derecho de huelga en ciertos servicios que van más allá de los servicios esenciales¹⁴.

Aunque el Gobierno sostenía haber tomado muchas medidas contra estos problemas, gracias a la presión continuada de la OIT y de los sindicatos internacionales, los problemas continuaron señalándose en casi todas las reuniones del

¹⁴ Se trata de un resumen de las acusaciones, todas bien documentadas, mencionadas en OIT: Observación de la Comisión de Expertos acerca de la aplicación del Convenio núm. 87, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte 1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, Ginebra, 2006.

Consejo de Administración, la Comisión de Expertos y la Conferencia durante muchos años, hasta que el 1.º de junio de 2006, durante la Conferencia, los representantes del Gobierno, los empleadores y los sindicatos colombianos firmaron en Ginebra un Acuerdo Tripartito por el Derecho de Asociación y la Democracia, cuya finalidad era

entre otras cosas, promover el trabajo decente y reforzar la defensa de los derechos fundamentales de los trabajadores, de sus organizaciones y de sus dirigentes sindicales, especialmente en lo relativo al respeto de la vida humana, la libertad sindical, la libertad de asociación y de expresión, la negociación colectiva y la libre empresa para los empleadores. Con el fin de facilitar la aplicación de este Acuerdo, la OIT ha establecido una representación permanente en Colombia y se está llevando a cabo un programa de cooperación técnica¹⁵.

Siguieron otras medidas (como quedó constancia en 2008) para aplicar y reforzar este acuerdo. Aunque la violencia contra los sindicatos continúa en este país, se ha reducido mucho, y el acuerdo demuestra el potencial de los gobiernos, empleadores y trabajadores para cooperar a través de la OIT, y en respuesta a la constante atención que presta a tales situaciones.

Igualdad

La primera Constitución de la OIT no contenía ninguna declaración general sobre igualdad de trato, aunque mencionaba la igualdad de remuneración para hombres y mujeres y exhortaba a los Estados a garantizar «una retribución económica equitativa a todos los trabajadores que residan legalmente en el país». Ello era muestra del pragmatismo resuelto con que se abordó la cuestión de la igualdad de trato con el fin de lograr la armonía y la paz social. Ningún otro convenio anterior a la Segunda Guerra Mundial contenía declaraciones generales en favor de la igualdad salvo entre hombres y mujeres; al contrario, como se vio más arriba, la Conferencia adoptó normas que permitían el trato *desigual* de los trabajadores de las colonias. Sin embargo, adoptó instrumentos que proporcionaban protección especial a las mujeres, los niños y los migrantes que posteriormente sí se integraron en la línea de la igualdad de trato, pero que en aquel momento no parecían considerarse desde ese punto de vista.

¹⁵ OIT: Consejo de Administración, 301.ª reunión, Ginebra, marzo de 2008, GB.301/17/2, párrafo 1.

El cambio fue radical tras la redefinición del mandato de la OIT en la Declaración de Filadelfia, que afirmaba claramente que «todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades»¹⁶. El Preámbulo de la Constitución enmendada mencionaba también el «reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor»¹⁷.

La OIT pronto comenzó a adoptar normas sobre igualdad, la primera de las cuales fue el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), que analizaremos más adelante. En 1958, la OIT adoptó el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) (núm. 111), base de su labor en este ámbito hasta ahora. Ambos instrumentos precedieron a otras normas sobre igualdad más generales de otras organizaciones internacionales, en las que quedaron ampliamente reflejadas. El Convenio núm. 111, flexible y de gran sutileza, exige a los Estados ratificantes «formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto» (artículo 2). Prohíbe «cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación» (artículo 1, 1) a)), y permite a los países ampliar la lista de motivos en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. El Convenio ha tenido un impacto significativo, no sólo como base para otras normas del sistema internacional, sino más concretamente porque sus exigencias se han incluido en las Constituciones y en los códigos del trabajo de casi todos los Estados Miembros. Aunque la igualdad siga siendo un sueño en muchos países, la base jurídica se ha establecido en todos ellos.

¹⁶ OIT: Declaración de Filadelfia, II a), anexo a la Constitución de la OIT, 1946.

¹⁷ Lo cual fue traducido de forma confusa en la versión francesa, igualmente auténtica, como «a igual trabajo, igual salario», que supone una norma distinta e inferior, que exige igual salario sólo por igual trabajo, pero sigue refiriéndose a la igualdad de trato a este respecto. Ello se apartaba de la versión francesa del artículo 437 del Tratado de Versalles, mucho más cercana al inglés – y del posterior Convenio núm. 100 – que rezaban «el principio de igual salario, sin distinción de sexo, por un trabajo de igual valor».

El apartheid y la OIT¹⁸

La acción concertada y cada vez más eficaz de la OIT contra el apartheid duró muchos años, y supuso el primer gran test de sus políticas de igualdad. Tras la victoria electoral en 1948 del Partido Nacional, que supuso el inicio de una época de intensa discriminación jurídica en Sudáfrica, la OIT se unió al resto de la comunidad internacional dirigiendo su atención al apartheid, al comienzo con las conclusiones de sus órganos de supervisión y participando en distintas reuniones. Las organizaciones internacionales endurecieron sus posiciones tras la masacre de trabajadores de Sharpesville en 1960 que protestaban por las leyes aprobadas, y de la declaración del Gobierno del estado de emergencia. La Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una primera resolución condenando las políticas raciales del Gobierno sudafricano en 1961, e instándole a que se retirara de la OIT. A este respecto, la acción de los órganos tripartitos y de la Oficina de la Organización fue más directa que, por ejemplo, la de las Naciones Unidas, ya que se veían empujados por la incipiente alianza de los nuevos Estados africanos poscoloniales y del Grupo de los Trabajadores. En la Conferencia de 1964 se adoptaron por unanimidad un programa para la eliminación del apartheid en cuestiones laborales y una declaración relativa a la política del apartheid de la República de Sudáfrica, pero en marzo de dicho año el Gobierno ya había dado aviso de su intención de retirarse de la OIT, aviso que surtió efecto dos años después.

La acción se intensificó desde entonces. La declaración requería informes especiales del Director General sobre su aplicación hasta 1994. Estos informes¹⁹ demuestran cómo evolucionó la presión internacional contra el apartheid durante más de un cuarto de siglo, desde las recomendaciones iniciales formuladas al Gobierno, pasando por una segunda fase de movilización de la opinión pública, hasta una tercera en la que se promovió la retirada de capitales, el boicot y el aislamiento de la Sudáfrica racista, junto a un apoyo material y político creciente a los movimientos de liberación nacional y a los sindicatos que luchaban contra el régimen. Los informes se ampliaron después para cubrir a Namibia, también sometida a su propio régimen de apartheid, y se centraron en temas como la labor de las organizaciones de empleadores y de trabajadores contra el apartheid y la situación particular de las mujeres. Analizaron las consecuencias nefastas de las

¹⁸ Esta breve descripción de una reacción larga y compleja al apartheid se basa en OIT: *Informe Especial del Director General sobre la aplicación de la Declaración en relación con la acción contra el apartheid*, Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 81.ª reunión, 1994; el tema se aborda más a fondo en N. Rubin: *From pressure principle to measured militancy - The ILO in the campaign against apartheid*, documento preparado para el Proyecto Centenario de la OIT, 2008, disponible en www.ilocentury.org.

¹⁹ *Ibid.*

violaciones de los derechos humanos básicos –igualdad, libertad sindical y abolición del trabajo forzoso– tanto hacia los trabajadores como en la economía. La OIT comenzó también a prestar su apoyo a los grupos de la oposición con fondos, formación y reconocimiento político. La Comisión de Investigación y Conciliación (que el Gobierno terminó por aceptar en 1991, como se ha visto), formuló recomendaciones detalladas que el Gobierno sudafricano posapartheid puso en práctica. En 1990 Nelson Mandela, recién liberado, habló ante la Conferencia durante su primera salida del país, agradeciendo a la OIT su apoyo y sus acciones concretas de lucha contra el apartheid. A lo largo de los años, la Declaración de la OIT contra el apartheid fue periódicamente revisada y actualizada, hasta que se derogó en 1994, tras la adopción de un plan de acción en respuesta a las necesidades sociales y económicas de la Sudáfrica liberada, que se unió de nuevo a la OIT en dicho año.

La conclusión que puede extraerse de esta campaña es que, en primer lugar, la OIT puede ser eficaz defendiendo y promoviendo los derechos humanos que le son esenciales, especialmente ante una violación masiva, con el apoyo de todos sus mandantes. Puede ser aún más eficaz si se suma a un esfuerzo internacional más amplio o actúa en conjunción con el sistema de las Naciones Unidas, como en este caso, en el que además demostró la voluntad de intentar medidas prácticas y eficaces de presión. En segundo lugar, la labor de la OIT durante esos treinta años reveló los efectos desastrosos del apartheid y de las violaciones masivas de los derechos tanto en los individuos como en la economía, y demostró cómo puede ir adaptándose la presión ejercida para proporcionar apoyo y orientación a medida que los países avanzan. Desde entonces, la visión del respeto de los derechos como condición para un desarrollo constante ha sido un componente vital de la acción de la OIT y ha ayudado a determinar las respuestas de la Organización ante las violaciones de derechos en Chile, Polonia y Myanmar entre otros. Por último, esta experiencia demostró una vez más que la democracia laboral es esencial para la democracia y la libertad políticas, y que no puede existir ni paz duradera ni desarrollo económico sin justicia social y sin el apoyo de los trabajadores y de los empleadores.

Territorios árabes ocupados

La acción de la OIT contra el apartheid constituyó un modelo parcial para su intento de proteger a los trabajadores de los territorios árabes ocupados bajo el estandarte general de la igualdad de trato, aunque con mucho menos éxito. La resolución de la Conferencia de 1974, que condenaba a Israel por el trato dispensado a estos trabajadores, provocó la notificación de retirada de los Estados

Unidos en 1975, citando como uno de los motivos principales que dicha condena se había producido sin investigación (el otro era una actitud considerada demasiado permisiva hacia la Unión Soviética y sus aliados respecto del cumplimiento de las normas del trabajo). Cuando esta retirada surtió efecto en 1977, el Director General había enviado ya la primera de una larga serie de misiones a Israel y a los territorios ocupados, serie que continuaba cuando el presente libro terminó de redactarse en 2008. Cuando los Estados Unidos volvió a la Organización en 1980, el informe anual del Director General sobre la situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados era ya una práctica consolidada. Los informes se fundan en una misión a Israel y a los territorios, y en los primeros años la Conferencia los examinaba en sesiones especiales; más tarde, su examen se integró en la discusión general de la memoria del Director General a la Conferencia. Los Estados árabes y sus aliados han propuesto en ocasiones que se adoptara un procedimiento similar al que se aplicó al apartheid, instando a que se creara una comisión especial de la Conferencia para examinar dichos informes, pero esto nunca se ha materializado a causa de la división de los Miembros al respecto, y sobre todo de la resistencia de los Estados Unidos, por lo que el tiempo y la atención que la Conferencia dedica a estos informes disminuye cada vez más.

Los informes, siempre concretos y detallados, ponen de relieve con objetividad los costes económicos de la ocupación y las graves violaciones de los derechos humanos, y formulan recomendaciones para mejorar la situación. La OIT es el único órgano del sistema de las Naciones Unidas al que las autoridades israelíes conceden acceso periódico para examinar la situación en los territorios. Sobre la base de estos informes y de los debates al respecto del Consejo de Administración, se han formulado programas especiales de asistencia en tiempos en que la situación se distendía lo suficiente para que parecieran factibles, pero desgraciadamente las reformas y la estabilidad prometidas nunca se han materializado, y los programas de acción han tenido poco efecto, muy al contrario de lo que sucedió en la campaña contra el apartheid. Ello muestra claramente que, a pesar de los esfuerzos de la OIT por examinar una determinada situación y recomendar medidas, la mejora sólo se producirá cuando los propios Miembros ejerzan una presión concertada para el cambio. Como fue el caso con el apartheid, la constancia de la Organización podría dar frutos cuando la situación sea más estable y se den las condiciones necesarias para la acción futura.

Género²⁰

La OIT ha ido evolucionando hacia la integración de la perspectiva de género en todas sus actividades, aunque en sus comienzos su actitud respecto de las mujeres en el trabajo fue ambivalente. Si bien con el tiempo fue adoptando ideas como la de igual remuneración por un trabajo de igual valor, sus primeras normas en este ámbito eran muy proteccionistas y concedían a la mujer, según el talante de la época, un lugar secundario en la economía, confiriendo así legitimidad internacional a las cadenas económicas que durante tantos decenios han aprisionado a las mujeres. Una de las dos normas anteriores a la OIT adoptadas en Europa preveía restricciones al trabajo nocturno de las mujeres²¹, y los grupos de defensa de las mujeres consideraron que esto las excluía de una importante porción del mercado de trabajo, por lo que no deseaban que la nueva OIT continuara en esta línea; sin embargo, sus deseos fueron ignorados.

No obstante, el Tratado de Versalles afirmaba claramente «el principio del salario igual, sin distinción de sexo, cuando se trate de trabajo de igual valor»²²; y la primera Constitución de la OIT, de 1919, declaraba en su Preámbulo que una de sus metas sería «la protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres». La Constitución preveía también que «cuando hayan de discutirse por la Conferencia cuestiones que interesen especialmente a las mujeres, una por lo menos de las personas designadas como consejeros técnicos [de la delegación] deberá ser una mujer». La mayoría de los países ha ignorado esta recomendación, aunque recientemente se han observado ínfimas mejoras.

En los primeros años, la Conferencia parecía algo aquejada de doble personalidad a la hora de adoptar normas sobre las mujeres en el trabajo. Los Convenios sobre la protección a la maternidad, 1919 (núm. 3), y sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1919 (núm. 4), fueron las primeras incursiones de la OIT en este ámbito, a las que siguieron otras normas sobre el trabajo nocturno, el trabajo subterráneo ou otras cuestiones, tendientes a proteger a las mujeres más que a promoverlas. Estas normas proteccionistas provocaron álgidos debates. Muchas organizaciones feministas temían que debilitaran aún más la ya desfavorable posición de las mujeres en el mercado de trabajo. Otros asumían la necesidad de protección especial pero preferían que se limitara específicamente al embarazo y la

²⁰ Este apartado se basa en parte en una ponencia de Lin Lim Lean para el Proyecto Centenario de la OIT, agosto de 2007. Otro importante documento utilizado es M. Gaudier: *The development of the women's question at the ILO, 1919-1994 – 75 years of progress towards equality* (Ginebra, OIT, Instituto Internacional de Estudios Laborales, 1996).

²¹ Convenio Internacional sobre la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres ocupadas en la industria, Berna, 26 de septiembre de 1906.

²² Tratado de Versalles, artículo 427.

maternidad. Esta última fue la línea adoptada por la OIT, al menos en principio²³. Algunas de estas cuestiones se tratan más a fondo en el capítulo 3.

Los primeros instrumentos adoptados por la Conferencia que permitían un mayor acceso de las mujeres a la economía tomaron la forma de recomendaciones, lo cual les restaba bastante fuerza. La Constitución afirmaba explícitamente que: «Cada Estado deberá asegurar un servicio de inspección, en el que se incluirá a las mujeres, a fin de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección de los trabajadores». La Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1932 (núm. 20), disponía, pues, que el servicio de inspección «debería comprender mujeres, lo mismo que hombres» y que «las inspectoras deberían [...] tener las mismas facultades y deberes y ejercer la misma autoridad que los inspectores [...] y deberían tener el mismo derecho de ascenso a los puestos superiores». La Recomendación sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 30), promovía «el principio de salario igual, sin distinción de sexo, para un trabajo de valor igual», y uno de los últimos instrumentos adoptados antes de la Segunda Guerra Mundial, la Recomendación sobre la formación profesional, 1939 (núm. 57), recomendaba que «Los trabajadores de uno u otro sexo deberían tener el mismo derecho de acceso a todas las instituciones de enseñanza técnica y profesional». Pero ninguna de estas disposiciones figuraba en los Convenios de la época, e incluso el principio de igual remuneración para trabajo de igual valor tuvo que esperar hasta 1951 para que adoptara la forma de Convenio.

En la época de la gran depresión (años treinta), empezó a hacerse evidente la preocupación por la igualdad de la mujer y la no discriminación en el empleo por motivos de sexo en las publicaciones de la OIT, críticas con las leyes restrictivas del empleo femenino como solución al desempleo masculino, a pesar de las reticencias de la Conferencia a adoptar normas en este sentido. Albert Thomas creó un departamento para la cuestión de la mujer y puso al frente a una mujer (Marguerite Thibert, especialista del movimiento feminista francés). Este mayor interés en la promoción de la igualdad de la mujer no sólo se debía al creciente activismo de las organizaciones feministas, sino también a los cambios en cuanto a la incorporación de la mujer a la población activa. La OIT dio el giro definitivo en 1939, en la Conferencia Regional Americana de La Habana, que preparó el camino para el cambio de actitud de posguerra con una serie de resoluciones sobre el derecho de representación de las mujeres o el derecho de las mujeres

²³ El Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres) (núm. 89), de 1948, mantenía la prohibición del trabajo nocturno para las mujeres. Sólo en 1990 la Conferencia adoptó finalmente una posición más equilibrada con el Convenio sobre el trabajo nocturno (núm. 171) y su Recomendación asociada, así como con el Protocolo al Convenio núm. 89, que establecía un trato más equitativo.

casadas al trabajo, así como con estadísticas sobre el trabajo femenino y el trabajo doméstico entre otros²⁴.

Con el número creciente de mujeres que se incorporaron a la vida activa durante la Segunda Guerra Mundial y después de la misma, la OIT comenzó a replantearse el «problema de la mujer», junto con otros, como el de los derechos humanos o la necesidad de igualdad. A partir de entonces, se guiaría al respecto por el principio de la Declaración de Filadelfia de que «todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades». Por primera vez, una organización internacional proclamaba el derecho universal a la igualdad y establecía la base para la extraordinaria era de afirmación que siguió. Al mismo tiempo, la coyuntura exterior se caracterizaba por la reorganización del empleo en la transición hacia la paz. El número de mujeres económicamente activas crecía, así como sus sindicatos y asociaciones profesionales. El objetivo fue, pues, reformulado: garantizar a todos, hombres y mujeres por igual, una repartición justa de los frutos del progreso, ofrecer protección a la infancia y a la maternidad y garantizar la igualdad de oportunidades de formación y de realización profesional.

La vía quedaba abierta para el Convenio sobre igualdad de remuneración (núm. 100), adoptado en 1951, que, como se ha dicho, daba consistencia jurídica a la exigencia constitucional de igual remuneración por trabajo de igual valor para hombres y mujeres, lo cual superaba al principio de «igual salario por trabajo igual» de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada tres años antes. El Convenio núm. 111, de 1958, amplió lo anterior incluyendo el sexo como motivo ilegítimo de discriminación. Ambos convenios fueron los primeros instrumentos internacionales vinculantes concebidos específicamente para promover la igualdad y eliminar la discriminación. Se cuentan entre entre las normas internacionales del trabajo más ratificadas y han influido en la redacción de convenciones posteriores de las Naciones Unidas sobre el tema, en particular la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Además, dejaron claro que la igualdad de oportunidades y de trato no sólo significaba un trato igual o similar, sino una igualdad real en términos de oportunidades, resultados y dignidad humana, y que el concepto implicaba una acción positiva para reparar las consecuencias de la discriminación en el pasado.

Durante este período también se tomó mayor conciencia de que la plena participación de la mujer era esencial para el desarrollo. Aun cuando a nivel nacional

²⁴ Véase la lista completa en M. Gaudier, *op. cit.*

las actitudes fueran a la zaga, la Oficina comenzó a realizar misiones y estudios sobre la incorporación de la mujer al trabajo en África, Asia y América Latina, e intensificó en gran medida su acción para promover el trabajo de las mujeres, proporcionando servicios de guardería o acceso equitativo a la formación.

En el decenio de 1960 la vía continuó abriéndose con la toma de conciencia de que la igualdad en el trabajo sólo se conseguiría si se lograba la igualdad y la autonomía en todos los aspectos de la vida. El Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), exigió «libertad para escoger empleo y que cada trabajador [tenga] todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social». La Recomendación núm. 123 (1965), en la que la responsabilidad del hogar y la familia se asignaba únicamente a las mujeres, fue sustituida por el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), en el que se hacía hincapié en la responsabilidad conjunta de hombres y mujeres respecto de la familia. En 1985 la Conferencia adoptó una resolución sobre igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres en el empleo que exhortaba a los Estados a adoptar medidas para revisar todas las leyes proteccionistas y subrayaba la necesidad de reforzar la protección de la maternidad, en lugar de revisarla. Y en 1990 la Conferencia adoptó por fin un instrumento imparcial sobre trabajo nocturno, el Convenio núm. 171, asociado a un Protocolo que permitía a los países adaptar el Convenio núm. 89, sobre el mismo tema, para dotarlo de imparcialidad en cuanto al género. En la Declaración de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo se reconocen los Convenios núms. 100 y 111 como instrumentos fundamentales, y los informes con arreglo a su seguimiento son fuentes inestimables de información sobre los avances en materia de igualdad, y más concretamente de igualdad de género²⁵.

En el decenio de 1970 la atención se centró en la pobreza y las necesidades básicas, lo cual generó un mayor interés en la integración de la mujer en el desarrollo, que fue uno de los objetivos del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1971-1980). Partiendo de la premisa de que la contribución de las mujeres al desarrollo se había subestimado, las políticas evolucionaron hacia la utilización de los recursos de desarrollo para mejorar la condición de la mujer y

²⁵ OIT: *La hora de la igualdad en el trabajo*, Informe global presentado en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra, 2003; OIT: *La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean*, Informe global, Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 96.ª reunión, 2007.

hacer visible su contribución. La denominación que se dio a la unidad de la OIT creada al efecto, la Oficina de la Consejera Especial para Cuestiones Relativas a las Trabajadoras, daba una idea de la visión del momento (ahora se llama Oficina para la Igualdad de Género). Pero al constatar que los programas eran ineficaces frente a la estructura social de desigualdad en las relaciones entre hombres y mujeres, en el decenio de 1980 se adoptó una perspectiva de género y desarrollo.

Los dos últimos decenios del siglo XX vieron la celebración de conferencias internacionales de mujeres de alto nivel, el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer y la designación de mujeres ministras por gobiernos nacionales. Los programas de la OIT se centraron en el análisis y la planificación de las cuestiones de género, en las relaciones entre los géneros y en la reestructuración de las instituciones sociales. Sin embargo, las cuestiones de género siguieron siendo secundarias en la labor de la OIT durante este período, a pesar de los esfuerzos de una serie de miembros del personal de la Organización.

La integración transversal de la perspectiva de género fue formulada como la «estrategia transformadora» para lograr la igualdad de género en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer que se celebró en Beijing en 1995. En 1999 Juan Somavia, recién elegido Director General de la OIT, anunció una «Política sobre igualdad de género e incorporación de las consideraciones de género», que se hizo operativa gracias a un plan de acción consistente en adoptar una perspectiva de género en el diseño y la ejecución de todos los programas y proyectos. Con dicho plan de acción se ha logrado implantar auditorías de género participativas, el primer ejercicio de este tipo en el sistema de las Naciones Unidas, y poner de relieve la importancia de las estadísticas laborales desglosadas por sexo. La atención prestada a grupos específicos de trabajadoras, como las trabajadoras domésticas, las trabajadoras a domicilio, las trabajadoras migrantes y las víctimas de trata, así como las niñas trabajadoras, ha puesto de manifiesto el vínculo entre vulnerabilidad y múltiples formas de discriminación.

Pero a pesar de que existe mucha mayor comprensión de este problema, la verdadera igualdad de género tanto en el trabajo como en la sociedad sigue siendo un objetivo lejano, incluso en los países que más han trabajado para lograrla. Gran parte de la acción de la OIT surge de la Oficina, y no de los Miembros, salvo en contadas excepciones²⁶. El Informe global de 2006 con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT de 1998 llega a la conclusión de que, a pesar de los

²⁶ Una notable excepción es la Campaña sobre la equidad de remuneración dirigida por la Internacional de Servicios Públicos. Véase Confederación Sindical Internacional (CSI): *Informe sobre la brecha salarial de género* (Bruselas, 2008). Puede encontrarse un resumen en http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/GAP_ES.pdf.

avances, en particular el considerable progreso en el nivel educativo de las mujeres, éstas siguen ganando menos que los hombres en todas partes²⁷, y la carga desigual en términos de responsabilidades familiares sigue dificultándoles el acceso al empleo reconocido a tiempo completo. Existen además nuevas formas de discriminación, por ejemplo, contra el número creciente de mujeres migrantes, y se tiene la impresión de que la situación se ha estancado. La energía del movimiento mundial de las mujeres parece estar decayendo, las iniciativas de incorporación de la perspectiva de género no han estado a la altura de las expectativas y la aportación financiera de donantes y gobiernos para la igualdad de género sigue sin aumentar, y en algunos casos incluso disminuye, a pesar de que son muchos los países no alcanzarán el Objetivo de Desarrollo del Milenio sobre igualdad de género.

*Trabajo forzoso u obligatorio*²⁸

La abolición del trabajo forzoso fue el primer tema de derechos humanos que se trató a nivel internacional. En 1815 el Congreso de Viena expresó su deseo, en nombre de los principios universales de moralidad y humanidad, de poner fin a esa lacra que había azotado a África, degradado a Europa y a América y afligido durante tanto tiempo a la humanidad²⁹. Gran Bretaña tomó el liderazgo en este esfuerzo internacional. Tras el Congreso de Viena, se adoptaron leyes nacionales y tratados bilaterales que materializaron el compromiso de prohibir la trata de esclavos y hacer respetar esta prohibición por medio de sanciones penales, y se firmaron también otros instrumentos multilaterales bajo los auspicios de las grandes potencias con el fin de suprimir estas prácticas y coordinar la acción para eliminarlas.

²⁷ OIT: *La hora de la igualdad en el trabajo*, op. cit.

²⁸ Véanse los antecedentes históricos del trabajo forzoso y la esclavitud en OIT: *Trabajo forzoso en Myanmar (Birmania)*, Informe de la Comisión de Encuesta instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la observancia por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), Ginebra, 1998, párrafos 199 y siguientes. Gran parte del texto que sigue se ha tomado de este Informe, en el que pueden encontrarse también las referencias completas a los tratados y otras leyes citadas.

²⁹ Actas finales del Congreso de Viena, reproducidas en G. de Martens: *Nouveau recueil général de traités et autres actes relatifs aux rapports de droit international, 1814-1815*, tomo II, pág. 433. Austria, Francia, Gran Bretaña, Prusia y Rusia, habiéndose reunido en Verona en 1822, reafirmaron su compromiso de buscar los medios más efectivos para impedir una trata que ya se había declarado ilegal y repugnante en prácticamente todos los países civilizados y de castigar con rigor a quienes continuaran quebrantando dichas leyes. Véase también G. de Martens: *Nouveau recueil général de traités et autres actes relatifs aux rapports de droit international, 1822-1823*, tomo VI.1, págs. 136-137.

Tras la Primera Guerra Mundial, la esclavitud y las prácticas similares fueron una de las primeras cuestiones que trató la Sociedad de las Naciones. Gracias a su impulso, casi todos los Estados adoptaron una legislación para prohibir la esclavitud en su territorio, así como la importación de esclavos. El Convenio relativo a la esclavitud, adoptado por la Sociedad el 25 de septiembre de 1926³⁰, definía la esclavitud por primera vez como «el estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad o algunos de ellos»³¹, y exigía a los Estados que lo ratificaran prevenir y reprimir la trata de esclavos, procurar de una manera progresiva, y tan pronto como fuera posible, la supresión completa de la esclavitud en todas sus formas y adoptar las medidas necesarias para que las infracciones fueran castigadas con penas severas³². Este fue el contexto en el que la OIT adoptó el Convenio sobre el trabajo forzoso (núm. 29) en 1930.

Daniel Maul distingue tres fases en el trato dado por la OIT al trabajo forzoso: 1) el período de entreguerras, durante el cual se trató como un fenómeno colonial; 2) el período posterior a 1945, en el que el nuevo discurso internacional de derechos humanos, la tendencia hacia el «colonialismo del bienestar» en los territorios coloniales europeos y, sobre todo, el conflicto Este-Oeste, reestructuraron los debates de la OIT sobre trabajo forzoso; y 3) el período posterior a 1960, en el que, principalmente como consecuencia de la descolonización de África y Asia, saltó a primera plana la cuestión del equilibrio entre las demandas de desarrollo de los nuevos países y el uso justificado de la coacción. Ahora que casi todos los sistemas gubernamentales de trabajo forzoso para el desarrollo han desaparecido, podría hablarse de una cuarta fase caracterizada por el debate sobre el espinoso tema del trabajo en las cárceles privatizadas y sobre el creciente problema de la trata, que implica trabajo forzoso.

El Convenio núm. 29 de la OIT exige a los Estados la supresión de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, pero contempla ciertas excepciones aceptables, como el servicio militar obligatorio, o el trabajo en prisiones bajo ciertas

³⁰ Reproducida en la Serie de Tratados de la Sociedad de las Naciones, Ginebra, 1927, vol. LX, núm. 1414, págs. 253-270. La Convención fue enmendada en 1953 (reproducida en la Serie de Tratados de la Sociedad de las Naciones, 1953, vol. CLXXXII, núm. 2422, págs. 59-61).

³¹ Artículo 1(1).

³² Artículos 2 y 6. Treinta años después, el 7 de septiembre de 1956, se adoptaba, por iniciativa del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, que incluía cuestiones también cubiertas en varias normas de la OIT. Estas últimas exigen obligaciones de información y supervisión, a diferencia de la Convención de las Naciones Unidas.

condiciones, así como las obligaciones cívicas menores³³. Su artículo 25 establece que «El hecho de exigir ilegalmente trabajo forzoso u obligatorio será objeto de sanciones penales» y que dichas sanciones deben ser «realmente eficaces» y aplicarse «estrictamente».

Según la visión actual, el Convenio núm. 29 resulta un instrumento de derechos humanos bastante extraño, en su mayor parte no aplicable. Los artículos 3 a 24 permitieron la continuación del trabajo forzoso en las colonias europeas durante un período transitorio hasta su abolición final, y su objeto era imponer límites al modo en que estas potencias explotaban a la «población nativa» de África y Asia. Sin embargo, la Comisión de Expertos observó en su Estudio general que «es importante asegurar que no haya error en cuanto a los artículos 3 a 24 del Convenio que contienen las disposiciones que podían aplicarse durante el período transitorio. La Comisión observa que este período expiró hace largo tiempo y por consiguiente las mencionadas disposiciones han caído en desuso»³⁴.

Las prácticas que cubre el Convenio núm. 29 no han desaparecido en absoluto, aunque sí lo hayan hecho casi todas las actitudes colonialistas a las que respondía el Convenio en aquella época³⁵. Los órganos de supervisión de la OIT han señalado más recientemente la persistencia de esta violación flagrante de los derechos humanos, que toma la forma de esclavitud en rincones remotos de países que la han prohibido por ley, donde el control no llega. La Comisión de Expertos observó en su Estudio general de 2007 que: «En la época en que se adoptó el Convenio núm. 29, existían en el mundo muchos más ejemplos de casos de esclavitud y prácticas análogas a la esclavitud que en la actualidad. A este respecto, cabe mencionar que en muchos países se han realizado considerables mejoras en relación con las formas más graves y flagrantes de trabajo forzoso. Lamentablemente, algunas de esas prácticas siguen observándose en algunos países en formas diferentes, incluida la servidumbre por deudas»³⁶. El trabajo forzoso prospera donde los gobiernos no logran ejercer el poder político y donde los sistemas tradicionales como la servidumbre por deudas todavía no han sido el blanco de medidas nacionales eficaces.

³³ Para una explicación completa de las exigencias del Convenio en general y de estas complejísticas excepciones en particular, véase OIT: *Erradicar el trabajo forzoso*, Estudio general relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y al Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 96.ª reunión, Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1B), 2007.

³⁴ *Ibid.*, párrafo 196.

³⁵ Quedan algunos casos aislados. Por ejemplo, puede mantenerse que el uso masivo de trabajo forzoso por el Gobierno de Myanmar que tanta atención despertó en la OIT a principios del decenio de 2000, es un caso de colonialismo interno basado en los mismos presupuestos de control absoluto que adoptaron las potencias coloniales setenta años antes.

³⁶ OIT: *Erradicar el trabajo forzoso*, *op.cit.*, párrafo 195.

Algunos de los casos más abusivos de trabajo infantil se trataron en virtud del Convenio núm. 29, hasta que el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) entró en vigor en un número creciente de países.

El trabajo forzoso u obligatorio sigue cobrando nuevas formas, incluso en lugares en que persisten las tradicionales. El Informe global de 2005, que trataba sobre la abolición del trabajo forzoso, hacía una estimación del volumen y la distribución de distintos tipos de trabajo forzoso en el mundo actual: «Este año hemos calculado por primera vez que existen como mínimo 12,3 millones de víctimas del trabajo forzoso en todo el mundo. De estas personas, 9,8 millones son explotadas por agentes privados, incluidas más de 2,4 millones sometidas a trabajo forzoso como resultado de la trata de seres humanos. Los 2,5 millones restantes son víctimas de trabajo forzoso impuesto por el Estado o por grupos insurgentes»³⁷.

Una de las cuestiones más difíciles surgidas en los últimos años en el ámbito del Convenio núm. 29 es la de los límites aceptables del trabajo impuesto en cárceles, especialmente las privatizadas, o aquellas en que se han establecido programas de empresas privadas. Otro problema es el escandaloso aumento de la trata de seres humanos para su explotación laboral, ya sea sexual o de otro tipo; así como las condiciones de trabajo de los empleados domésticos, casi siempre fuera del control de las autoridades y sometidos al abuso de sus empleadores con una frecuencia desmoralizante³⁸.

Como complemento del Convenio núm. 29, se adoptó en 1957 el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (núm. 105), para cubrir prácticas surgidas durante la Segunda Guerra Mundial en los *gulags* soviéticos. Este instrumento prohíbe el trabajo forzoso como castigo por crímenes políticos o participación en huelgas, como medio de discriminación racial o de otro tipo, o como medida disciplinaria en el trabajo. Se aplica principalmente en situaciones que están fuera del ámbito del mandato estricto de la OIT en derechos humanos, como el ejercicio de la libertad de expresión, pero que al ser sancionadas con penas de trabajo forzoso, vuelven a caer en el ámbito de la OIT.

Los Convenios núms. 29 y 105 son los instrumentos más ratificados de la OIT (170 y 166 ratificaciones respectivamente a mediados de 2008). Durante demasiado tiempo, ni la OIT ni ninguna otra organización internacional tenía programas en el

³⁷ OIT: *Introducción del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo: Consolidar los logros y seguir avanzando*; Informe I(A), Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 93.ª reunión, 2005.

³⁸ Las formas actuales de trabajo forzoso se analizan en profundidad en los informes globales preparados con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Véase *Una alianza global contra el trabajo forzoso*, Informe I(B), Conferencia Internacional del Trabajo, 93.ª reunión, Ginebra, 2005.

Recuadro 3. Myanmar: una situación particular

Las flagrantes violaciones del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), por parte de Myanmar son el blanco de las críticas de la OIT desde hace treinta años. Es el único caso en que se ha recurrido a todos los procedimientos de examen y corrección de violaciones de los Convenios de la OIT. Los progresos son lentos y escasos, lo cual demuestra que la supervisión internacional por sí sola no basta para lograr que los países corrijan sus abusos.

Myanmar ratificó el Convenio núm. 29 en 1955, y poco después se recibieron las primeras denuncias de trabajo forzoso, por lo que la Comisión de Expertos comenzó a plantear cuestiones cada vez más urgentes, a las que el Gobierno no respondió. En noviembre de 1994 se creó una comisión para examinar una queja contra Myanmar presentada por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOUSL). Ante la pasividad persistente del Gobierno, un grupo de delegados Trabajadores a la Conferencia de junio de 1996 presentó una queja en virtud del artículo 26 de la Constitución, tras lo cual se creó una Comisión de Encuesta. Aunque el Gobierno se negó a colaborar con la Comisión, ésta celebró largas sesiones y visitó un campo de refugiados en el país y otros emplazamientos de la región. En sus conclusiones* señaló violaciones generalizadas y sistemáticas del convenio tanto en la legislación como en las prácticas gubernamentales. Entre los terribles abusos observados se contaba la requisición por los militares de aldeas enteras, la prostitución forzosa, el transporte forzoso de cargas militares sin compensación y bajo presión, e incluso exigiendo a los campesinos que se adentraran en campos de minas para dejárselos despejados a los militares. El Gobierno permaneció impasible, por lo que en marzo de 2000 el Consejo de Administración adoptó una medida sin precedentes: acogerse al artículo 33 de la Constitución, en virtud del cual, cuando un gobierno no dé cumplimiento dentro del plazo prescrito a las recomendaciones de una comisión de encuesta o a la decisión de la Corte Internacional de Justicia «el Consejo de Administración recomendará a la Conferencia las medidas que estime convenientes para obtener el cumplimiento de dichas recomendaciones». A partir de aquel momento, la presión constante, unida a las críticas crecientes ante la negación por parte del Gobierno de las libertades públicas, comenzó a suscitar una lenta e intermitente respuesta. La Conferencia de la OIT exhortó a todos los Estados Miembros, así como a las organizaciones de empleadores y de trabajadores y a otras organizaciones internacionales, a que examinaran sus relaciones con Myanmar para cerciorarse de que no estaban contribuyendo indirectamente al trabajo forzoso en dicho país, al que se prohibió la participación en todas las actividades de la OIT, a menos que tuvieran el objetivo expreso de poner fin al trabajo forzoso. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia celebra desde entonces una sesión especial en cada reunión de la misma sobre la situación de Myanmar, que se examina asimismo en todas las reuniones del Consejo de Administración, en las cuales el Gobierno del país nunca ha dejado de participar.

Esta lenta reacción de dicho Gobierno ha incluido la aceptación en el país de un funcionario de enlace de la OIT para trabajar en la eliminación del trabajo forzoso, el único funcionario internacional de derechos humanos que tiene acceso periódico a su territorio. Bajo la presión de los países vecinos para que se produzcan avances y desaparezca esa lacra que afecta a la imagen de la región, el Gobierno militar ha aceptado varias misiones de altos funcionarios de la OIT, que han logrado incluso una

Recuadro 3 (continuación)

inusitada reunión con el inaccesible Jefe del Estado en 2008. Aunque en el momento de redactar el presente libro en 2008 todavía no se había logrado persuadir a Myanmar de poner fin al trabajo forzoso, sí se ha conseguido establecer la única relación de cooperación continuada que Myanmar ha aceptado con una organización internacional en cuestiones de derechos humanos. Las intervenciones de la OIT han producido en varias ocasiones la liberación de personas encarceladas por protestar contra el trabajo forzoso y la publicación de órdenes que lo proscribían. Aunque estos logros sean limitados, representan un avance que no se habría producido sin la acción de la OIT.

* Véase OIT: *Informe de la Comisión de Encuesta instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la observancia por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)*, 1998. Consultable en URL: http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb273/myanmar3.htm#N_189. Este informe es uno de los mejores ejemplos de investigación en derechos humanos jamás escritos, por lo que su lectura merece la pena.

terreno para luchar contra la esclavitud y el trabajo forzoso, quizás porque se asumía que estas prácticas estaban desapareciendo. Pero, tras la adopción de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo en 1998, se creó un Programa Especial de Acción en el departamento de la Declaración. Este programa ha puesto de manifiesto la gran necesidad de investigación y de asistencia en este ámbito, dado el sorprendentemente elevado número de víctimas del trabajo forzoso en muchos países³⁹. Ello se ha traducido en acciones concretas con la ayuda de la OIT para descubrir dichas prácticas y avanzar hacia su abolición.

Trabajo infantil

La primera Constitución de la OIT preveía entre sus objetivos básicos «la supresión del trabajo de los niños y la obligación de introducir en el trabajo de los jóvenes de ambos sexos las limitaciones necesarias para permitirles continuar su educación y asegurar su desarrollo físico», y en su primera reunión, en 1919, la Conferencia adoptó el Convenio sobre la edad mínima (industria) (núm. 5). Fue el primero de una larga serie de instrumentos sobre la edad mínima y las condiciones bajo las cuales los jóvenes debían trabajar, como las horas de trabajo, el trabajo nocturno y los exámenes médicos. Los Convenios sobre la edad mínima adoptados entre 1919 y 1921 fueron los primeros instrumentos internacionales en el ámbito

³⁹ Véase la página web del Programa Especial de Acción: <http://www.ilo.org/sapfl/lang-es/index.htm>.

de los derechos del niño, y se cuentan también entre los primeros en relación con los derechos humanos en general. Hasta el decenio de 1980, el interés de la OIT en este ámbito se expresó únicamente a través de la labor normativa, que fue evolucionando con el tiempo⁴⁰.

En el plano nacional, las primeras leyes laborales se concibieron para reglamentar el trabajo infantil, pues era más fácil lograr el consenso sobre la protección de los niños que de los trabajadores adultos. Tradicionalmente, la mayoría de los niños ha trabajado siempre en la agricultura y en los distintos gremios, pero las pautas cambiaron con la revolución industrial. El empleo masivo de niños en las fábricas reveló a la opinión pública su terrible explotación. Con los cambios ideológicos, políticos, económicos y sociales que provocaron en Occidente las revoluciones francesa y estadounidense, y más tarde la revolución industrial, la atención prestada a los niños cobró un cariz sin precedentes.

Las primeras expresiones jurídicas de este interés por los niños y la niñez fueron las leyes sobre trabajo infantil aprobadas durante el siglo XIX en los países más industrializados. Gran Bretaña fue un precursor al respecto, con la denominada Ley de las fábricas, aprobada en 1802. Francia y Prusia no tardaron en seguir el ejemplo. La mayoría de los países europeos y los Estados norteamericanos adoptaron leyes similares durante las últimas décadas del siglo XIX. La legislación sobre fábricas preveía las edades mínimas de trabajo, ajustadas en función del final de la escolarización, y las condiciones de producción en los diferentes sectores económicos; también establecía el máximo de horas de trabajo, pero sólo en la industria. No obstante, estas leyes permitían diversas y generosas excepciones.

El movimiento de los trabajadores apoyó las demandas de reglamentación internacional del trabajo infantil, sobre la base de los planes de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores, que habían quedado arrinconados al comienzo de la Primera Guerra Mundial. Por ejemplo, el Manifiesto de Berna, adoptado por la Conferencia Sindical Internacional en 1919, pedía la reglamentación del trabajo infantil en términos de edad mínima, limitación de las horas de trabajo y educación obligatoria para todos. Pero el objetivo no era únicamente la protección de los niños. La principal preocupación de los sindicatos después de la Primera Guerra Mundial era asegurar el empleo a los cientos de miles de soldados desmovilizados que volvían a casa sin trabajo. Las mujeres y los niños habían sustituido a la mano de obra masculina durante la guerra, con

⁴⁰ Para un análisis detallado de esta evolución, véase en particular M. Dahmén: *The ILO and child labour*, documento preparado para el Proyecto Centenario de la OIT, 2008, consultable en: <http://www.iloCentury.org>; A. Fyfe. *El movimiento mundial contra el trabajo infantil. Progresos y orientaciones futuras* (Ginebra, OIT, 2007).

tanto éxito que la producción se incrementó, pero tras la guerra se los consideraba competidores no deseados en un mercado del empleo restringido⁴¹.

Además, los empleadores de los países industrializados consideraban ya el trabajo infantil inaceptable, en parte porque no promovía la producción a largo plazo. Se fue generalizando la idea de que, para el desarrollo sostenible de la industria, así como para la estabilidad de los Estados-nación, se necesitaban mejores condiciones de trabajo, lo cual incluía disminuir el trabajo infantil, idea que desafortunadamente no todo el mundo comparte todavía hoy. Los intereses del movimiento obrero, el movimiento feminista, los empleadores y los gobiernos convergían así en la cuestión de la protección de la infancia. Como consecuencia, la reglamentación del trabajo infantil figuraba como punto a tratar en todas las propuestas de orden del día para la Conferencia de Paz de las delegaciones gubernamentales de los Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña⁴². Según los datos de la propuesta estadounidense, 23 países europeos ya habían promulgado en 1918 leyes sobre la edad mínima, que en trece de ellos se había fijado en 13 o 14 años⁴³. La Comisión del Trabajo de la Conferencia de Paz propuso que la Conferencia Internacional del Trabajo que se celebraría en Washington en 1919 se incluyera el trabajo infantil (edad mínima, trabajo nocturno y procesos insalubres) como tercer punto del orden del día de la primera sesión.

En dicha Conferencia de 1919 se adoptaron dos convenios sobre trabajo infantil: el Convenio sobre la edad mínima (industria) (núm.5) y el Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (industria) (núm. 6). Tras éstos, la OIT adoptó rápidamente otros tres Convenios que establecían la edad mínima en el trabajo marítimo, en la agricultura y para «pañoleros y fogoneros» (que trabajaban con máquinas de vapor). La edad mínima era la misma en todos ellos, 14 años, excepto en el caso del trabajo nocturno y de los pañoleros y fogoneros, que se fijó en 18 años. Se tomó como base la legislación existente sobre fábricas y los sistemas educativos de los Estados Miembros industrializados. Se temía en general que quedara un vacío entre el final de la escolarización y la edad mínima para el empleo. La «ociosidad» se consideraba una amenaza no sólo para el propio niño, sino también para la sociedad. En la agricultura, el límite de los 14 años no se impuso

⁴¹ M. Dahlén, *op. cit.*

⁴² J.T. Shotwell (director): *The origins of the International Labour Organization*, Carnegie Endowment for International Peace (Nueva York, Columbia University Press, 1934), dos volúmenes. Véase, por ejemplo: «Note from the French Minister of Labor to the Premier and the Minister for Foreign Affairs» (20 de enero de 1919), vol. II, doc. 28; «Recommendations relative to legislation in regard to international labor, submitted by James T. Shotwell to the American Delegation at the Peace Conference» (21 de enero de 1919), vol. II, doc. 29; y «Draft Convention creating a permanent organisation for the promotion of international regulation of labour conditions, prepared by the British delegation» (21 de enero de 1919), vol. II.

⁴³ *Ibid.*

realmente por el hecho de que estas primeras normas permitían todos los trabajos agrícolas fuera del horario escolar, y algunos incluso dentro del mismo⁴⁴. Con la adopción del Convenio sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1932 (núm. 33), que completaba el primer ciclo de normas, se pretendía aplicar a cualquier tipo de trabajo la misma edad mínima para impedir que los niños pasaran del sector reglamentado a contextos más informales. El Convenio núm. 33 estableció un paradigma para normas posteriores al especificar excepciones en relación con trabajos peligrosos y tener en cuenta las consecuencias de tales trabajos en la salud, el desarrollo, la moralidad o la educación de los niños. Introdujo también una mayor diferenciación en los niveles de edad: por ejemplo, el trabajo durante el día se permitía siempre que no impidiera la asistencia a la escuela o el aprovechamiento de la instrucción en ella dispensada (artículo 3, 1) *b*). Sin embargo, se dejaba a las autoridades nacionales, tras consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, determinar qué trabajos podían considerarse ligeros o peligrosos (artículo 3, 3)), ampliando con ello la participación tripartita.

Todos estos instrumentos preveían excepciones, muchas de las cuales se reproducen de un modo u otro a lo largo de la historia de las normas de la OIT. Las empresas familiares se excluían en la mayoría de los casos porque, como declaró un delegado en la Conferencia, «el afecto familiar» protegería automáticamente al niño de la explotación⁴⁵. La Oficina advirtió del considerable riesgo de abuso que existía incluso cuando los empleadores eran los padres. El hecho de que el trabajo de los niños contribuyera sustancialmente a la economía familiar y de que su retirada del mercado de trabajo causara dificultades financieras no se debatió en aquel momento ni en la Oficina ni en la Conferencia.

Además, varios de los Convenios anteriores a la guerra contenían disposiciones específicas más indulgentes para China, India y Japón que variaban según el instrumento. Durante los debates sobre el Convenio núm. 33, por ejemplo, los Trabajadores exigían que se diera la misma protección a los niños indios que a los demás, pero los Empleadores y los Gobiernos abogaron por un principio de «gradualidad». El Gobierno colonial de la India atribuyó la falta de legislación sobre la obligatoriedad de la escuela y la protección infantil a las «condiciones imperfectas de la India» y al «atraso» del pueblo indio, y por «condiciones imperfectas» se hacía referencia al clima tropical, los hábitos y costumbres, las oportunidades económicas, la tradición industrial, la ausencia de educación obligatoria, las deficiencias de la legislación y de seguridad social y la educación deficiente de los

⁴⁴ Convenio núm. 10, artículo 1.

⁴⁵ OIT: *Actas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 1.ª reunión, Washington, 1919.

padres⁴⁶. Cuando se revisaron estos convenios en 1936 y 1937 se repitieron los mismos argumentos, a los que se añadió que la industrialización en marcha de la India no debía sofocarse ni obstaculizarse con normativas concebidas para condiciones completamente diferentes por países que eran competidores de la India⁴⁷. El argumento de que algunos países no están suficientemente desarrollados como para eliminar el trabajo infantil se sigue esgrimiendo en el siglo XXI, sin grandes cambios, salvo en la terminología utilizada.

En los primeros años de la OIT, todos los males se veían concentrados en la industria. En 1919, la mayoría de la población europea vivía aún en zonas rurales, y no parecía ni realista ni deseable para muchos eliminar el trabajo infantil en la agricultura. Como el Gobierno francés declaró en su respuesta a un cuestionario de la Oficina sobre la edad mínima en la agricultura: «el trabajo agrícola no es comparable al industrial; es más bien un deporte saludable que se gradúa de acuerdo con la fuerza del niño»⁴⁸.

Tan pronto como el «círculo» de normalización de la edad mínima en los distintos sectores se completó, comenzó la ronda de revisiones de dichos Convenios. El principal motivo pareció ser la depresión. Una vez más, era necesario hacer frente al desempleo generalizado, y en opinión de muchos los empleos debían concederse prioritariamente a los adultos. Ello condujo a la adopción de una serie de instrumentos que estipulaban una edad mínima superior (15 años), y con disposiciones más estrictas para su aplicación y menos excepciones (en relación con las empresas familiares, entre otros). Aunque fueron objeto de un cierto número de ratificaciones, la ratificación generalizada de los convenios de la OIT sobre trabajo infantil sólo se produciría más tarde. Las motivaciones para la adopción de ciertos instrumentos, que más tarde se consideraron como promotores de derechos humanos fundamentales, no eran tan humanistas como podrían parecer.

Cuando la OIT retomó sus actividades tras la Segunda Guerra Mundial, la percepción de los niños y los jóvenes había empezado a cambiar. Los niños sufrieron terriblemente en la guerra, y el incremento del empleo infantil que se había producido no era la menor de las causas. La OIT adoptó en 1945 una resolución relativa a la protección de los niños y jóvenes trabajadores, que señalaba una

⁴⁶ Las palabras exactas del delegado fueron «imperfect conditions» y «backwardness»; véase la versión auténtica inglesa y francesa en OIT: *Record of Proceedings*, Conferencia Internacional del Trabajo, 16.ª reunión, Ginebra, 1932, págs. 402-404, 406-414, 474-477; la versión traducida al español se encuentra en: *Extractos taquigráficos provisionales no. 14 y no. 15*, Conferencia Internacional del Trabajo, 16.ª reunión, Ginebra, 1932, págs. 380-385, 424-425.

⁴⁷ Discurso del consejero técnico de los Empleadores indios, en OIT: *Extracto taquigráfico provisional no. 17*, Conferencia Internacional del Trabajo, 23.ª reunión, Ginebra, 1937, págs. 349-350.

⁴⁸ OIT: *Actas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 3.ª reunión, Ginebra, 1921, pág. 48.

serie de problemas interrelacionados relativos a su educación, su empleo, su protección y su bienestar general. En ella se identificaban tres puntos de acción principales para la OIT: el objetivo a largo plazo de elevar la edad mínima a 16 años, eliminar cualquier vacío entre el final de la escolarización y la edad mínima para el empleo y la regulación de dicha edad mínima en todos los sectores económicos⁴⁹.

En el informe sobre protección de niños y jóvenes trabajadores presentado a la Conferencia de 1945⁵⁰, se insistió mucho en la necesidad de garantizar unos ingresos básicos a las familias. En la introducción se decía que prestar ayuda material a la familia era un factor clave en cualquier programa social de bienestar infantil. Por primera vez se reconocía la conexión entre la erradicación del trabajo infantil y su necesidad para el mantenimiento de las familias, por lo que se propuso un programa completo de seguridad social y de prestaciones familiares. Ello iba en línea con la evolución de los países europeos industriales, que ya habían establecido prestaciones familiares e infantiles como parte de las políticas nacionales en respuesta al decrecimiento de la población.

En 1973, con la adopción del Convenio sobre la edad mínima (núm. 138), se abandonó la normalización sobre trabajo infantil por sectores en favor de un instrumento general que cubría a todos los niños en situación de empleo u ocupación. Dahlén considera la adopción de este Convenio como «parte de las estrategias para vencer o paliar el desempleo y el descontento social en tiempos de crisis económica y política», como había sido el caso de algunos de los primeros Convenios sobre edad mínima⁵¹. Sin embargo, también fue parte de una estrategia más amplia de la Oficina para actualizar y consolidar los Convenios aplicables sólo a determinados sectores de la economía. El Convenio núm. 138 hacía referencia por primera vez a una edad mínima de admisión al empleo «o al trabajo», en comparación con instrumentos anteriores, que se centraban únicamente en el empleo. Este convenio contenía también excepciones, como los anteriores, pero en un marco que aseguraba que no se permitiría a los niños realizar trabajos peligrosos incluso dentro de esas excepciones. No obstante, se trata de un instrumento muy técnico que ha logrado pocas ratificaciones en más de veinticinco años, tanto a causa de que muchos países lo consideran demasiado detallado, como debido a que no estaban preparados para comprometerse a eliminar el trabajo infantil de forma generalizada. Cuando se lanzó la campaña para la ratificación de instrumentos de derechos humanos en 1995, se incluyó

⁴⁹ OIT: *Actas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 3.ª reunión, Ginebra, 1921, pág. 48.

⁵⁰ OIT: *Protección de los niños y de los jóvenes trabajadores*, Informe III, Conferencia Internacional del Trabajo, 27.ª reunión, París, 1945.

⁵¹ M. Dahlén, *op. cit.*

el Convenio núm. 138, pero pocos gobiernos lo ratificaron en un principio. Sin embargo, estaba a punto de comenzar una nueva era.

La situación comenzó a evolucionar en el decenio de 1990. La Cumbre Social de 1995 incluía el trabajo infantil entre los temas de derechos humanos de la OIT, y la Conferencia adoptó una resolución que representaba un nuevo consenso en relación con la acción contra el trabajo infantil en 1996⁵². Al año siguiente, el Consejo de Administración incluyó en el orden del día de la Conferencia una discusión sobre las peores formas de trabajo infantil. Y en 1998, la eliminación de todas las formas de trabajo infantil se incluía entre los derechos humanos fundamentales enunciados en la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. La adopción del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) marcó un hito importante para la OIT. Aunque conservaba la erradicación del trabajo infantil como objetivo primordial, este convenio daba prioridad a la eliminación de ciertas formas de trabajo infantil consideradas especialmente reprensibles. También abandonaba la idea de que la eliminación del trabajo infantil debía ser necesariamente gradual, partiendo de la base de que ciertas manifestaciones del problema eran tan repugnantes que no podían aceptarse ni aplazamientos ni excusas al respecto. El convenio pronto se convirtió en el más rápidamente ratificado de la historia de la OIT, impulsando al mismo tiempo la ratificación del Convenio núm. 138⁵³. A mediados de 2008, el Convenio núm. 138 contaba con 149 ratificaciones, y el Convenio núm. 182 con 167.

La creación del IPEC y el comienzo de la acción en el terreno

Hasta mucho después de la Segunda Guerra Mundial, la acción de la OIT contra el trabajo infantil fue fundamentalmente normativa, sin prácticamente ninguna actividad en el terreno. Empezó algunas misiones de carácter técnico (a la India) a principios del decenio de 1980, y celebró seminarios tripartitos en Asia y África. En 1989, con el apoyo del Gobierno de los Países Bajos, lanzó su primer proyecto de asistencia técnica sobre trabajo infantil, el denominado Proyecto Smoky Mountain en un rincón perdido de Manila. Aunque no enteramente satisfactoria, la experiencia sirvió a la Oficina para mejorar el enfoque de la cuestión

⁵² OIT: *Resolución relativa a la erradicación del trabajo infantil*, Conferencia Internacional del Trabajo, 83.ª reunión, Ginebra, 1996.

⁵³ Los Estados Unidos, que ha ratificado menos convenios de la OIT que ningún otro Estado desarrollado, fue uno de los primeros en ratificar el Convenio núm. 182.

desde entonces: en concreto, demostró que mejorar las condiciones de trabajo de los niños no contribuye a eliminar el trabajo infantil.

La situación cambió radicalmente en 1992, cuando el Gobierno de Alemania atribuyó 50 millones de marcos a la OIT por un período de cinco años para emprender el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), que en la actualidad es sin ninguna duda el programa de cooperación técnica más amplio y eficaz de la Organización. Atrae fondos de un número creciente de Estados y se desarrolla en unos noventa países destinatarios. Partiendo de la idea básica del Convenio núm. 182 de que los programas para la erradicación del trabajo infantil deben establecer plazos concretos, es decir, definir objetivos claros que alcanzar en plazos determinados, el IPEC ha aunado esfuerzos con otros actores internacionales en la lucha contra el trabajo infantil logrando así una eficacia significativa. Si bien estos actores suelen perseguir metas compatibles, en ocasiones el objetivo de la OIT de erradicar el trabajo infantil no ha recibido un pleno apoyo, concretamente del UNICEF, cuyo fin primordial, mejorar el bienestar de los niños, le ha llevado a veces a defender el trabajo infantil, uno de los rarísimos casos en que los derechos humanos y los objetivos humanitarios no coinciden.

La página web del IPEC y la Comisión de Expertos citan algunos ejemplos de países que han tomado medidas concretas y eficaces para erradicar el trabajo infantil. El Informe global de 2006, sobre trabajo infantil⁵⁴, elaborado en virtud del seguimiento de la Declaración de 1998, mencionaba que entre 2000 y 2004 el trabajo infantil había descendido en todo el mundo en un alentador 11 por ciento, pasando de 248 a 218 millones, y demostraba una vez más que era necesario complementar la labor normativa con la acción en el terreno y contar con un amplio consenso en favor de dicha acción.

Proteger y promover a ciertas categorías de trabajadores

Desde sus comienzos, la OIT ha adoptado medidas destinadas a proteger a categorías específicas de trabajadores. Además de los niños, han suscitado mucho interés grupos como las personas discapacitadas, o ciertas categorías profesionales, como por ejemplo los marinos mercantes. Dos de esos grupos especiales son los trabajadores migrantes y los pueblos indígenas y tribales, en favor de los cuales la OIT ha realizado una labor pionera.

⁵⁴ OIT: *La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance*, Informe global en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, Ginebra, 2006.

Trabajadores migrantes

La historia de la OIT y de los trabajadores migrantes⁵⁵ se caracteriza por las oportunidades perdidas y las prioridades divergentes entre los mandantes de la Organización, que ha visto fracasar sus intentos periódicos de ejercer una influencia real en las políticas internacionales, aunque han podido adoptarse normas internacionales básicas sobre el tema.

En la Conferencia de Paz de París celebrada en 1919, los sindicatos de los grandes países industrializados instaron a la nueva OIT a conceder muy alta prioridad a los trabajadores migrantes. Sin embargo, los Gobiernos de los Estados Unidos y de Gran Bretaña se oponían a tratar cuestiones de emigración en el contexto de la OIT⁵⁶ pues no deseaban «injerencias externas» en este ámbito. Por otra parte, el Gobierno francés y los sindicatos mantenían que la exigencia de igualdad de salario y condiciones de trabajo entre trabajadores nacionales y extranjeros era un principio básico⁵⁷. Francia, en demanda de mano de obra, había firmado con Italia el primer acuerdo internacional poco antes de la Primera Guerra Mundial, tras la cual temía un «déficit demográfico» en comparación con Alemania y una carencia de mano de obra para la reconstrucción de sus departamentos y de su economía, devastados. Así pues, Francia e Italia presentaron propuestas a la Comisión del Trabajo que preveían, entre otras cosas, la adopción de convenios que estipularan la igualdad salarial y de condiciones de trabajo entre trabajadores extranjeros y «nativos», y el examen y la consideración de la libertad de emigrar de los trabajadores que libremente quisieran hacerlo, así como la regulación de la emigración colectiva. Pero las propuestas británicas, en las cuales se basaron los debates, contenían una idea mucho más limitada – la protección de los intereses de los trabajadores empleados en países diferentes del propio – en el proyecto de Preámbulo a la Constitución de la OIT. El texto británico fue aprobado casi sin discusión. Böhning señala que las negociaciones sobre el tema siguen siempre las mismas pautas: los países receptores de inmigrantes dominan en las discusiones internacionales, las delegaciones más fuertes de entre ellos defienden sus intereses más fácilmente que las más débiles, y como los países originarios de emigración necesitan el favor de los países que pueden admitir su excedente de población, se encuentran en la posición más débil de todos, como puso de relieve el vano intento

⁵⁵ Este tema se trata mucho más a fondo en W.R. Böhning: *A brief account of the ILO and policies on international migration*, documento preparado para el Proyecto Centenario de la OIT, 2008, consultable en <http://www.ilocentury.org>.

⁵⁶ Véase Shotwell, *op. cit.*, 1934, vol. II, doc. 16 de septiembre de 1918, en relación con los Estados Unidos, junto con doc. 37 de febrero de 1919, y doc. 17 de noviembre de 1918 en relación con Gran Bretaña.

⁵⁷ *Ibid.*, vol. II, doc. 3, págs. 19-22, 25, 28.

de Italia de influir en la Carta del Trabajo. No obstante, a pesar de la vaguedad de la formulación que finalmente se adoptó, era la primera vez en la historia que una organización mundial asumía funciones en un ámbito que los Estados habían siempre defendido celosamente como una cuestión fundamental de soberanía.

A pesar de la vaguedad del texto de la Constitución, a lo largo de los años la Organización ha adoptado un número considerable de Convenios y Recomendaciones sobre trabajadores migrantes o aplicables a éstos (algunas normas cubren también las migraciones dentro de un mismo Estado, pero en el presente capítulo sólo se aborda la migración laboral internacional). Al adoptar estos instrumentos, se perseguía un doble objetivo: reglamentar las condiciones en las que se produce el proceso de migración y proporcionar protección específica a una categoría de trabajadores muy vulnerables. La actividad normativa de la OIT al respecto se ha centrado, pues, en dos ámbitos principales.

En primer lugar, la OIT se ha esforzado por asentar el derecho de igualdad de trato entre nacionales y extranjeros en lo que atañe a la seguridad social, y de establecer un sistema internacional para el mantenimiento de los derechos adquiridos y de los derechos en general de los trabajadores que emigran a otro país. La primera Conferencia adoptó en 1919 el Convenio sobre el desempleo (núm. 2), que prevé que «Los Miembros [...] que hayan establecido un sistema de seguro contra el desempleo deberán tomar, en las condiciones fijadas de común acuerdo entre los Miembros interesados, disposiciones conducentes a que los trabajadores nacionales de uno de dichos Miembros, que trabajen en el territorio de otro, reciban indemnizaciones del seguro iguales a las percibidas por los trabajadores nacionales de este segundo Miembro» (artículo 3). Posteriormente, la Organización adoptó cuatro Convenios y dos Recomendaciones en la misma línea, todos concebidos para limitar progresivamente el alcance de ciertas cláusulas restrictivas basadas en los métodos de financiación de la seguridad social⁵⁸.

En segundo lugar, la Conferencia ha tratado de encontrar soluciones integrales a los problemas de los trabajadores migrantes y de regular las condiciones en que emigran, y ha adoptado una serie de instrumentos a dicho fin, aunque algunos de ellos sólo contienen algunas disposiciones al respecto⁵⁹. Todos ellos se consolidaron en 1949 con la adopción del Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado) (núm. 97) y su Recomendación asociada (núm. 86). En 1975

⁵⁸ Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 (núm.19), y su Recomendación asociada (núm.25); Convenio sobre la conservación de los derechos de pensión de los migrantes, 1935 (núm.48); Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm.118); y Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm.157), con su Recomendación asociada, 1983 (núm.167).

⁵⁹ Para una lista más completa, véase Böhring, *op. cit.*

la Conferencia completó la serie de 1949 con el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias) (núm. 143) y la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (núm. 151) que, entre otras cosas, amplió la cobertura a los migrantes en situación no regularizada.

Volviendo a los comienzos de la OIT, a propuesta de los Gobiernos de Italia y Francia se creó una Comisión sobre migración internacional en la nueva Organización, asistida por un equipo técnico de la Oficina especializado en trabajadores migrantes, cuyo fin era analizar qué medidas podían adoptarse para regular la migración de trabajadores fuera de su propio país e informar sobre ello, así como proteger los intereses de los asalariados residentes en el extranjero. Cuando a principios de 1923 el Consejo de Administración consideró la propuesta de la Comisión de incluir en el orden del día de la Conferencia el tema de la igualdad de trato, apareció la línea de falla inmigración/emigración, junto con ciertos tonos racistas entre las potencias coloniales (y no sería la última vez). No obstante, la Conferencia de 1925 adoptó un Convenio y una Recomendación sobre igualdad de trato para trabajadores nacionales y extranjeros en relación con los accidentes de trabajo. El Convenio núm. 19 ha sido uno de los más aceptados en este ámbito, y contaba con 121 ratificaciones a mediados de 2008. Sentó una nueva base asociando a la ratificación la reciprocidad internacional: «Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a conceder a los nacionales de cualquier otro Miembro que lo haya ratificado [...] el mismo trato que otorgue a sus propios nacionales» (artículo 1, 1)).

Hacia mediados de los años veinte fue un período comparativamente optimista para europeos y estadounidenses, e incluso en el tema de las migraciones la OIT estaba empezando a avanzar con decisión. La Sociedad de las Naciones transfirió sus actividades relativas a los refugiados a la Oficina en 1925 sin muchas explicaciones. En junio de 1926 se celebró en Londres un Congreso Mundial sobre Migraciones, organizado por la Federación Sindical Internacional y la Internacional Obrera y Socialista, que trató de empujar a la Oficina a que entrara más amplia y profundamente en este campo, sugiriendo incluso que se creara un órgano internacional independiente sobre migraciones si la Oficina demostraba no poder avanzar. Desgraciadamente, la confianza en el futuro pronto se vio minada por continuos desafíos a la competencia de la Oficina en este ámbito y por los movimientos fascistas (Mussolini, por ejemplo, paralizó la emigración italiana). La Sociedad de las Naciones, recuperando la competencia que había cedido a la OIT, hizo planes para celebrar una conferencia internacional sobre el trato a los extranjeros a finales de 1929, contemplando la posibilidad de redactar un convenio internacional.

En el verano de ese mismo año, la Conferencia de la OIT subrayó la importancia de la migración internacional con la adopción de dos resoluciones propuestas

respectivamente por el Gobierno de China y su delegación de Trabajadores. La segunda de ellas pedía al Consejo de Administración que considerara la conveniencia de incluir en el orden del día de una próxima Conferencia, sin tardanza, la cuestión de la igualdad de trato entre trabajadores nacionales y trabajadores extranjeros «de color» empleados en los territorios de los Estados Miembros o en sus posesiones o colonias. El hecho de que la resolución no prosperara pone de relieve las actitudes racistas que subyacían en la reticencia de algunos países para aceptar emigrantes sin restricciones.

En aquel momento se produjo la caída de Wall Street, que cambió los parámetros económicos y políticos. Las migraciones económicas internacionales se paralizaron. No obstante, algunos años después, la Conferencia logró adoptar el Convenio sobre los trabajadores migrantes, 1939 (núm. 66), apenas tres meses antes del estallido de la Segunda Guerra Mundial. Dicho convenio nunca entró en vigor debido a la falta de ratificaciones, pero constituyó la base para las normas que se adoptarían inmediatamente después de la guerra. Se hacía eco de la preocupación de algunos países de América Latina por las restricciones a la emigración por parte de varios gobiernos de Europa central y oriental y, por supuesto, de los gobiernos fascistas de Alemania e Italia; querían movilizar a la OIT para que tratara de reactivar el movimiento de colonos hacia América Latina.

Con el estallido de la Segunda Guerra Mundial, muchísimos refugiados quedaron abandonados a su suerte por toda Europa. La Declaración de Filadelfia de 1944 exhortó a que se prestara de nuevo atención al problema de las migraciones, disponiendo que la Organización debería: «fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan: a) lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida; [...] c) conceder, como medio para lograr este fin y con garantías adecuadas para todos los interesados, oportunidades de formación profesional y medios para el traslado de trabajadores, incluidas las migraciones de mano de obra y de colonos». El Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado) (núm. 97), adoptado en 1949, fue una manifestación temprana de la filosofía socialdemócrata europea acerca del modo en que las sociedades debían acoger a los trabajadores migrantes. Su artículo 6 prohíbe la «discriminación de nacionalidad, raza, religión o sexo» en el caso de los trabajadores extranjeros residentes legalmente en un país, en la mayoría de las situaciones. La Recomendación asociada (núm. 86), afirma en su párrafo 4. 1) que

De una manera general, los Miembros deberían tener por norma el desarrollo y uso de todas las posibilidades de empleo, y deberían facilitar, a estos efectos, la distribución internacional de la mano de obra y, en particular, su movimiento desde los países en que haya excedente hacia los países que tengan un déficit.

La Recomendación ofrece en su anexo un acuerdo marco sobre las migraciones temporales y permanentes de trabajadores, incluida la migración de refugiados y personas desplazadas, que ha inspirado a muchos países en los dos extremos de la cadena migratoria. Sin embargo, el Convenio no ha logrado muchas ratificaciones, especialmente por parte de los países receptores de inmigrantes, como ha sucedido con otros instrumentos internacionales sobre el tema⁶⁰.

La mayoría de las economías europeas comenzó a experimentar un crecimiento sostenido en el decenio de 1950. Suiza, cuya economía no había sufrido los destrozos de la guerra, había comenzado ya a solicitar trabajadores extranjeros. Bajo la presión de los sindicatos, el principio de igual salario por trabajo de igual valor fue aceptado y aplicado en la práctica de forma generalizada. El principio de «rotación» también se aplicó: los extranjeros emigraban sin sus familias, trabajaban y eventualmente volvían a casa definitivamente con nuevas competencias y ahorros en una divisa fuerte, modelo que se replicó en varios países europeos en aquel momento. La mayoría de las corrientes europeas de colonos hacia los destinos tradicionales se habían agotado a principios de los años setenta, mientras nuevas migraciones se producían desde Asia, América Latina, Haití y Líbano, entre otros, hacia América del Norte y Australia. Los Estados Unidos y el Canadá modificaron sus políticas discriminatorias de admisión en 1965 y 1967 respectivamente, empujados por una combinación de fuerzas económicas y por el principio de igualdad, y Australia abandonó sus criterios raciales de selección en 1975. Además, con el final de muchos regímenes coloniales tras la Segunda Guerra Mundial, algunos movimientos intracoloniales se convirtieron en migraciones internacionales. Un fenómeno similar se produciría con la desintegración de la URSS a principios de los años noventa.

David Morse, elegido Director General en junio de 1948, pidió a la Oficina que elaborara un ambicioso programa de cooperación técnica que abarcaba la planificación de la mano de obra, la formación profesional y la migración internacional. Faltaba un órgano central que organizara los movimientos y el pago de fondos para el transporte y la formación, entre otras cosas. Morse convocó una conferencia preliminar sobre migración en abril-mayo de 1950, que adoptó una conclusión general en la que se ponía de relieve el «importante papel que recae sobre la Organización Internacional del Trabajo en este ámbito», y recomendó que se redactaran, tras consultar a los gobiernos afectados, propuestas que pudieran presentárseles en una reunión posterior.

⁶⁰ A finales de 2008, el Convenio núm. 97 había logrado 48 ratificaciones, y el Convenio núm. 143, posterior, sólo 23. La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de las Naciones Unidas, había logrado 40 ratificaciones.

Pero ello no ocurriría. Ya en el verano de 1951 quedó claro que existían dudas, sobre todo por parte de los Gobiernos de Australia, Canadá, Gran Bretaña y Estados Unidos. Algunos gobiernos sencillamente no deseaban otorgar poderes a una organización internacional que pudiera menoscabar su derecho soberano de admitir o rechazar la entrada de extranjeros, y otros Estados, que posteriormente abandonarían tales exigencias, como hizo Australia, temían que el control internacional de las migraciones eliminara las barreras raciales⁶¹. De forma más decisiva, la guerra fría y el miedo a la infiltración comunista hizo que en agosto de 1951 la Cámara de Representantes de los Estados Unidos impusiera condiciones a las disposiciones financieras destinadas a desplazar a refugiados y migrantes fuera de Europa, según las cuales ninguna porción de los fondos asignados podría ponerse a disposición de ninguna organización internacional que contara entre sus miembros a un país comunista, dominado por comunistas o controlado por ellos, ni a ninguna institución subsidiaria de tal organización, ni tampoco a ninguna institución creada por dicha organización o dependiente de ella⁶². Aunque la URSS no era aún Miembro de la OIT (lo fue en 1954), sí lo eran países como Checoslovaquia y Polonia, por lo que se temía que infiltraran agitadores entre las personas desplazadas o los potenciales emigrantes desempleados, y que la Oficina o su Departamento de migraciones no fuera capaz de detectarlos.

Cuando la Oficina celebró su Conferencia sobre las migraciones en Nápoles, en octubre de 1951, ya se había segado la hierba bajo sus pies, y los planes de la OIT no prosperaron. Un mes después de esa Conferencia, el Gobierno de los Estados Unidos había convocado una reunión en Bruselas a la que asistieron prácticamente los mismos países y algunos más, y presentó muchos de los antiguos planes de la Oficina, sencillamente cambiándoles el nombre. En Bruselas se creó una organización intergubernamental denominada en un principio Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas, el cual se convertiría más tarde en la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Hasta la fecha, todos sus directores han sido ciudadanos estadounidenses.

La OIT continuó durante algún tiempo proporcionando servicios de asesoría a los países europeos y latinoamericanos, editando publicaciones sobre migración⁶³

⁶¹ Alcock, *op. cit.*, pág. 231.

⁶² Estas fueron las palabras del Comité de la Conferencia de ambas cámaras del Congreso de los Estados Unidos en octubre de 1951, citadas sin comentario en una nota a pie de página de un artículo titulado «La OIT y el problema de las migraciones», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1952), vol. XLV, núm. 2, pág. 185.

⁶³ Acerca de los servicios de asesoría y publicaciones, véase OIT: *Examen de las actividades en materia de migraciones*, Consejo de Administración, Actas de la 122.ª reunión, Ginebra, mayo-junio de 1953, págs. 103 y siguientes. *Migraciones*, folleto de índole técnica, publicado bimensualmente en 1952, y como suplemento mensual de *Informaciones Sociales* a partir de 1953.

y publicando artículos en la *Revista Internacional del Trabajo*⁶⁴. Pero pronto las actividades de la Oficina en este ámbito se abandonarían, salvo en lo concerniente a la supervisión del Convenio núm. 97, instrumento básico sobre el tema, y la elaboración de algunas normas nuevas, entre las que figura el Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118), que estipula la igualdad entre nacionales y no nacionales en cuanto a la seguridad social. Los problemas específicos de los trabajadores que, al emigrar a otro país, pudieran no tener derecho a prestaciones, se reglamentaron con el Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157). Ni este último ni el Convenio núm. 118 han logrado muchas ratificaciones, pero ambos han ejercido una influencia en las prácticas nacionales, sobre todo en Europa.

Hacia el final de la era colonial y hasta los años ochenta, las migraciones Sur-Sur se extendieron enormemente. Esta forma de migración era prevalente en América Latina y el Caribe (cuya descolonización era más antigua), a veces en condiciones muy abusivas. Uno de los peores casos fue el de los inmigrantes de la República Dominicana, que tenían que pagar unos 10 dólares estadounidenses por el privilegio de trabajar en Haití, dinero que iba directamente a las arcas personales del Presidente vitalicio del país, François Duvalier (*Baby Doc*). Esto incitó a varios delegados en la Conferencia de 1981 a presentar una queja que condujo al establecimiento de una Comisión de Encuesta⁶⁵ y al cese, entre otras cosas, de estos pagos de pobres a ricos. El gran incremento de los precios del petróleo en octubre de 1973 y en 1979-1980 permitió a los países exportadores emprender vastos proyectos de infraestructura, gracias a los cuales muchos hogares en estos países disfrutaron de un nivel de ingresos hasta entonces inaudito. Ambos fenómenos atrajeron flujos de trabajadores crecientes y cada vez más diversificados a los países árabes de la región del Golfo, así como una lluvia de ingenieros, técnicos, gestores y comerciantes de los países industriales avanzados. Cuando el precio real del petróleo cayó sustancialmente durante la segunda mitad del decenio de 1980, disminuyó la entrada de trabajadores de la construcción a los países árabes, pero la demanda de empleadas domésticas procedentes de Filipinas, Sri Lanka y otros países siguió al mismo ritmo.

⁶⁴ Siguieron apareciendo artículos e informes hasta mediados de los años sesenta, y después hubo un periodo de calma. Tras la adopción por la Conferencia de varias resoluciones a comienzos de los años setenta, la *Revista Internacional del Trabajo* volvió a publicar artículos sobre cuestiones de migración internacional en diferentes lugares del mundo.

⁶⁵ OIT: «Informe de la Comisión de Encuesta designada en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del trabajo para examinar la observancia de ciertos convenios internacionales del trabajo por la República Dominicana y Haití con respecto al empleo de trabajadores haitianos en los ingenios de la República Dominicana», *Boletín Oficial* (Ginebra, OIT), vol. LXVI, serie B, Suplemento especial, 1983.

En 1975 la OIT retomó la actividad normativa con el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias) (núm. 143). La Conferencia de aquel año elaboró un complejo instrumento consistente en dos partes que podrían ratificarse de forma independiente. Con la primera parte se pretendía eliminar la migración y el empleo ilegales, y con la segunda, la igualdad, no sólo ante la ley, sino también de trato en la práctica. La Recomendación asociada (núm. 151) trata en profundidad cuestiones de igualdad y política social, entre ellas la reunificación familiar.

Sin embargo, algunos países en desarrollo originarios de emigración no deseaban la prohibición de la migración clandestina y el empleo ilegal tal como se formulaba en la parte I del Convenio núm. 143. Por iniciativa de México y Marruecos⁶⁶, el ECOSOC y la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptaron varias resoluciones a finales de los años setenta que desembocaron en la creación, en octubre de 1980, de un grupo de trabajo de composición abierta de la Asamblea General encargado de redactar un proyecto de Convención sobre trabajadores migrantes (grupo en el que participó la Oficina, a pesar del temor de injerencia en las competencias de la OIT). Ante el primer borrador marroquí-mexicano, muchos representantes, entre ellos los europeos, se mostraron más que sorprendidos ante una propuesta que iba demasiado lejos en la dirección opuesta y parecía abrir las puertas a la migración y el empleo ilegales. Un grupo de pequeños países emisores y receptores de emigración de la ribera norte del Mediterráneo y de Escandinavia, cuyos gobiernos estaban dirigidos por partidos socialdemócratas a comienzos de los años ochenta, solicitó a la Oficina asistencia técnica para preparar una contrapropuesta, conviniendo en que el proyecto podía contener disposiciones de las Convenciones de las Naciones Unidas y de las normas de la OIT, pero no ir más allá. Finalmente, la Asamblea General adoptó la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares en 1990. Esta Convención es más amplia y detallada que las normas de la OIT existentes hasta aquel momento, y en cierto modo las actualiza y las moderniza, pero en suma ofrece el mismo nivel de protección, exceptuando el ámbito de la seguridad social. En virtud de dicha Convención, la Oficina debe ser consultada en el seno del comité que supervisa su aplicación.

El número de extranjeros activos en los países receptores de inmigrantes ha crecido de forma constante. Por ejemplo, Europa occidental acogía unos 7 millones de extranjeros activos, más 6,5 millones de dependientes en 1975, pero en 1995

⁶⁶ Cuyo Ministro de Trabajo y representantes no gubernamentales habían votado a favor del Convenio núm. 143 en 1975. En Nueva York, los delegados del Ministerio de Asuntos Exteriores adoptaron otra perspectiva.

contaba ya con unos 9 millones de activos, más 13 millones de dependientes; a finales de 2007 las cifras ascendían probablemente a 11 y 14 millones respectivamente. La Oficina calculó que el número de países receptores principales había crecido de 39 a 53 entre 1970 y 1990, y el número de países emisores principales, de 29 a 46; por último, el número de países considerados tanto grandes emisores como receptores había pasado de 4 a 15⁶⁷. Una prueba de la creciente complejidad de la migración económica internacional es el hecho de que muchas más mujeres emigran ahora de forma independiente (es decir, no como dependientes del marido) que en el pasado. Otra es el número en apariencia creciente de extranjeros económicamente activos sin la autorización correspondiente, incluidos aquellos conducidos clandestinamente dentro de un país y las víctimas de trata, a veces sometidos a trabajo forzoso.

Se carece de una reglamentación internacional coherente para todos estos fenómenos. Los gobiernos receptores de inmigración en particular siguen esforzándose por encontrar respuestas adecuadas, y desde finales del siglo XX están surgiendo de nuevo muchas iniciativas en cuestiones de migración internacional. En 1999, por ejemplo, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas designó un relator especial sobre los derechos humanos de los migrantes (resolución 1999/4). En junio de 2001 el Japón financió la creación de una Comisión mundial sobre la Seguridad Humana⁶⁸. Y ese mismo mes, el Departamento Federal de Justicia y Policía de Suiza lanzó la denominada «Iniciativa de Berna», con objeto de mejorar la gestión de la migración a nivel regional y mundial incrementando la cooperación interestatal⁶⁹. En diciembre de 2003, el Secretario de las Naciones Unidas, Kofi Annan, organizó una Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales⁷⁰. También en diciembre de 2003, la Asamblea General decidió celebrar un diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo durante su 61.ª sesión, que se celebraría en 2006⁷¹. La Oficina participó en algunos de estos debates, colaboró estrechamente con asociados regionales⁷² y, como veremos, tomó también sus propias iniciativas.

⁶⁷ W.R. Böhning y N. Oishi: «Is international economic migration spreading?», *International Migration Review* (Nueva York, Centre for Migration Studies, 1995), vol. XXIX, núm. 3 (otoño), págs. 794-799. En todas las cifras se excluye a la USSR y a Yugoslavia, así como a sus Estados sucesores.

⁶⁸ Consúltese su informe final, de 2003, en <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/English/FinalReport.pdf>.

⁶⁹ Véase http://www.bfm.admin.ch/bfm/en/home/themen/internationales/multilaterales/international_agenda.html.

⁷⁰ Puede consultarse su informe, de 2005, en <http://www.gcim.org/es/>.

⁷¹ Véase el informe preparado al efecto por el Secretario General en http://www.un.org/esa/population/publications/ittmigreport/Int_Migration_Report.pdf.

⁷² OIT: *En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión, Ginebra, 2004, pág. 118.

En 1999 la Comisión de Expertos de la OIT elaboró un estudio general sobre los Convenios núm. 97 y 143 y sus Recomendaciones asociadas. Los expertos determinaron en su informe que las normas de la Organización seguían siendo válidas, a pesar de que contenían ciertas disposiciones obsoletas y algunas lagunas⁷³. Contempló dos alternativas: mantener dichos instrumentos y cubrir las lagunas por medio de protocolos, o revisarlos en modos diversos. Se decidió más bien celebrar una discusión general sobre el tema de los trabajadores migrantes, que se incluyó en el orden del día de la Conferencia de 2004.

Poco antes de que se celebrara la discusión general sobre migración, y en el clima de renovado interés surgido en varias partes del mundo, otro órgano independiente se hizo oír en este ámbito: la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, creada por la OIT en 2002. Su informe de febrero de 2004 incluía el examen de temas de migración económica internacional y exhortaba iniciar «un proceso preparatorio para lograr un marco institucional más general para el movimiento transfronterizo de personas. Esto significa un sistema transparente y uniforme, basado en las normas más que en la voluntad, para aquellos que desean cruzar fronteras. El objetivo último sería la creación de un marco multilateral para las leyes de inmigración y las prácticas consulares, que negociarían los gobiernos y que regiría los movimientos transfronterizos de personas. Sería similar a los marcos multilaterales que ya existen, o que son actualmente objeto de discusión, en relación con el movimiento transfronterizo de bienes, servicios, tecnología, inversión e información»⁷⁴.

El informe presentado a la Conferencia de 2004 para su discusión general⁷⁵ ofrecía la visión que la Comisión Mundial tenía sobre la migración. Mencionaba la necesidad de «un régimen internacional basado en el derecho, que establezca parámetros comunes para todos y determine claramente las responsabilidades, así como mecanismos de información y supervisión»⁷⁶, pero sin especificar nada más. Sus propuestas más concretas tenían que ver con la actividad normativa, y planteaban de nuevo la cuestión de la revisión de los instrumentos en vigor o la elaboración de otros nuevos⁷⁷. En la Conferencia de 2004 el Grupo de los Empleadores

⁷³ OIT: *Trabajadores migrantes*, Estudio general sobre el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), y la Recomendación (núm. 86) y el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), y la Recomendación (núm. 151), Informe III (1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión, Ginebra, 1999, párrafo 664.

⁷⁴ OIT: *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos*, Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, Ginebra, 2004, párrafo 444.

⁷⁵ OIT: *En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada*, op. cit., pág. 145.

⁷⁶ *Ibid.*, pág. 142.

⁷⁷ *Ibid.*, pág. 108.

no deseaba que los gobiernos ratificaran los Convenios núms. 97 y 143, ni que la OIT los promoviera, y aún menos que los revisara o elaborara nuevas normas; quería sustituirlos por un marco multilateral no vinculante que tuviera en cuenta las necesidades de los mercados de trabajo nacionales. La Conferencia terminó por adoptar un plan de acción que incluía «la elaboración de un marco multilateral no vinculante para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos, que tenga en cuenta las necesidades de los mercados de trabajo y que proponga directrices y principios para la formulación de políticas basadas en las prácticas óptimas y en las normas internacionales». Se organizó una Reunión de Expertos en 2005 para concretar los principios y directrices no vinculantes. Los expertos redactaron un Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales: principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos; y el Consejo de Administración decidió en marzo de 2006 que dicho Marco debería publicarse y difundirse. En el momento de redactar este párrafo, la propuesta no había avanzado más.

Esta compleja historia muestra que la OIT ha intentado desde sus comienzos imponer normas sensibles y humanas para regular la migración internacional, y que ha logrado adoptar buenos instrumentos, aunque a veces demasiado complicados. Sin embargo, su filosofía se ha enfrentado a las reticencias de los gobiernos, principalmente de los países receptores de inmigración, a aceptar toda restricción a sus decisiones. En momentos cruciales, los mandantes se han alejado de la OIT para seguir otras iniciativas; dos ejemplos de ello son la creación de la OIM y la labor de las Naciones Unidas en este ámbito, pero en definitiva las soluciones propuestas no difieren esencialmente de las defendidas por la OIT. Y sigue sin haber un marco internacional generalmente aceptado para gestionar la migración laboral, lo cual constituye una de las mayores lagunas del sistema internacional. Ello genera gran sufrimiento y explotación, por lo que es necesario que la comunidad mundial aborde el problema más en serio.

Pueblos indígenas y tribales⁷⁸

Todos los debates actuales sobre los derechos de los pueblos indígenas en el derecho internacional se basan en la labor de la OIT al respecto. La OIT ha adoptado únicamente dos Convenios internacionales sobre pueblos indígenas y

⁷⁸ Este apartado se basa en los escritos y la experiencia del autor, así como en el excelente estudio de L. Rodríguez-Piñero: *Indigenous peoples, post-colonialism and international law. The ILO regime (1919-1989)* (Oxford, Oxford University Press, 2005). Se señala que el Sr. Rodríguez-Piñero y el autor difieren acerca de detalles importantes sobre la motivación de la labor de la OIT al respecto, pero coinciden plenamente en los hechos.

tribales (tomando el significado actual de «indígena», y no el sentido que tenía el término antes de la Segunda Guerra Mundial, cuando se aplicaba a los trabajadores «nativos» de las colonias): el Convenio núm. 107, de 1957 y el Convenio núm. 169, de 1989. Estas normas son reflejo de dos paradigmas en conflicto sobre las políticas en este ámbito durante el último siglo; el primero se basa en el principio de asimilación, mientras que el Convenio núm. 169 adopta un enfoque de derechos humanos desde el punto de vista del multiculturalismo.

El interés de la OIT en los derechos de los pueblos indígenas y tribales no es evidente a primera vista. Como afirmó Virginia Leary, la adopción de convenios sobre pueblos indígenas que no se limitan a cuestiones laborales podría interpretarse como una anomalía⁷⁹. Prácticamente todas las reservas expresadas acerca del papel de la OIT en este ámbito – no sólo por observadores externos, sino también, en momentos importantes, por parte de los mandantes de la OIT – pasan por alto el hecho de que muchos pueblos indígenas y tribales constituyen el auténtico paradigma de la economía informal que preocupa a la OIT en la actualidad. Estos instrumentos han proporcionado orientación sobre lo que se necesita para permitir a estos grupos, que están fuera o al margen de las sociedades y las economías nacionales, sobrevivir frente a otros modelos económicos y sociales. Además, ambos Convenios abordan el hecho de que, cuando estos grupos se integran en el mercado de trabajo, ocupan casi siempre los más bajos escalones y son los más vulnerables a ciertos abusos que están muy estrechamente relacionados con su situación social, y que entran dentro del mandato de la OIT. Estos pueblos representan 350 millones de personas diseminadas por todo el mundo.

La preocupación inicial de la OIT por los pueblos indígenas se situaba en el contexto colonial anterior a la Segunda Guerra Mundial. Rodríguez Piñero señala que la noción de «trabajo nativo» era una traducción de la noción de «misión de civilización» en el ámbito de actividad de la OIT, que se refería en sentido amplio al deber de proteger a los «trabajadores indígenas» que vivían en un «nivel inferior de civilización», tanto en los antiguos territorios coloniales como en los Estados poscoloniales⁸⁰. Tras la Segunda Guerra Mundial, la doctrina internacional de la «misión de civilización» se amplió para cubrir a los pueblos indígenas de los países independientes.

Otra vía de entrada a este ámbito vino de las Américas, y es más próxima de las preocupaciones actuales. La primera Conferencia Regional Americana del

⁷⁹ V. Leary: *La utilización del Convenio No. 169 de la OIT para proteger los derechos de los pueblos indígenas* (San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999).

⁸⁰ L. Rodríguez-Piñero, documento presentado para el Seminario sobre el Proyecto Centenario de la OIT, *op. cit.*

Trabajo, que era parte de un intento por alejar el centro de la OIT de Europa para darle mayor universalidad, tuvo lugar en 1936. Cuando la Oficina preguntó a los Estados americanos qué temas debían ser prioritarios en la región, éstos señalaron las condiciones de vida y de trabajo de las «poblaciones indígenas», que en este caso no designaban poblaciones de territorios dependientes, sino población perteneciente a sus propios países. Durante dos decenios, las «condiciones de trabajo y de vida de las poblaciones indígenas» se incluyeron en el orden del día de todas las conferencias regionales americanas periódicas, de lo que se derivaron las primeras misiones internacionales de expertos y los primeros informes publicados por una organización internacional sobre los pueblos indígenas. Este período se caracteriza por la influencia del «indigenismo», una corriente transnacional promovida por profesores universitarios y responsables políticos en busca de una solución «científica» para el denominado «problema indio». La OIT asumió los principios fundamentales del movimiento, incluido el objetivo de la integración social y cultural, el recurso a la antropología cultural y el énfasis en la intervención para el desarrollo, y los tradujo en leyes internacionales.

Dos importantes acontecimientos ocurrieron a principios de los años cincuenta. El primero fue la transición de una política regional a otra internacional, como puso de manifiesto la publicación en 1953 del libro *Poblaciones indígenas*⁸¹, y la creación de la efímera Comisión de Expertos en Trabajo Indígena. El segundo fue el paso de los estudios teóricos a la acción concreta, con el lanzamiento en 1952 de un hito histórico, el Programa Indigenista Andino (PIA).

El PIA era un ambicioso proyecto de macrodesarrollo dirigido por la OIT en el que participaban otros órganos del nuevo sistema de las Naciones Unidas. Duró cerca de dos decenios y cubrió seis países, y su objetivo explícito era promover la integración de las poblaciones indígenas de la región andina. A pesar de los defectos de esta primera generación de proyectos internacionales de desarrollo, el PIA tuvo dos importantes repercusiones para la labor futura de la OIT en este ámbito: produjo un efecto emulador innegable para otros Estados con poblaciones indígenas y tribales, mostrando las ventajas – en términos de «desarrollo» – de la mayor implicación de la OIT en estas cuestiones, y consolidó el liderazgo de la OIT ante otras organizaciones internacionales, incluidas las Naciones Unidas.

Una de las recomendaciones de la segunda reunión de la Comisión de Expertos de la OIT sobre Trabajo Indígena en 1954 fue la adopción de una recomendación integral que formulara normas generales de política social en relación con los grupos indígenas. En el punto álgido del PIA, la Conferencia adoptó el

⁸¹ OIT: *Poblaciones indígenas: condiciones de vida y de trabajo de los pueblos autóctonos de los países independientes* (Ginebra, OIT, 1953).

Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (núm. 107) y su Recomendación asociada (núm. 104). Eran las primeras normas internacionales que abordaban los derechos de estos pueblos en países independientes, y no sólo americanos. El resto del sistema de las Naciones Unidas tomó parte en los debates, y debía participar en la supervisión del Convenio, aunque en realidad nunca lo hizo. El Convenio está concebido como un manual aplicado de antropología para guiar las políticas de desarrollo de los Estados en lo relativo a los grupos indígenas. Con el objetivo general de la integración – concepto que incorporaba simultáneamente nociones de desarrollo, cambio cultural y construcción nacional – el Convenio y su Recomendación asociada ofrecen orientación práctica sobre una amplia gama de cuestiones, que van desde la reforma agraria a la microindustria, pasando por la educación, la salud y la formación profesional. Algunos de estos temas van más allá del radio de acción habitual de la OIT. El Convenio núm. 107 sólo fue ratificado por 27 países, 14 de ellos de América Latina, pero también por otra interesante selección de países como Bangladesh (en proceso de separación del Pakistán), Egipto, India, Iraq, Malawi y Pakistán.

La aplicación del Convenio núm. 107 no fue supervisada seriamente durante más de un decenio. El final del PIA en 1972 supuso en la práctica el final de la política de la Organización sobre pueblos indígenas y el desmantelamiento de las estructuras internas responsables, por lo que los instrumentos de 1957 estuvieron a punto de pasar a la historia. Además, el sentido integracionista del Convenio núm. 107 chocó con otros acontecimientos.

La emergencia del movimiento indígena internacional a mediados de los años setenta y los primeros pasos del Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en este ámbito sacaron repentinamente a la OIT de su letargo al respecto. El Convenio núm. 107 se desempolvó, ya que era el único instrumento internacional sobre pueblos indígenas y tribales, y comenzó a ser el blanco de los nuevos grupos y activistas indígenas, para quienes era la encarnación de las políticas de asimilación que trataban de derribar. La Oficina comenzó a revisar dicho Convenio y a participar en el nuevo debate internacional.

Según Rodríguez-Piñero, prácticamente el único autor que está investigando este período de la labor de la OIT en lo que respecta al tema, la Oficina reaccionó fundamentalmente al sentir una amenaza a su supremacía derivada del repentino interés de las Naciones Unidas al respecto, y el objeto de su labor subsiguiente fue sobreponerse a la de las Naciones Unidas. El recuerdo del autor del presente capítulo (que fue el único funcionario de la OIT que, recién llegado, trabajó sobre el tema desde principios de la década de 1970 hasta mediados de los años ochenta) es que el renovado interés de la OIT surgió paralelamente al de las Naciones Unidas en reacción a un cambio de clima internacional y a las críticas al Convenio núm. 107,

cuya orientación se reconoció como equivocada, e incluso contraria a las aspiraciones del movimiento indígena emergente. También preocupaba que la intención de las Naciones Unidas de adoptar nuevas normas encontrara obstáculos políticos a los que la estructura tripartita de la OIT podría enfrentarse mejor, lo cual demostró ser cierto. Francis Blanchard, Director General a lo largo de todo el período, había participado muy de cerca en el PIA, y dio luz verde a la acción. Dicho lo anterior, no puede descartarse tampoco que la rivalidad entre organizaciones haya tenido su papel.

En reacción a las duras críticas del movimiento indígena emergente y de otros observadores acerca de la orientación integracionista y colonialista del Convenio núm. 107, así como a la presión que Jef Rens (antiguo Director General Adjunto, responsable de gran parte de la labor de la OIT sobre el tema en los decenios de 1950 y 1960) ejerció sobre el Director General Blanchard, la Oficina propuso al Consejo de Administración la celebración de una reunión de expertos para considerar la revisión del Convenio. En esta reunión, que se celebró en 1980, se daba a conocer por primera vez la nueva comunidad indígena internacional en la OIT, pues los habituales participantes tripartitos fueron sustituidos por miembros indígenas de los sindicatos, las organizaciones de empleadores y los ministerios gubernamentales, así como por una representación de organizaciones no gubernamentales afectadas. La Reunión de Expertos llegó a la conclusión de que el Convenio debía revisarse para eliminar su talante integracionista, aunque las posiciones diferían en cuanto al alcance de dicha revisión. El Consejo de Administración decidió incluir el tema en el orden del día de la Conferencia de 1988 y 1989; tras una decididamente inhabitual discusión entre delegados de todos los grupos que nunca antes habían venido a la OIT, la Conferencia adoptó el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169).

En dicho Convenio núm. 169, dos cuestiones de terminología resultan cruciales. En relación con la cobertura, la posición de la OIT ha sido ir más allá de la noción de «pueblos originarios» prevalente en las Américas (y posteriormente en las Naciones Unidas), y centrarse en la situación social de los pueblos afectados, no sólo en su ascendencia. Los Convenios núm. 107 y 169 cubren, por consiguiente, a todos los pueblos o poblaciones indígenas y tribales, o que puedan ser descritos como tribales, sean o no originarios en el sentido antropológico del término. En el resto del sistema internacional, los términos «indígenas» y «originarios» se utilizan ahora para hacer referencia a los mismos pueblos cubiertos por el Convenio núm. 169. Sin embargo, el rechazo por países como la India – que cuenta con unos 80 millones de habitantes pertenecientes a «pueblos tribales» – de la idea de que un grupo de población pueda preceder a otro dentro del país, ha permitido a ciertos países esgrimir que las normas que utilizan el término «indígenas» únicamente no se les aplican. En términos políticos, cabe señalar que los debates de las

Naciones Unidas, que comenzaron a mediados de los años setenta, se hicieron eco de una iniciativa popular que partió de grupos que se consideraban a sí mismos «pueblos originarios», y cuyas reivindicaciones se basaban en la precedencia de sus asentamientos, no en las nociones de «política social» de la OIT. Por ejemplo, las normas de la OIT se aplican a grupos como los *garifuna* de América Central, descendientes de esclavos huidos, que viven de modo similar a los amerindios, pero que no son, sin duda alguna, indígenas.

La segunda cuestión terminológica tiene que ver con el término «pueblos» del Convenio núm. 169, en sustitución de «poblaciones», utilizado en el Convenio núm. 107. La utilización de estos términos se debate en los foros internacionales desde mediados de los años ochenta. Jurídicamente son importantes, porque las Convenciones Internacionales de las Naciones Unidas sobre derechos humanos disponen que «todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación». La utilización del término «pueblos» puede tener, por consiguiente, graves consecuencias. La OIT fue la primera en poder adoptar el término «pueblos», aunque al hacerlo en el Convenio núm. 169 especificó que no podía interpretarse que el término tenga implicación alguna en lo que atañe a su significado en el derecho internacional.

En el Convenio núm. 169 se rechaza la noción de integración como fundamento de cualquier política nacional, y se sustituye por las de respeto, consulta y participación, así como por el reconocimiento del derecho incontestable de estos pueblos a la existencia. A finales de 2008 el Convenio había sido ratificado sólo por 20 países, pero su influencia tanto en políticas nacionales como internacionales ha excedido en mucho las expectativas que este bajo número de ratificaciones podía provocar. Las políticas de desarrollo adoptadas por el Banco Mundial, los Bancos Americano y Asiático de Desarrollo, el PNUD y una serie de gobiernos toman el Convenio como el fundamento indiscutible para la acción. Países como Dinamarca, los Países Bajos y España lo han ratificado como guía para sus políticas de desarrollo internacional. Ha tenido una influencia significativa en los países que lo han ratificado y ha proporcionado un modelo para la acción en muchos otros.

Por último, también ha influido en la acción de la OIT sobre derechos fundamentales en el trabajo. No es coincidencia que los pueblos indígenas y tribales sufran más abusos en el trabajo que otros grupos étnicos identificables. Dinamarca, y más tarde la Unión Europea y otros países, han financiado un proyecto de la OIT para promover el Convenio núm. 169, que ha comprendido tanto estudios como asistencia en la práctica a comunidades y a países⁸². Con los estudios realizados por el Programa Especial de Acción de la OIT para Combatir el

⁸² <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/egalite/itpp/index.htm>.

Trabajo Forzoso se han detectado problemas que afectan a dichos pueblos en particular, y tanto los informes globales en virtud de la Declaración como la Comisión de Expertos han señalado frecuentemente discriminación contra ellos.

La OIT no partió de la nada cuando comenzó a revisar el Convenio núm. 107. Las Naciones Unidas habían concluido un estudio sobre pueblos indígenas en 1981, y creado ese mismo año el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas dentro de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la Comisión de Derechos Humanos. Los esfuerzos del Grupo de Trabajo por producir normas de las Naciones Unidas sobre el tema desembocaron finalmente en la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas en 2007, aunque parece poco probable que las Naciones Unidas redacten una Convención al respecto. Además, tras las propuestas adoptadas en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, se creó en 2000 el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas como órgano del ECOSOC, compuesto por miembros de los pueblos indígenas y de gobiernos, y el nuevo Consejo de Derechos Humanos ha creado un «mecanismo» sobre derechos indígenas. Las denominaciones de estos órganos ponen de manifiesto el continuo malestar que provoca el término «pueblos». En 1989 la OIT estableció junto con las Naciones Unidas un órgano que terminó convirtiéndose en un Grupo Interinstitucional de apoyo al Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, un órgano de coordinación de las Secretarías que ha ejercido una considerable influencia en los debates del sistema de las Naciones Unidas.

Observaciones finales

La labor de la OIT en relación con los derechos humanos ha sido amplia y variada. Su reticencia inicial a utilizar el concepto de «derechos» ha ido desapareciendo, y el trabajo es ahora un aspecto cada vez más importante del corpus jurídico y la acción internacionales en derechos humanos. Poco a poco, la comunidad internacional, y con ella la OIT, ha ido aceptando que los derechos y el desarrollo son interdependientes por naturaleza. A pesar de ello, la labor de la OIT en derechos humanos sigue siendo desconocida para muchos defensores de los derechos en el ámbito internacional.

Esta labor no siempre ha sido fructífera, pero mantiene una constante: la Organización ha definido y establecido los términos de análisis de prácticamente todos los temas de derechos humanos en los que se ha implicado. La contribución analítica de la OIT a estos temas puede haber sido su mayor logro hasta muy recientemente.

Sin embargo, la OIT ha demostrado también que prestar una atención constante a un problema nacional mediante su labor de supervisión puede permitirle prestar asistencia práctica una vez que las circunstancias nacionales lo permiten. Su carácter tripartito le ha permitido llegar donde las organizaciones puramente intergubernamentales temen adentrarse. Su implicación en favor de la libertad sindical, contra el apartheid, en Myanmar y con los trabajadores migrantes y los pueblos indígenas y tribales, entre otras cosas, dan testimonio de ello. Por otra parte, su carácter tripartito puede también impedirle ir tan lejos como debiera, como ocurrió cuando los sindicatos, dominados por hombres, contribuyeron a una legislación «proteccionista» hacia las mujeres para que éstas no pudieran competir con ellos por los puestos de trabajo.

Otro aspecto destacable es que los instrumentos fundamentales de la OIT se utilizan cada vez más como referencia en acuerdos comerciales bilaterales, en las provisiones del «sistema generalizado de preferencias» tanto de los Estados Unidos como de la Unión Europea, así como a la hora de establecer las condiciones de préstamos y asistencia por parte de muchas instituciones financieras internacionales.

Ni la OIT ni cualquier otro organismo del sistema internacional puede forzar a un país a cambiar si éste no está preparado (el deseo de que las organizaciones internacionales actúen duramente no es más que una distracción desorientadora). Pero cuando un país decide cambiar y pide ayuda sobre la base de principios democráticos y de derechos humanos, suele ser la OIT la que, gracias a su persistencia, se encuentra en posición de prestarle asistencia.

Por último, podemos responder ahora a la pregunta que nos hacíamos al comienzo de este capítulo: la reticencia de los Estados a aprobar la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo en 1998 no significa forzosamente que dudaran en proclamar los derechos humanos, sino más bien un temor a que la aplicación de los derechos humanos ralentizara el desarrollo económico al encarecer la producción e imponer restricciones a la libertad de acción de los Estados (véase el análisis de la «cláusula social» en el capítulo 6). Ello ha supuesto una lucha constante en la OIT desde sus comienzos y ha impedido que se concediera un poder reglamentador real a las organizaciones internacionales, en particular a la OIT, para gestionar la migración laboral. Ha sido la razón principal de que hubiera que esperar tanto tiempo antes de emprender acciones eficaces para eliminar el trabajo infantil, y ha hecho que continuaran imponiéndose restricciones a los derechos de sindicación y de negociación colectiva. Pero la propia adopción de la Declaración fue un paso más en la larga lucha de la OIT por demostrar que no existe contradicción entre los derechos de los trabajadores y el progreso económico, y que este último no puede lograrse sin el progreso social.

Hay hombres sanos aquí trabajando desde el alba hasta bien entrada la noche, en sótanos fríos como el hielo y con el suelo cubierto de agua, hombres que, durante seis o siete meses al año, no ven el sol más que durante algunas horas los domingos a mediodía y no llegan a ganar trescientos dólares al año. Hay niños pequeños aquí, con poco más de diez años, que apenas llegan a la superficie de las mesas de trabajo, cuyos padres han mentido para que les dejaran trabajar...²

Mejorando la vida de los trabajadores

La creación de la OIT estuvo motivada en gran medida por la necesidad urgente de mejorar las terribles condiciones de trabajo que sufrían muchos trabajadores en los primeros decenios de la revolución industrial. Las largas jornadas laborales en entornos insalubres, el uso no controlado de materiales y equipos peligrosos, el empleo generalizado de niños y unos salarios que mantenían a los trabajadores y a sus familias en la miseria escandalizaron a los pensadores progresistas y movilizaron la acción política a lo largo del siglo XIX.

El preámbulo a la Constitución de la OIT hacía un llamamiento firme a la mejora de las condiciones de trabajo:

por ejemplo, en lo concerniente a reglamentación de las horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, contratación de la mano de obra, lucha contra el desempleo, garantía de un salario vital adecuado, protección

¹ El autor principal de este capítulo es Gerry Rodgers. Jaci Eisenberg colaboró en las investigaciones.

² Fragmento de *La jungla* de Upton Sinclair, 1906. Esta novela sobre la industria cárnica estadounidense de comienzos del siglo XX fue una de las muchas obras que influyeron de forma importante en la opinión pública.

del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo, protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres³.

Y proporcionaba dos argumentos políticos para justificar la necesidad de acción: el primero era que si las condiciones de trabajo no mejoraban, existía un riesgo de «descontento» que constituía «una amenaza para la paz y armonía universales», y el segundo que «si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países».

Así pues, el objetivo de la OIT ha sido desde sus comienzos mejorar las condiciones de trabajo de las personas. Ello entrañaba hacer que el trabajo resultara más deseable, no sólo en términos de entorno laboral u organización, protección contra las enfermedades o accidentes, sino también teniendo en cuenta la propia actividad y la dignidad que conllevara. Una segunda cuestión era el equilibrio entre trabajo y otros aspectos de la vida, y en particular la participación en las decisiones laborales y la duración y organización de la jornada de trabajo. Un tercer aspecto lo constituían la productividad y la remuneración. Y un cuarto, la seguridad del empleo, concretamente el riesgo de desempleo y de pérdida de ingresos.

Sumados, todos estos aspectos constituyen lo que se denomina «calidad del empleo», que es el tema del presente capítulo (la seguridad de los ingresos se tratará en el capítulo 4). Se trata de un tema fundamental para cualquier sociedad. Determina la distribución del tiempo y del esfuerzo entre vida laboral, vida familiar y otros objetivos, y los recursos que los individuos y las familias pueden utilizar para otros fines. Sin embargo, más allá de estas nociones pragmáticas, la calidad del empleo se refiere asimismo al valor de la propia actividad laboral, es decir, hasta qué punto una persona puede realizarse personalmente en su trabajo, aplicar y desarrollar capacidades, reivindicar una identidad social o, por el contrario, sufre coacción, privaciones, riesgos, estrés o penalidades.

Al mismo tiempo, estos aspectos figuran entre los más complejos del ámbito del trabajo. Tienen que ver tanto con la organización de la producción como con la cuestión esencial de los fines a los que sirve tal producción. Toman diversas formas según el nivel de ingresos, el sector de actividad (industria o agricultura), el tipo de trabajo (asalariado o por cuenta propia), o el grupo de población. La seguridad en el trabajo, por ejemplo, suele ser una cuestión muy técnica, relacionada con problemas como los niveles de exposición a productos químicos o a radiación, pero es también una cuestión de cultura y hábitos laborales. La organización de la jornada

³ Véase el texto completo en el anexo II.

de trabajo puede implicar protección contra la explotación, o tener que ver con el equilibrio entre producción y consumo. La creatividad y la realización personal se entienden de forma distinta en sociedades diferentes.

Pero sobre todo, mejorar la calidad del empleo tropieza con consideraciones económicas. En un informe de la OIT de 1972 sobre el programa de condiciones generales del trabajo, se comentaba, por ejemplo, que «la remuneración y las condiciones de trabajo debían mejorar, pero que había que tener en cuenta que los aumentos salariales y las mejoras de las condiciones de trabajo entrañaban costos en términos de potencial de crecimiento, beneficios [...] o empleo»⁴. En el modelo económico dominante de crecimiento y desarrollo, el aumento de los salarios se supedita al aumento de la producción y la productividad, y por extensión el mismo argumento se aplica a todas las demás condiciones de trabajo, ya sea la jornada laboral, la seguridad o cualquier otra. Por consiguiente, la política social no puede ir mucho más allá de la razón económica. Éstos son los argumentos que priman cuando se afirma que tal empresa o tal país no puede, en una economía competitiva de mercado, aplicar mejores condiciones salariales o de trabajo.

Pero tampoco faltan argumentos en sentido contrario. En primer lugar, como afirmó David Morse, «el progreso social y los niveles de empleo de los que depende no vienen automáticamente con el progreso económico»⁵. En otras palabras, los aumentos de producción y productividad no conducen necesariamente a un aumento de la cantidad y la calidad del empleo, por lo que estos objetivos deben promoverse por sí mismos. En segundo lugar, el fin social es tan legítimo como el fin económico, al que no puede subordinarse. En tercer lugar, aun aceptando que el progreso económico sea necesario para un cierto grado de progreso social, la OIT cree firmemente que en cualquier entorno económico y social son posibles, y deseables, unas «condiciones humanas de trabajo». Muchas son las formas en que esto puede, y ha podido, lograrse: con normativas y leyes que garanticen el respeto por todos de unas normas mínimas; buscando una productividad impulsada por las buenas condiciones de trabajo, lo cual elimina la disyuntiva, si es que existe, entre condiciones de trabajo y competitividad; promoviendo formas de producción y gestión en las que se establezca como objetivo explícito unas mejores condiciones de trabajo; apelando a la solidaridad y a los principios éticos. Los medios para conseguirlo pueden diferir según las situaciones y los países, pero la meta es siempre la misma: un empleo de más calidad. Ésta es una de las «ideas» esenciales de la OIT.

⁴ OIT: *Estudio detallado del programa de condiciones generales del trabajo*, Consejo de Administración, Ginebra, noviembre de 1972, GB.188/FA/8/9.

⁵ D. Morse: «Unemployment in developing countries», *Political Science Quarterly*, vol. 85, núm. 1 (marzo de 1970), pág. 1.

Ello no quiere decir que la idea naciera en la propia OIT. Como vimos en el capítulo 1, la OIT nació a partir de ideas sobre el modo de lograr el progreso social que llevaban cierto tiempo circulando. Pero en 1919 la OIT era el instrumento más poderoso que hasta entonces había existido para perseguir y promover dichas ideas. La meta de mejorar la calidad del empleo revestía alta prioridad para la joven Organización. De los nueve principios especificados en su primera Constitución, que habrían de guiar su labor (enumerados en el anexo II), dos estaban directamente relacionados con la jornada laboral, uno con los salarios, otro con el trabajo infantil y un quinto con la aplicación de políticas sobre todo ello.

Un entorno político en evolución

Durante el último siglo se han producido importantes cambios en el ámbito de la calidad del empleo, tanto en las actitudes como en las políticas, que han repercutido en la labor de la OIT y en su impacto.

Período de entreguerras

Como vimos en el capítulo 1, el período que siguió a la Primera Guerra Mundial fue favorable al progreso en política social y laboral internacional. Dos fueron las principales orientaciones de pensamiento sobre la calidad del empleo: la primera, encontrar medios para mejorar las condiciones de trabajo, sobre todo en los comienzos de la OIT, eliminando peligros y riesgos y ampliando los distintos tipos de protección; y la segunda, mejorar el equilibrio entre trabajo y otros objetivos sociales, limitando la jornada laboral y estableciendo normas para proteger a determinados grupos de la obligación de aceptar ciertos empleos, o todo tipo de empleos. La OIT investigó estas cuestiones en el decenio de 1920 y elaboró una serie de convenios y recomendaciones. Gran parte de este programa respondía a las demandas de los trabajadores, así como a la disposición de los gobiernos a satisfacer dichas demandas. A pesar de sus muchas reservas, y de su insistencia en que la OIT fuera «modesta, metódica y circunspecta»⁶, los empleadores también participaron constructivamente en la labor de la Organización. El Sr. Olivetti,

⁶ Son palabras de Robert Pinot, una figura prominente entre los empleadores en los primeros años de la OIT, citado en J.J. Oechslin: *The International Organisation of Employers. Three-quarters of a century in the service of the enterprise (1920-1998)* (Ginebra, OIE, 2001), pág. 35.

delegado empleador italiano, Vicepresidente Empleador del Consejo de Administración, escribió:

las decisiones de la Conferencia, los estudios e investigaciones de la Oficina y los serenos debates del Consejo de Administración han servido para arrojar nueva luz sobre las cuestiones sociales, apuntar vías de solución para problemas no resueltos y dar prominencia a nuevos métodos e ideas⁷.

Hasta que se produjo la gran depresión, el objetivo principal era promover simultáneamente el aumento de la productividad y la mejora de las condiciones de trabajo. Hablamos de la era de los métodos de gestión tayloristas⁸ y del crecimiento de la producción masiva, que contribuyeron al proceso de especialización, división e intensificación del trabajo que había comenzado con la revolución industrial. Pero, al mismo tiempo, la idea de un marco de reglamentación y de condiciones mejoradas de trabajo contaba con amplio apoyo. En el decenio de 1920, tras la recesión de 1919-1921, ello se combinó con una recuperación de los niveles salariales reales en muchos países industrializados⁹ y un apoyo importante a una política de alto nivel salarial, sobre todo en los Estados Unidos. Industriales como Henry Ford creían que los salarios elevados eran buenos para los negocios¹⁰.

El impacto de la labor de la OIT en este período no es fácil de evaluar objetivamente. La ratificación de las primeras normas, en su mayoría relativas a algún aspecto de la calidad del empleo, fue claramente más lenta de lo que se había esperado, pues los gobiernos temían verse constreñidos por obligaciones internacionales o se enfrentaban a opiniones reacias en sus propios países. Las objeciones del Gobierno francés a la labor de la OIT para mejorar las condiciones de trabajo en

⁷ OIT: *La Organización Internacional del Trabajo, 1919-1929* (Ginebra, 1930), pág. 21. Pierre Waline, otro empleador prominente en la OIT durante más de medio siglo, cita estas mismas palabras en su libro *Un patron au Bureau international du Travail* (París, Editions France-Empire, 1976). Olivetti era cercano al régimen fascista en aquel tiempo, pero después rompió con Mussolini y murió en el exilio (Oechslin, *op. cit.*, pág. 45).

⁸ Los principios de «gestión científica» de Frederick Taylor, publicados en su más amplia formulación en 1911, contribuyeron a legitimar una extrema división del trabajo en aras de la mayor productividad.

⁹ Según Broadberry y Ritschl, tanto en Alemania como en Gran Bretaña el incremento salarial real superó el crecimiento de la productividad laboral. S.N. Broadberry y A. Ritschl: «Real wages, productivity, and unemployment in Britain and Germany during the 1920s», en S. Eddie y J. Komlos (directores): *Selected cliometric studies on German economic history* (Steiner, 1997), págs. 196-217. Estudios por país, en P. Scholliers y V. Zamagni (directores): *Labour's reward. Real wages and economic change in 19th- and 20th-century Europe* (Aldershot, Edward Elgar, 1995); este estudio muestra pautas desiguales en el tiempo y según los países, pero la tendencia predominante fue al alza.

¹⁰ Henry Ford describió su filosofía en su libro de 1922 *My life and work* (Nueva York, Garden City Publishing Company).

la agricultura¹¹, por ejemplo, y la reticencia del Gobierno británico para ratificar el Convenio sobre la cerusa (pintura), 1921 (núm. 13) (véase más adelante), o el Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1), son ejemplos de esta reacción política. Albert Thomas lamentaba que la ratificación del Convenio núm. 1 fuera tan lenta¹². No obstante, la OIT fue sin duda un actor pionero en la lucha por integrar objetivos de política social en el sistema económico, al menos en Europa. En 1929, más del 70 por ciento de los países europeos habían ratificado 11 o más de los 28 convenios adoptados hasta entonces. Sin embargo, ello sólo se aplicaba a dos de los 16 países no europeos que formaban parte de los Miembros fundadores de la OIT (Cuba e India).

Edward Phelan – antiguo Director General de la OIT – cuenta en sus memorias una anécdota que ilustra las dificultades que entrañaba dar a conocer la labor de la OIT, y la imaginación de la Oficina y del personal para promoverla. La Conferencia Internacional del Trabajo estaba debatiendo el tema del ántrax y la intoxicación por plomo, graves problemas para ciertos grupos de trabajadores, pero la prensa internacional no estaba prestando ningún interés al asunto. Phelan partió por los bares y restaurantes de Ginebra y les persuadió de colocar carteles anunciando «cocktails de ántrax y plomo». Los periodistas no tardaron en enviar noticias sobre estas nuevas bebidas en venta en Ginebra, seguidas, por supuesto, de informes sobre lo que estaba sucediendo en la Conferencia¹³.

En los años treinta el desempleo masivo modificó el panorama. Como señala Auer¹⁴, el interés político en la calidad del empleo decae rápidamente cuando aumenta el desempleo, como sucedió a principios de los años treinta. El ritmo de ratificaciones de las normas de la OIT, que había aumentado a finales de los años veinte (en parte debido a la fuerte presión de la Oficina), cayó en la primera mitad de los años treinta¹⁵, y aunque se adoptaron algunas normas más sobre protección

¹¹ A. Alcock: *History of the International Labour Organisation* (London and Basingstoke, Macmillan, 1971), págs. 53-56.

¹² En su prefacio a *The International Labour Organisation: The first decade* (Ginebra, OIT, 1931), Albert Thomas se queja de las complicaciones y obstáculos a la ratificación, aun señalando considerables progresos.

¹³ E. Phelan: «The birth of the ILO: The personal memories of Edward Phelan», en *Edward Phelan and the ILO: the life and views of an international social actor*, Proyecto Centenario de la OIT, próxima publicación. Phelan no menciona el año, pero fue probablemente en 1925, cuando se adoptó un Convenio sobre la compensación por enfermedades profesionales, entre ellas el ántrax y la intoxicación por plomo.

¹⁴ P. Auer: «Travail et emploi: Un plaidoyer pour l'interdisciplinarité», en *L'Emploi: Dissonances et défis* (París, L'Harmattan, 1994). Auer comparaba el decenio de 1980 con el de 1970.

¹⁵ La mayoría de los países europeos disminuyó netamente su ritmo de ratificaciones en el período de 1930 a 1934, que recuperó un lento ascenso en 1935. Se pasó de una tasa de nuevas ratificaciones de 299 en 1919-1929 a 107 en 1930-1934. Sin embargo, estas cifras no son directamente comparables, pues por una parte el último período es más corto, y por otra había más convenios que ratificar.

de los trabajadores, la atención se había desplazado a otros asuntos. La jornada de trabajo, de la que hablaremos en detalle más adelante, siguió incluyéndose en los programas, e incluso recibió más atención que nunca, ya que se debatió en todas las Conferencias celebradas en el decenio de 1930¹⁶. Pero el objetivo era ahora la repartición del trabajo, es decir, la reducción de la jornada para preservar los puestos, más que la mejora de las condiciones de trabajo. En general, la presión en relación con las condiciones de trabajo decreció durante este período, como reconoció Albert Thomas en 1932:

La crisis, el espíritu de crisis, la idea de que quizás ahora sería necesario limitar las reformas sociales, restringir las medidas de protección a las posibilidades económicas – de todo esto nos han hablado numerosos patronos –, nada de esto desconocemos...¹⁷

Los decenios que siguieron a la Segunda Guerra Mundial

La reconstrucción era prioridad inicial de los gobiernos después de la Segunda Guerra Mundial, junto con el establecimiento de una serie de derechos humanos básicos e instituciones sociales. Las condiciones de trabajo mejoraron a medida que se avanzaba hacia el pleno empleo en las economías de mercado industrializadas, y la cuestión formaba parte del marco social y político de los países socialistas de Europa central y oriental. La OIT, dedicada a la promoción de los derechos en el trabajo, el desarrollo de la cooperación técnica y las dificultades que provocaba la guerra fría, contribuyó a este proceso con su actividad normativa y de investigación sobre salarios y seguridad y salud en el trabajo, pero desde un segundo plano. Se interesaba principalmente en las repercusiones que podían tener en las condiciones de trabajo cuestiones como el cambio tecnológico, que se plantearon en los informes del Director General a la Conferencia en 1957 y 1972. No obstante, hubo algunas iniciativas importantes durante este período. Por ejemplo, en 1955 un grupo de expertos dirigidos por el conocido economista sueco Bertil Ohlin preparó un informe sobre la compatibilidad entre condiciones de trabajo y expansión

¹⁶ G.A. Johnston: *The International Labour Organisation* (Londres, Europa Publications, 1970), pág. 165.

¹⁷ Albert Thomas en la 16.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, 1932). Puede consultarse la traducción española en OIT: *Actas de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1932*, pág. 256.

del mercado en el contexto de la integración europea¹⁸. El informe esgrimía que, si bien no existía necesidad particular de armonizar políticas sociales o condiciones sociales entre los países europeos, era importante tratar los casos de condiciones anormalmente negativas (en cuanto a salarios, jornada laboral y otros aspectos) en el proceso de integración. Sin embargo, el informe de Ohlin no pareció tener mucha influencia en la concepción del Tratado de Roma, el documento fundador de la Comunidad Económica Europea¹⁹, y la Carta Social Europea no se elaboraría hasta mucho más tarde.

A principios de los años setenta, el Consejo de Administración emprendió un examen exhaustivo de las actividades de la Organización en relación con las condiciones de trabajo. Según dicho informe:

Las actividades relativas a los países industrializados se han visto afectadas por no haber evaluado el significado de las tendencias que surgen, encontrado soluciones particulares en su amplio contexto, ni respondido rápidamente a las necesidades más urgentes. [...] Las nuevas tendencias en los sistemas de remuneración y otras condiciones de trabajo han recibido sólo atención precipitada y prácticamente ninguna el problema de la humanización del trabajo.

En los países en desarrollo la situación era incluso peor:

no alcanzan pleno significado las normas sobre horas de trabajo, vacaciones, bienestar y salarios mínimos²⁰.

La conclusión final era que la labor de la OIT estaba fragmentada y descoordinada, y sólo beneficiaba a un porcentaje mínimo de la población trabajadora.

Dicho informe y otros que siguieron dieron lugar al Informe del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo de 1975, titulado «Por un trabajo más humano», en el que se abogaba por un trabajo que respetara la vida y la salud del trabajador, le dejara tiempo libre para el descanso y el ocio y le permitiera servir a la sociedad y realizarse personalmente (el texto original estaba escrito en masculino). Tras esta Conferencia, e impulsado por el interés y el apoyo escandinavos, se lanzó un nuevo programa para afrontar los problemas del entorno de

¹⁸ OIT: *Social aspects of European economic co-operation: Report by a group of experts* (Ginebra, 1956). Además de ser uno de los autores del influyente teorema Heckscher-Ohlin sobre la ventaja comparativa en el comercio internacional, Ohlin fue delegado del Gobierno sueco en la OIT.

¹⁹ J. Murray: *Transnational labour regulation: The ILO and EC compared* (La Haya, Kluwer Law International, 2001), págs. 77-82.

²⁰ OIT: Consejo de Administración, 1972, *op. cit.*, párrafos 109-112.

trabajo, el PIACT, sigla francesa correspondiente al Programa internacional para el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo²¹. El PIACT fue concebido por Jean de Givry, un veterano funcionario francés que estaba a cargo de la labor de la OIT sobre relaciones laborales e instituciones sociales desde 1950. El programa compaginaba la labor sobre condiciones de trabajo y seguridad y salud en el trabajo, pero no incluía cuestiones salariales, que corrían a cargo de otro departamento. El PIACT generó nuevas investigaciones y cooperación técnica en estos ámbitos, dio prominencia a las cuestiones de que se ocupaba y ayudó a construir instituciones para tratar estas cuestiones en muchos países.

Pero como ocurriera con el Programa Mundial del Empleo (véase el capítulo 5), este programa embrionario se enfrentó a un entorno internacional desalentador. Poco después de su lanzamiento, las crisis del petróleo y sus secuelas, junto con el aumento del desempleo, hicieron que, como en los años treinta, la calidad del empleo dejara de ser una prioridad. Con el cambio de modelo económico de los años ochenta, empezaron los ataques a los intentos de regular el mercado laboral con normas exigentes en materia de seguridad del empleo y condiciones de trabajo o salariales, sobre todo en el mundo anglosajón. En una evaluación interna del Programa realizada en 1984²² se reafirmó la importancia de estas cuestiones, pero se llegó a la conclusión de que el impacto del PIACT había sido muy limitado. La falta de recursos para la cooperación técnica era un factor importante, y aunque podían citarse muchos resultados concretos – creación de institutos nacionales, fortalecimiento de los inspectorados de las fábricas, formación de gestores y responsables de políticas o difusión de información –, no quedaba claro que hubieran producido una diferencia cualitativa. Entonces se lanzó dentro del PIACT el Programa WISE, sobre las mejoras del trabajo en las pequeñas empresas, para tratar de superar la disyuntiva entre condiciones de trabajo y empleo considerando las mejoras laborales como un factor productivo. Este programa innovador, que comprendió muchos proyectos locales satisfactorios, contó sin embargo con una financiación relativamente escasa y con la energía de un pequeño número de miembros del personal.

²¹ J. de Givry: «La OIT y la calidad de la vida de trabajo. Un nuevo programa internacional: el PIACT», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1978), vol. 97, núm. 2, abril-junio.

²² OIT: *Evaluación del Programa internacional para el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo (PIACT)*, Informe VII, Conferencia Internacional del Trabajo, 70.ª reunión, Ginebra, 1984.

Calidad del empleo y desarrollo

Con el PIACT, los esfuerzos de la OIT por mejorar las condiciones de trabajo se reorientaron hacia los países en desarrollo. En los primeros años de la OIT se discutía en qué medida los convenios y recomendaciones relativos a las condiciones de trabajo podían aplicarse a países como la India, China o Japón, pues se partía de la base de que los objetivos que establecían no era realizables²³. Los primeros convenios incluían cláusulas que definían exigencias menores para algunos países; el Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1), estipulaba un límite general de 48 horas semanales, pero lo ampliaba a 57 horas en el caso del Japón y a 60 horas en la India, y dejaba para ulterior consideración los casos de China, Persia y Siam. No obstante, según Georges Barnes, uno de los principales redactores de la Constitución de la OIT en la Comisión del Trabajo de la Conferencia de Paz, en los primeros años de la OIT hubo algunos avances, al menos en términos de legislación nacional, que ofrecieron cierta protección en la India, China, Japón y Persia, y se observó cierto nivel de intervención estatal para impedir abusos²⁴.

El argumento de que las normas del trabajo eran necesarias para impedir la competencia desleal era también válido para estos territorios no metropolitanos, pero en aquellos primeros años estas economías no representaban una amenaza para la industria de las metrópolis, y las malas condiciones de trabajo contribuían a mantener bajos los precios. Sin embargo, preocupaba que la capacidad de producción en aumento de los países de bajos ingresos tuviera un efecto adverso en los países industrializados, aunque un estudio sobre desarrollo económico, realizado en 1945 por encargo de la OIT, demostró que dicho temor era infundado²⁵. Por consiguiente, la presión externa para mejorar las condiciones de trabajo en los países de bajos ingresos fue escasa.

Tras la guerra, en las primeras fases de descolonización y planificación del desarrollo, la cuestión de la calidad del empleo adoptó otro cariz. Surgió un modelo dual de desarrollo económico, concebido en torno a un proceso de transferencia de trabajadores de los sectores tradicionales a los modernos. La noción de «sector moderno» se basaba fundamentalmente en el modelo de producción predominante en los países industrializados del momento: empleo permanente

²³ Esta cuestión se trata más a fondo en el capítulo 2, en el contexto de la política colonial.

²⁴ G. Barnes: *History of the International Labour Office* (Londres, Williams and Norgate, 1926), págs. 63-70.

²⁵ E. Staley: *World economic development: Effects on advanced industrial countries* (Montreal, OIT, 1945).

asalariado con condiciones dignas de trabajo, sometido a un marco reglamentario y de organización. El desarrollo se concebía, pues, como un proceso de transferencia de trabajadores hacia empleos de menor a mayor calidad, y al mismo tiempo de menor a mayor producción.

La contribución de la OIT a este proceso consistió en parte en proporcionar el marco jurídico para el empleo moderno²⁶. Los códigos del trabajo, concebidos a partir del corpus de normas internacionales del trabajo, proliferaron en los nuevos países independientes, y la OIT tuvo mucha influencia en su redacción. Pero el aumento del empleo de calidad en el sector moderno dependía del ritmo y la estructura del crecimiento económico general, que a su vez estaba condicionado por el incremento del capital inmovilizado y la disponibilidad de las competencias necesarias para la producción industrial avanzada, más que de intervenciones específicas para mejorar la calidad del empleo.

A principios de los años setenta, este modelo cambió debido a la emergencia y a la adopción generalizada del concepto de «sector informal», cuyo uso había resultado eficaz en el informe de 1972 sobre la misión de la OIT sobre estrategia del empleo enviada a Kenya. Como se verá en el capítulo 5, había quedado claro que en la mayoría de los países en desarrollo el crecimiento del sector moderno no resolvería los problemas de empleo en un tiempo razonable. Fuera del sector moderno, un heterogéneo sector informal proporcionaba oportunidades generadoras de ingresos a gran parte de la población trabajadora. Sin embargo el empleo en el sector informal solía ser de mala calidad: largas jornadas laborales, baja productividad y bajos ingresos, y escasa atención a la seguridad y a la protección social. Las políticas laborales tradicionales de reglamentación e inspección eran – y siguen siendo – ineficaces debido al carácter no organizado del sector, que además se caracterizaba en gran medida por el empleo por cuenta propia. Al mismo tiempo, persistía el dualismo, porque los empleos relativamente protegidos y de mejor calidad dominaban en ciertos ámbitos de la economía, especialmente en el sector público y en las empresas más grandes y tecnológicamente avanzadas, en las que se requería una mano de obra cualificada y segura en condiciones de trabajo dignas para un funcionamiento eficaz. El problema de la OIT es que se la identificaba con el sector formal. Sus mandantes trabajadores y empleadores representaban los intereses de este sector, y pedían un programa que respondiera a los intereses de sus miembros. La falta de representación del sector informal entre los mandantes de la OIT dificultó pues el desarrollo de una respuesta política efectiva. Pero el problema del sector informal seguía siendo en gran medida una

²⁶ D. Maul: *Menschenrechte, Sozialpolitik und Dekolonisation. Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO), 1940-1970* (Essen, Klartext, 2007).

cuestión de calidad del empleo. De hecho, los mayores problemas al respecto se producían en dicho sector informal.

Por supuesto, los patrones variaban en distintas partes del mundo. En gran parte del sur de Asia y en el África subsahariana el sector moderno era muy pequeño, y sigue siéndolo hoy. Apareció una literatura sobre la «aristocracia laboral», es decir, los trabajadores con buenas condiciones de trabajo y salarios dignos, considerados como una elite privilegiada y un obstáculo al desarrollo equitativo. Según autores como Robert Cox y Jeffrey Harrod, la acción de la OIT se limitó a reforzar la capacidad de esta elite para defender sus propios intereses²⁷. Este concepto de aristocracia laboral gozó de menor aceptación en América Latina, donde muchos países contaban con un sector industrial moderno relativamente grande y una legislación social amplia. Además, la fase positiva de crecimiento, basada en la política de sustitución de importaciones, que se produjo en la región de 1950 a 1980 provocó un fuerte aumento del empleo asalariado urbano y protegido, incrementando con ello el porcentaje de empleos de buena calidad²⁸. La recesión de los años ochenta, la «década perdida», acabó con este modelo de un modo similar a lo que ocurrió en Europa occidental, y produjo un deterioro generalizado de los resultados del mercado de trabajo.

Sin embargo, al mismo tiempo, un pequeño número de países del Este asiático adoptaron un exitoso modelo de crecimiento basado en la exportación, que consiguió generar empleo y al mismo tiempo aumentar la calidad del mismo. En la República de Corea, por ejemplo, entre 1965 y 1991 los salarios reales aumentaron entre un 5 y un 11 por ciento anual, la jornada de trabajo pasó de 51,6 horas semanales (en 1970) a 48,2, y los accidentes laborales se redujeron en más de la mitad²⁹.

No obstante lo anterior, la calidad del empleo ha tenido mucha menos prioridad en las políticas de desarrollo que la cantidad, y la OIT no ha logrado invertir este patrón, que sigue siendo el actual. El rápido y constante desarrollo no ha generado empleo suficiente para absorber una población trabajadora en aumento, ni responder a unas expectativas cada vez mayores, y ello representa uno de los principales problemas de desarrollo aún no resueltos y una prioridad política en todo el mundo. «Primero consigamos empleo, y luego ya nos

²⁷ Esta tesis fue desarrollada por Jeffrey Harrod en *Power, production and the unprotected worker* (Nueva York, Columbia University Press, 1987).

²⁸ Analizado más a fondo en R. Jolly, L. Emmerij, D. Ghai y F. Lapeyre: *UN contributions to development thinking and practice* (Bloomington, Indiana University Press, 2004).

²⁹ Y.B. Park: «State regulation, the labour market and economic development: the Republic of Korea», en Gerry Rodgers (director): *Workers, institutions and economic growth in Asia* (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, 1994).

preocuparemos de su calidad» es una divisa común en los países en desarrollo que ha debilitado los intentos de promover un empleo de mayor calidad. Por ejemplo, recientemente, una Comisión Nacional emprendió en la India una importante iniciativa para concebir políticas que mejoraran la calidad del empleo en el sector informal, por medio de un marco de reglamentación ampliado y una política de promoción activa que cubriera cuestiones salariales, horas de trabajo, seguridad y otras cuestiones, pero ha recibido poca atención en las esferas políticas en comparación con un programa de garantía del empleo que contó con un apoyo generalizado³⁰.

Reglamentación del mercado de trabajo

En los años ochenta y principios de los años noventa, las políticas para mejorar la calidad del empleo sufrieron a causa de las presiones en favor de la desregulación del mercado de trabajo, tanto en el plano nacional como en el internacional. El Banco Mundial expresó claramente su posición en su *Informe sobre el desarrollo mundial* de 1990:

Las políticas relativas al mercado de trabajo – salarios mínimos, normas para la seguridad del empleo y seguridad social – tienen generalmente por objeto aumentar el bienestar o reducir la explotación. Sin embargo, de hecho su efecto es aumentar el costo de la mano de obra en el sector estructurado y reducir su demanda [...] había poca pobreza en el sector estructurado, pero, al tratar de mejorar el bienestar de los trabajadores en él, los gobiernos reducían el empleo en ese sector, aumentaban la oferta de mano de obra para el sector informal rural y urbano, y de ese modo depri-mían los ingresos del trabajo allí donde se encuentra la mayor parte de los trabajadores más pobres³¹.

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) adoptó líneas similares en su *Jobs Study* de 1994³².

A finales del decenio de 1980, se observó, tanto en los países en desarrollo como en los industrializados, un proceso de flexibilización de los mercados de

³⁰ Gobierno de la India, *National Commission for Enterprises in the Unorganised Sector* (NCEUS): *Report on conditions of work and promotion of livelihoods in the unorganised sector* (Nueva Delhi, 2007). El Gobierno no ha deseado legislar para aplicar este aspecto de las propuestas de la Comisión, a diferencia de lo ocurrido con las medidas de seguridad social, ámbito en el que se han hecho algunos progresos.

³¹ Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial, 1990* (Washington, DC, 1990).

³² OCDE: *The OECD Jobs Study: Facts, analysis, strategies* (París, 1994).

trabajo con un incremento del empleo precario en países en los que se había relajado la reglamentación previa, como España³³, y una tendencia a la informalización de mercados previamente regulados en muchos lugares del mundo, particularmente bien documentada en América Latina³⁴. Las mujeres tendían a ser mayoría en el empleo parcial, temporal e informal, por lo que se vieron afectadas de forma desproporcionada. La caída de los regímenes socialistas de Europa central y oriental a finales de este decenio y principios de los años 1990 hizo vulnerables a muchos trabajadores a una pérdida rápida de la seguridad del empleo, unos salarios a la baja y unas condiciones de trabajo que se deterioraban, y la recuperación tomó muchos años, sobre todo en países que todavía no habían sido admitidos en la Unión Europea. De nuevo fueron las mujeres quienes más sufrieron, ya que se habían incorporado a la población activa en gran escala, y eran vulnerables al desmantelamiento de los sistemas de reconocimiento y protección social en que se había basado este proceso.

Los mandantes de la OIT no adoptaron una posición única ante estos acontecimientos. La mayoría de los empleadores y de algunos gobiernos opinaba – y sigue opinando – que la regulación de las condiciones de trabajo tenía efectos adversos en el rendimiento económico, el crecimiento y la creación de empleo. Los trabajadores y la mayoría de los gobiernos, por otra parte, se resisten a la desreglamentación. La Oficina se posicionó a su lado, publicando críticas a la flexibilidad y a la fragmentación del mercado de trabajo, y realizando investigaciones que pudieran poner de relieve los beneficios económicos de una serie de instituciones laborales protectoras³⁵. Pero la divergencia de opiniones condicionó sin duda la respuesta de la Organización, y las investigaciones de la Oficina tuvieron poca influencia ante las potentes fuerzas económicas. Elaborar normas para tratar las diversas situaciones laborales que estaban surgiendo tomó su tiempo. Se

³³ Sobre el proceso en general, véase G. Rodgers y J. Rodgers (directores): *Precarious jobs in labour market regulation: The growth of atypical employment in Western Europe* (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, 1989); sobre el caso español en particular, véase J. Banyuls y otros: «The transformation of the employment system in Spain: Towards a Mediterranean neoliberalism?», en G. Bosch y otros (directores): *European employment models in flux – A comparison of institutional change in nine European countries* (Nueva York, Palgrave Houndsmills, 2009).

³⁴ Para América Latina, véase V. Tokman: *Una voz en el camino: Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda* (México, Fondo de Cultura Económica, 2004), capítulo IV.

³⁵ Véase, por ejemplo, G. Standing: *Desempleo y flexibilidad del mercado laboral en el Reino Unido*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1986; W. Sengenberger y D. Campbell, (directores): *Creating economic opportunities: The role of labour standards in industrial restructuring* (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, 1994); P. Auer (director): *Changing labour markets in Europe: The role of institutions and policies* (Ginebra, OIT, 2001); y, más recientemente, D. Kucera y J. Berg (directores): *In defence of labour institutions: Cultivating justice in the developing world* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008).

adoptaron Convenios sobre trabajo a tiempo parcial en 1994 (núm. 175), sobre trabajo a domicilio en 1996 (núm. 177) y sobre agencias de empleo privadas en 1997 (núm. 181), pero su ratificación ha sido escasa, especialmente en el caso de los dos primeros, que en 2008 contaban solamente con 11 y 5 ratificaciones respectivamente. Los intentos de elaborar un convenio sobre el contrato de trabajo también fracasaron, aunque en última instancia desembocaron en 2006 en una Recomendación – es decir, un instrumento con menos poder – sobre la relación de trabajo. La situación de los trabajadores domésticos figura ahora en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2010 y 2011, por lo que puede decirse que el progreso continúa aunque sea lento.

Por último, en los últimos diez años, a medida que declinaba el empleo en los países industrializados, al menos hasta 2007, se vieron nuevos signos de preocupación acerca de las condiciones de trabajo, entre ellos, una resistencia creciente de los trabajadores a la intensificación del trabajo³⁶, una inversión de la tendencia anterior a reducir la seguridad del empleo, un interés renovado en la legislación sobre salario mínimo y nuevos intentos de ampliar la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otros trabajadores «atípicos». La Comisión Europea ha sido un actor importante en este proceso, con la publicación de una serie de comunicados y propuestas políticas sobre formas de responder al aumento de la fragmentación del mercado de trabajo, y con la adopción de directivas sobre trabajo a tiempo parcial, contratos de duración determinada y, en estos momentos (probablemente) sobre el trabajo temporal por agencia³⁷.

La estrategia principal de la OIT desde 1999 ha sido tratar las políticas para mejorar la calidad del empleo dentro del marco más amplio del Programa de Trabajo Decente (que se analizará en el capítulo 6), que adopta un enfoque integrado de los derechos en el trabajo, la promoción del empleo y el diálogo social, así como de los diferentes aspectos de la protección social considerados aquí. Por ejemplo, se han hecho intentos de incluir ciertos aspectos relacionados con las condiciones de trabajo en programas integrados de reducción de la pobreza y desarrollo a escala nacional, como parte de la contribución de la OIT al «proceso de los DELP» (un programa dirigido por el Banco Mundial que vincula las estrategias de reducción de la pobreza nacionales a la reducción de la deuda). Dentro de esta contribución se trataban cuestiones salariales en Indonesia, Liberia, Pakistán y Perú, cuestiones

³⁶ F. Green: *Demanding work: The paradox of job quality in the affluent economy* (Princeton, Princeton University Press, 2005).

³⁷ Un ejemplo entre muchos otros es el Libro Verde de la Unión Europea sobre Derecho Laboral: *Modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XIX* (COM/2007/0627), 24 de octubre de 2007. Véase también la Comunicación de la Comisión Europea: *Hacia los principios comunes de la flexibilidad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad*, que fue aprobada el 27 de junio de 2007.

de seguridad y salud en el trabajo en Ghana, Liberia y Malí, mejora de la legislación laboral en Tanzania y otros países³⁸.

Otra tendencia reciente dentro de este marco es una nueva perspectiva sobre la economía informal, un concepto que amplía la idea de sector informal incorporando situaciones laborales precarias y mal reglamentadas en o para empresas formales. Existe cierta convergencia entre los mandantes de la OIT en cuestiones de economía informal, pero por diferentes razones. Los representantes de los trabajadores consideran en general que la economía informal socava los esfuerzos por mejorar las condiciones de trabajo, y debería formalizarse. Los empleadores describen la economía informal como competencia desleal para las empresas que respetan la legislación laboral y los códigos tributarios, y llegan a la misma conclusión que los trabajadores. Por supuesto, ninguno representa todos los puntos de vista de sus representados, pues muchas empresas formales aprovechan los bajos costos de producción de la economía informal, mientras que en muchos países la economía informal ofrece la única fuente realista de empleo, pero sus trabajadores están poco representados en las estructuras sindicales.

No obstante, esta convergencia oficial de opiniones permitió a la Oficina presentar un documento estratégico sobre trabajo decente en la economía informal a la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002, que incluía propuestas diversas para mejorar la calidad del empleo en esta economía por medio de programas para hacer respetar los derechos y ampliar la seguridad social (véanse los capítulos 2 y 4), y métodos poco onerosos y adaptados a las condiciones locales para mejorar la seguridad y la salud (aunque no otras condiciones de trabajo). La estrategia puede resumirse en la siguiente afirmación: «los propietarios de microempresas y pequeñas empresas necesitan convencerse de que la calidad del empleo es buena para su rentabilidad»³⁹. Se hizo hincapié en que también contribuiría a la calidad del empleo mejorar las competencias y establecer el entorno adecuado para el desarrollo empresarial. Los empleadores estaban a favor de un marco de reglamentación que diera a las empresas la mayor libertad posible, mientras los trabajadores continuaban abogando por que se avanzara en la aplicación universal de las normas del trabajo adoptadas. Los debates de la Conferencia llegaron a la conclusión general de que era necesario formalizar la economía informal y fortalecer la representación (se suponía implícitamente que en el marco tripartito existente).

³⁸ Véase D. Ghai: *ILO participation in PRSPs: An independent evaluation* (Ginebra, OIT, 2005).

³⁹ OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra, 2002, pág. 77.

La persistencia y el crecimiento de la economía informal como entorno de bajo coste, poco reglamentado y con deficiente calidad del empleo hace pensar que su existencia se debe a poderosas razones económicas. Por consiguiente, no puede darse por sentado que exista una relación positiva entre calidad del empleo y productividad. La reflexión se ha centrado recientemente en la necesidad de un enfoque progresivo, que parta del establecimiento de unas bases mínimas y un marco modesto de reglamentación⁴⁰. Pero sin la representación adecuada de los afectados, lo cual hasta ahora ha quedado fuera del alcance de la actual estructura tripartita, y una inversión a gran escala para aumentar la capacidad económica, parece que la economía informal seguirá siendo una gran reserva de empleo deficiente.

El impacto de la labor de la OIT: algunos ejemplos

Ante la imposibilidad de cubrir todos los aspectos de la calidad del empleo, el resto del presente capítulo se dedicará a examinar más en detalle tres cuestiones centrales: la jornada laboral, la seguridad y la salud en el trabajo y el salario mínimo. El tiempo de trabajo fue el primer tema que abordó la OIT con su Convenio núm. 1, y ha sido siempre una preocupación central tanto de los trabajadores como de los empleadores, así como una fuente frecuente de conflicto. La salud y la seguridad en el trabajo (SST) es un tema bastante técnico, pero de gran importancia en términos de calidad del empleo. El salario mínimo es la clave que vincula las normas de la OIT con la calidad de vida y la reducción de la pobreza.

Como veremos, estos tres temas ilustran diversos aspectos de la labor y el impacto de la OIT, que ha contribuido sustancialmente a los debates políticos sobre la jornada laboral en distintos momentos; no es por casualidad que el mundo haya terminado por adoptar la semana de 40 horas que la OIT defendía ya en los años treinta. Pero en las últimas décadas, los marcos internacionales parecen haber perdido influencia en las políticas sobre jornada laboral frente a perspectivas nacionales muy variadas. Sin embargo, la salud y seguridad en el trabajo es un ámbito en el que la Oficina ha desempeñado un papel técnico de gran importancia, aunque no muy visible, ofreciendo marcos de política y sistemas de información que han utilizado especialistas de todo el mundo. En cuanto a los salarios,

⁴⁰ Para una descripción del enfoque, véase V. Tokman (director): *De la informalidad a la modernidad* (Santiago de Chile, OIT, 2001).

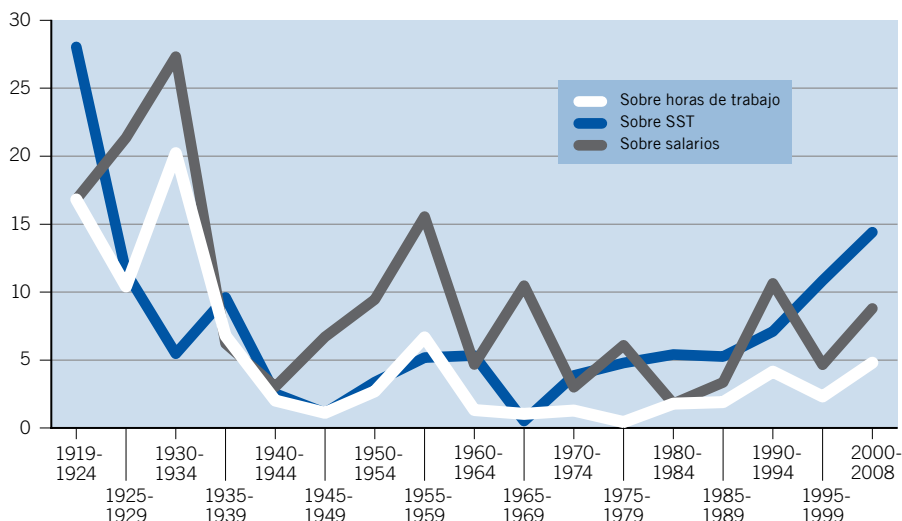
la OIT fue un actor importante durante muchos años, pero su labor decayó tras el decenio de 1970, por lo que su presencia en el debate político se ha resentido; en la actualidad se está tratando de remediar esta situación.

Las iniciativas de la OIT para mejorar la calidad del empleo pueden dividirse en cuatro amplias categorías. La primera es la actividad normativa. Treinta y uno de los 76 convenios «actualizados» tratan algún aspecto de la calidad del empleo, tal como se entiende en este capítulo. Aunque haya más normas internacionales del trabajo sobre la calidad que sobre cualquier otra cuestión, la tasa de ratificación es desigual. Sólo tres de los 25 convenios adoptados desde 1965 han sido ratificados por más de 40 países (los primeros convenios tienen mejor tasa). Pero a pesar de ello, representan un intento importante de establecer un marco internacional de reglamentación. La influencia en los marcos jurídicos nacionales no sólo se ejerce a través de la ratificación, sino también a través de los participantes en los debates de la Conferencia, que suelen intervenir directamente en la concepción de las legislaciones nacionales, con frecuencia con la asistencia técnica de la Oficina.

En segundo lugar, la Oficina ha realizado investigaciones sobre diversos aspectos relativos a los salarios y a las condiciones de trabajo, y ha desarrollado sistemas de información, como la *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo*, de la que hablaremos más adelante. La intensidad de estas actividades y las publicaciones a las que han dado lugar han variado con el tiempo. Un indicador interesante de ello es la frecuencia con la que han aparecido artículos sobre el tema en la publicación periódica de la OIT *Revista Internacional del Trabajo*, aunque tampoco sea un perfecto indicador, ya que la propia Revista ha evolucionado con el tiempo, y lo que publica depende de la política editorial; además, no todas las actividades se prestan a la redacción de artículos para la Revista. Sin embargo, dado su nivel de continuidad y su longevidad, y el hecho de que cubre todos los ámbitos de acción de la OIT, permite extrapolar datos sobre las tendencias en cuanto a los temas de interés y a las iniciativas de investigación que no pueden encontrarse de otro modo.

El gráfico 1 muestra el porcentaje de todos los artículos publicados en la *Revista Internacional del Trabajo* que han abordado los tres aspectos de la calidad del empleo analizados aquí. Como puede observarse, dicho porcentaje fue bastante elevado hasta mediados del decenio de 1930. Tras este primer entusiasmo, el número de artículos sobre las horas de trabajo ha ido disminuyendo hasta hoy. El tema de la SST también se trató en abundancia al comienzo, se abandonó casi completamente durante los decenios de posguerra y volvió a retomarse después, manteniéndose a buen nivel desde 1970 hasta 1990 y aumentando desde entonces; el tratamiento de las cuestiones salariales ha sido muy desigual, pero cabe señalar

Gráfico 1 Artículos de la *Revista Internacional del Trabajo* sobre calidad del empleo, 1919-2008 (porcentajes)



Nota: La cifra correspondiente a la SST en 1919-1924 era del 46 por ciento (se ha reducido en el gráfico por razones de espacio).

que fueron escasamente cubiertas en los decenios de 1970 y 1980, y que se ha producido un aumento reciente de los artículos al respecto (como también de los artículos sobre las horas de trabajo y la SST), que parece ser reflejo de las nuevas prioridades dentro del Programa de Trabajo Decente.

En tercer lugar, se han hecho grandes esfuerzos por difundir las ideas de la OIT sobre calidad del empleo por medio de actividades de promoción y concienciación en colaboración con redes de especialistas y con diversos proyectos y misiones de cooperación técnica, concretamente dentro del PIACT. Gran parte de esta labor ha consistido en crear capacidad para desarrollar y poner en práctica políticas nacionales por medio de instituciones especializadas y sistemas de administración laboral y de inspección del trabajo. Las redes han resultado particularmente importantes en el ámbito de la salud y la seguridad en el trabajo.

En cuarto lugar figura la labor de redacción de códigos de conducta, como los códigos de seguridad, y su promoción por las empresas. Ello incluye no sólo el apoyo al desarrollo de políticas, sino también una atención particular a las iniciativas de los particulares, como la responsabilidad social de las empresas. Por ejemplo, la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración sobre las EMN), de 1977 (revisada en

2000 y en 2006), dedica toda una sección a las condiciones de trabajo y de vida en la que se declara que las empresas multinacionales deberían proporcionar los salarios, prestaciones y condiciones de trabajo mejores posible en el marco de la política gubernamental, así como un nivel máximo de seguridad e higiene. Esta Declaración es para los Miembros empleadores de la OIT un importante instrumento de orientación de las políticas empresariales.

*Horas de trabajo*⁴¹

Tendencias históricas

En el famoso artículo que Keynes escribió en 1930 sobre «Las posibilidades económicas de nuestros nietos»⁴², imaginó que el problema económico se resolvería en 2030 después de un siglo de crecimiento económico, y que el ocio sustituiría al trabajo en gran medida.

Así, por primera vez desde su creación, el hombre se enfrentará a su verdadero problema permanente: cómo usar su libertad, una vez liberado de las preocupaciones económicas, cómo ocupar el ocio que la ciencia y el interés compuesto le habrán deparado, para vivir sabia y agradablemente.

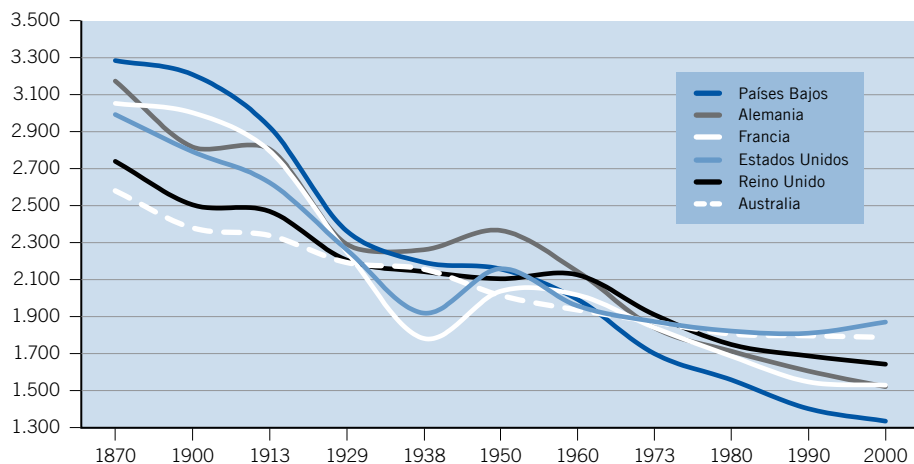
Imaginó una jornada de tres horas laborables y una semana de quince, pues al igual que la mayoría de los economistas, creía que el aumento de los ingresos daría lugar a mayores niveles de consumo y menos horas de trabajo.

En términos generales, la historia sugiere que ésa es la tendencia evolutiva, al menos en el mundo industrializado, pero la jornada laboral depende mucho menos de los ingresos de lo que suele creerse. Aunque todavía no estemos en 2030, ya parece claro que el sueño de Keynes es inalcanzable. En la sociedad de consumo, la emergencia constante de nuevos productos y necesidades exige ingresos cada vez mayores y, por tanto, una jornada de trabajo más larga. El gráfico 2 muestra un fuerte descenso de las horas de trabajo anuales desde el siglo XIX hasta los años treinta en los países industrializados, un estancamiento o una inversión de

⁴¹ Este apartado se basa en gran medida en dos documentos preparados para el Proyecto Centenario de la OIT en 2008: J. Murray: *ILO and working conditions: An historical analysis*; y D. McCann: *Contemporary working time law: evolving objectives, subjects and regulatory modes*, consultables en www.ilocentury.org; y también en la investigación empírica sobre horas de trabajo realizada por Sangheon Lee y Deirdre McCann.

⁴² Reimpreso en J.M. Keynes: *Essays in Persuasion* (Nueva York, W.W.Norton & Co., 1963), págs. 358-373. Edición en español: J.M. Keynes (1930): «Las posibilidades económicas de nuestros nietos», en J.M. Keynes (1931/1988): *Ensayos de persuasión*, Barcelona. Editorial Crítica.

Gráfico 2 Tendencias históricas de las horas de trabajo anuales.
Selección de países, 1870-2000



Fuente: Sangheon Lee y otros, gráfico 3.1, a su vez basada en M. Huberman y C. Minns: *Hours of work in old and new worlds: The long view, 1870-2000*, Discussion Paper 95 (Dublín, Institute for International Integration Studies, octubre de 2005).

la tendencia durante la Segunda Guerra Mundial y su posguerra, y un nuevo descenso hasta 2000, pero el ritmo de descenso es lento comparado con el importante aumento de los ingresos reales, sobre todo durante el período de posguerra, y particularmente lento en los países «anglosajones» mostrados en el gráfico.

Aún más, unos estudios realizados para un reciente proyecto de investigación de la OIT hacen pensar que un 22 por ciento de los trabajadores del mundo trabajaba más de 48 horas semanales al comienzo del siglo XXI, más de ochenta años después de la adopción del Convenio núm. 1, que establecía ese tope, al menos para los trabajadores de la industria⁴³.

Las normas sobre las horas de trabajo y su impacto

Si el primer Convenio de la OIT establecía el límite de 48 horas de trabajo semanales en la industria, no fue pura casualidad. Como vimos en el capítulo 1, el límite de la jornada laboral fue una de las principales exigencias del movimiento sindical internacional durante muchos años, y se consideraba legítimo y adecuado

⁴³ S. Lee, D. McCann y J. Messenger: *Working time around the world: Trends in working hours, law and policies in a global comparative perspective* (Abingdon, Routledge y OIT, 2007), pág. 54.

que estuviera sometido a legislación internacional, no sólo para desalentar la competencia recurriendo al exceso de trabajo, sino también como una importante concesión a las demandas de los trabajadores para tratar de contener la influencia de la revolución bolchevique. La OIT siguió trabajando en el tema durante los decenios de 1920 y 1930 con una serie de convenios sobre aspectos específicos, como las vacaciones pagadas, o aplicados a ciertos grupos de trabajadores, como fue el caso de las restricciones al trabajo nocturno femenino. Gran parte del trabajo analítico de la OIT se dedicó a este tema (84 artículos publicados en la *Revista Internacional del Trabajo* entre 1921 y 1940 trataban aspectos relacionados con las horas de trabajo⁴⁴). A finales de los años treinta, un país que hubiera ratificado todos los convenios al respecto tendría que respetar una semana de 40 horas laborales, con descanso semanal y vacaciones pagadas.

Pero muy pocos países ratificaron todos estos convenios en aquel tiempo; de hecho, muchos países industrializados no ratificaron ninguno, y el carácter del debate cambió durante el período. A partir de 1930 la cuestión no era prohibir la jornada excesiva de trabajo para evitar la competencia desleal, sino cómo repartir el trabajo para mantener los niveles de empleo. Ése fue el objeto del Convenio sobre las cuarenta horas (núm. 47), adoptado en 1935. Tanto los empleadores como algunos gobiernos influyentes se oponían enérgicamente a ampliar el alcance de los instrumentos internacionales en este ámbito; los Países Bajos, el Imperio Británico, Suiza y Canadá se encontraban entre los gobiernos en contra del Convenio sobre las cuarenta horas, por considerarlo económicamente irrealista. G. A. Johnston, funcionario de la OIT entre 1920 y 1957, comenta respecto de este Convenio que «incluso los más denodados defensores sabían que no gozaría de muchas ratificaciones», y describe los esfuerzos de la OIT al respecto como la «crónica melancólica de un repetido fracaso» o la «inspirada saga de una denodada negativa a aceptar la derrota»⁴⁵.

La OIT era el principal foro de debate internacional sobre las horas de trabajo en los años treinta, aunque el impacto de su labor fue en gran medida indirecto. Los acontecimientos políticos y la presión social tuvieron sin duda mucha más influencia que la acción internacional. Por ejemplo, en Francia, fue el Front Populaire quien consiguió dos semanas de vacaciones pagadas en 1936. No obstante, los actores nacionales, tanto sindicatos como gobiernos, utilizaban la OIT como plataforma y como medio de reforzar sus objetivos políticos nacionales. Cabe citar como ejemplo que la OIT fue una referencia en el debate sobre las horas

⁴⁴ Pero sólo 54 en los 65 años siguientes, hasta 2006.

⁴⁵ G.A. Johnston: *The International Labour Organisation: Its work for social and economic progress* (Londres, Europa Publications, 1970), págs. 165-166.

de trabajo en Alemania en los años veinte⁴⁶. La presión de la Oficina, y en particular de su Director, en pro de las ratificaciones es un ejemplo de cómo se entrecruzaba el debate internacional con las realidades nacionales:

Me acerqué incluso a los dictadores de España y de Italia para arrancarles ratificaciones, ya que necesitaban demostrar al mundo exterior que no eran reaccionarios. En Francia, en estos momentos, estoy haciendo todo lo posible para aprovechar las pequeñas diatribas entre radicales y socialistas para obtener las necesarias ratificaciones por parte del Senado⁴⁷.

Durante la guerra, por supuesto, las horas de trabajo aumentaron de nuevo, pero volvieron a disminuir en los países industrializados después de 1950. Según el Estudio General de la OIT de 1967, consagrado al tema, se había avanzado bastante en relación con las normativas tanto nacionales como internacionales sobre las horas de trabajo, así como en relación con las prácticas reales; según el Estudio de 1984, esta tendencia continuaba. El más reciente de estos Estudios (2005) defiende la continuación de la actividad normativa, con el fin de armonizar las normas anteriores con las nuevas prácticas laborales⁴⁸.

Es difícil demostrar la contribución de la OIT a esta tendencia, pues, como muestran Sangheon Lee y otros, no existe una relación clara entre la ratificación de las dos normas sobre horas de trabajo y la incidencia de los horarios excesivos (entendidos como aquellos que sobrepasan las 48 horas semanales)⁴⁹. Los países que han ratificado los Convenios núms. 1 y 47 presentan los mismos patrones de trabajo en exceso que los que no lo han hecho. Pero esto tampoco demuestra nada, ya que algunos países podrían ratificar el Convenio como parte del esfuerzo por solucionar el problema, lo cual podría generar una relación positiva entre ratificación y horas de trabajo (argumento que es válido en el caso de la mayoría de las normas).

En la práctica, las legislaciones nacionales han ido convergiendo hacia el objetivo del Convenio sobre las cuarenta horas, 1935 (núm. 47), y la Recomendación

⁴⁶ Hubo varios debates parlamentarios en ese decenio, y la OIT fue un punto de referencia en el que se apoyaron las exigencias de los sindicatos. Véase S. Kott: *Albert Thomas, l'Allemagne et l'OIT (1919-1933). Dénationaliser les politiques sociales*, proyecto de documento, Ginebra, 2008.

⁴⁷ Albert Thomas, carta a M. Donau, Director de la Oficina de Berlín, 9 de diciembre de 1925, citada en D. Guérin: *Albert Thomas au BIT, 1920-1932: De l'internationalisme à l'Europe* (Instituto Europeo de la Universidad de Ginebra, 1996), pág. 31.

⁴⁸ OIT: *Estudio general de las memorias relativas al Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1), y al Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30)*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 93.ª reunión, Ginebra, 2005.

⁴⁹ Lee y otros, *op. cit.*, pág. 53.

sobre la reducción de la duración del trabajo, 1962 (núm. 116). Según Lee y otros, la realidad de 2005 confirmaba que el límite de las cuarenta horas semanales es ahora la norma predominante en todo el mundo, es decir, la norma a la que se adhiere el mayor número de países. Pero las diferencias entre países son muchas, y las normas internacionales no parecen ser la principal referencia. Por otra parte, en muchos países los mandantes de la OIT han desempeñado un importante papel en los debates sobre el tema, y no cabe duda de que se nutren del trabajo de la Oficina. Como se vio en el capítulo 1, los instrumentos internacionales han de considerarse como un aspecto de un proceso social y político más amplio, en el cual la Oficina ejerce buena parte de su influencia a través de su labor con los mandantes y otros actores del ámbito nacional o local.

La «perspectiva de la OIT»

Reducir el tiempo de trabajo no es una «idea de la OIT», pero la OIT ha adoptado una perspectiva singular al respecto. En primer lugar, trata de reunir diferentes cuestiones en un marco común: la duración de la jornada laboral, la regulación de las horas extraordinarias, los días de descanso y las vacaciones, la protección de la maternidad, la organización del trabajo a tiempo parcial, el trabajo por turnos y el trabajo nocturno, y la relación entre vida laboral y vida familiar.

En segundo lugar, como señala Murray⁵⁰, la perspectiva de la OIT contempla explícitamente la función del Estado de prevenir la explotación y asegurar la reproducción social. Ciertas decisiones pueden tomarse en la esfera privada, por medio de la negociación colectiva, por ejemplo, pero dentro de los límites estipulados por las leyes y siempre que todos los interesados estén en conocimiento de todos sus derechos.

En tercer lugar, durante muchos años la perspectiva de la OIT en este ámbito, como en muchos otros, giraba en torno al trabajador de la industria, varón y a tiempo completo. Lo que se pretendía en un principio al limitar las horas de trabajo era dar espacio a lo que Murray describe como los «intereses masculinos», a saber, «jardines obreros, parcelas de tierra, cría de animales en pequeña escala», practicar «juegos y deportes» y ampliar conocimientos en «bibliotecas, salas de lectura, conferencias, cursos profesionales»⁵¹. Y no se contemplaban las diferentes categorías de lo que hoy se describiría como empleo «atípico». Dado que las mujeres tendían a concentrarse en estas categorías, las normas adolecían

⁵⁰ J. Murray, 2008, *op. cit.*, pág. 5.

⁵¹ Recomendación sobre la utilización del tiempo libre, 1924 (núm. 21), ya retirada.

de un pronunciado sesgo de género. Actualmente se está corrigiendo este defecto, pero todavía no ha calado plenamente en los instrumentos de la OIT.

En cuarto lugar, siempre se ha tenido en cuenta, al menos en principio, la dimensión económica del tiempo de trabajo, principalmente a dos niveles: el nivel micro, relativo a la reducción o reorganización de las horas de trabajo para mejorar la producción y la eficacia; y el nivel macro, partiendo de la idea de que la jornada reducida era un factor de creación de empleo. Sin embargo, la OIT no cuenta con muchas investigaciones sobre el impacto económico de las políticas sobre horas de trabajo, por lo que se dispone de pocas pruebas que avalen los argumentos económicos que a veces se esgrimen. Por ejemplo, se supone que reducir el tiempo de trabajo incide directamente en la creación de empleo – el experimento más reciente al respecto ha sido la semana de 35 horas en Francia, y la opinión general es que no ha repercutido mucho en los niveles globales de empleo⁵² –, y aunque esta idea vuelve de vez en cuando a la OIT, ha influido poco en sus programas desde 1930⁵³.

Las relaciones del nivel micro son un arma de doble filo. La creciente influencia de la economía neoliberal en los años ochenta, y en particular la presión en favor de la flexibilidad del mercado de trabajo, explica en parte por qué se ha avanzado relativamente poco en la regulación del tiempo de trabajo en los últimos años. Ya hemos descrito más arriba las posiciones de la OCDE y del Banco Mundial. Este último adopta en su serie de informes *Doing Business* la posición de que la regulación del mercado de trabajo, incluida la cuestión de las horas, inhibe el crecimiento⁵⁴. Una percepción similar subyace al largo debate sobre la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la ordenación del tiempo de trabajo, que limita la semana laboral a 48 horas, con una cláusula de exclusión voluntaria que permite acuerdos individuales entre trabajadores y empleadores para superar este límite. El Gobierno del Reino Unido ha logrado imponer dicha cláusula, ante la consternación de la mayoría de los miembros de la Unión Europea⁵⁵.

⁵² Consúltense, entre otras fuentes, Pierre Boisard: *Working time policy in France*, Documento de Trabajo 34, *Centre d'Etudes de l'Emploi*, París, 2004.

⁵³ Uno de los motivos es que el Grupo de los Trabajadores de la OIT no tiene una opinión unificada al respecto. En países como Alemania, Francia o Brasil, los sindicatos han promovido la reducción de las horas de trabajo como factor de creación de empleo, pero en muchos lugares del mundo sus prioridades eran distintas, por ejemplo, incrementar el tiempo de ocio, controlar las horas extraordinarias o limitar el trabajo excesivo.

⁵⁴ Véase el capítulo 1.

⁵⁵ Sobre estas cuestiones, véase McCann, 2008, *op. cit.*

La dimensión de género

Las políticas sobre las horas de trabajo tienen una obvia e importante dimensión de género, que no siempre se ha entendido del mismo modo, a medida que la OIT ha abandonado el «proteccionismo» para integrar el objetivo de la igualdad de género en todas sus actividades. Tres han sido las principales cuestiones abordadas:

- el trabajo nocturno de las mujeres;
- la protección de la maternidad; y
- el trabajo a tiempo parcial.

En su primera Conferencia, la OIT adoptó un Convenio (núm. 4) que prohibía el trabajo nocturno de las mujeres en la industria⁵⁶, respondiendo a una importante demanda, pues se consideraba una medida protectora en un período en el que la igualdad de género era una meta muy lejana. Pero la protección implicaba también desigualdad (y en la actualidad este Convenio se interpretaría de forma generalizada como un medio de proteger los puestos de trabajo masculinos). El Convenio empezó poco a poco a considerarse como una traba a los derechos de las mujeres y encontró la oposición del movimiento feminista, por lo que algunos países lo denunciaron y terminó por ser sustituido en 1990 por un nuevo Convenio que, a diferencia del primero, no prohíbe el trabajo nocturno a las mujeres, pero exige que se les ofrezcan alternativas durante el embarazo y después del parto. Resulta un caso interesante, no sólo por la evolución del modo de entender la cuestión, sino por la presión ejercida sobre la OIT para que adaptara sus normas al cambio social. En este ejemplo, la OIT se amoldó al pensamiento y a la acción en los planos nacional y regional (al menos en Europa), en lugar de guiarlos.

La evolución del permiso de maternidad ha sido similar a la del trabajo nocturno, y ha supuesto el paso de un enfoque directivo a otro favorecedor. La protección ofrecida por el Convenio sobre la protección a la maternidad, 1919 (núm. 3), no se ha ampliado mucho, aunque su revisión más reciente fue en 2000, en parte debido a la fuerte oposición del Grupo de los Empleadores, que votó en bloque contra el nuevo Convenio, y de algunos gobiernos. Pero las disposiciones se han flexibilizado y se presta más atención a las prestaciones y derechos concomitantes.

Las mujeres dominan en el empleo a tiempo parcial, que suele estar poco regulado. Gran parte de la legislación sólo se aplica a partir de un determinado

⁵⁶ Véase también el análisis de este tema en el capítulo 2.

número de horas de trabajo, por lo que el trabajo a tiempo parcial es un modo de sustraerse a su aplicación. Los trabajadores a tiempo parcial son también mucho más difíciles de sindicalizar, y siempre ha existido mucha resistencia a aplicarles los mismos derechos; además, como se ha indicado, el Convenio que finalmente se adoptó en 1994 no ha obtenido muchas ratificaciones.

Murray⁵⁷ sostiene que el modelo de trabajadora que subyace a los primeros convenios de la OIT difería del del trabajador típico. La trabajadora no era considerada un ciudadano como tal, ni en el trabajo ni en la sociedad en general. Su actividad fuera del contexto laboral la había encerrado en el ámbito doméstico no regulado. Además, a diferencia de los hombres, las mujeres no tenían derecho a reivindicar la adaptación de su trabajo a las necesidades familiares, ya que esos convenios estaban concebidos en términos de prohibición (ya fuera de trabajar durante las seis primeras semanas después del parto, o en horario nocturno).

Esta filosofía comenzó a cambiar en los años setenta, como respuesta, bastante tardía, a la creciente participación de las mujeres en la población activa, en reconocimiento de su invisible labor doméstica y familiar y como fruto de una mayor atención a la igualdad de género. El Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), promueve el reconocimiento y el apoyo a los hombres y mujeres con responsabilidades familiares, así como la compatibilización de las exigencias de la vida familiar con las de la vida profesional, y aunque se limita a recomendar el desarrollo de políticas nacionales, con disposiciones bastante generales, es un instrumento que puede utilizarse, como ya ha hecho con éxito el movimiento feminista, para promover objetivos de igualdad de género.

Como afirma Murray, «al comienzo del siglo se tenía ya una visión mucho más sofisticada del problema que representaba compaginar el trabajo con la vida. Se empezaba a reconocer que para los trabajadores [tanto los hombres como las mujeres] con responsabilidades familiares, el tiempo fuera del trabajo no se dedicaba al ocio, como suponía la filosofía anterior de la OIT, sino que dichos trabajadores tenían que intercalar períodos de trabajo con períodos sin trabajar para diversos fines, y por diversos lapsos de tiempo»⁵⁸. Sin embargo, los esfuerzos de la OIT por construir un marco de política más adaptado se han restringido esencialmente a la investigación y a las actividades de promoción⁵⁹.

⁵⁷ J. Murray, *op. cit.*, pág.16.

⁵⁸ *Ibid.*, págs. 17-18.

⁵⁹ Véase McCann, *op. cit.*

Desafíos

La cuestión de las horas de trabajo no puede analizarse sin tener en cuenta los aspectos económicos y sociales del trabajo. En todo el mundo, muchas personas trabajan menos horas de lo que desearían, y esto se aplica particularmente al trabajo a tiempo parcial femenino. Y muchas de las personas que más horas trabajan, especialmente los trabajadores por cuenta propia o los trabajadores ocasionales de la economía informal, lo hacen para poder sobrevivir, a muy bajos niveles salariales y de productividad, con lo cual, si estos niveles no aumentan, no podrán trabajar menos, aunque en principio muchos de ellos lo preferirían. El problema no es tanto el hecho de que, en la economía informal, el trabajo escape a la reglamentación, sino que sólo podrá lograrse un horario de trabajo menos cargado con un conjunto más amplio de medidas que apunten también a objetivos salariales y de productividad. Dicho de otro modo, las políticas sobre las horas de trabajo no son una simple cuestión de reglamentación, pues no pueden separarse de los problemas de subempleo y productividad.

Todo ello revela el carácter simplista de la visión económica según la cual no es conveniente regular las horas de trabajo porque reduce la flexibilidad y limita la creación de empleo. Muy al contrario, dicha regulación ofrece en todos los países medidas de protección importantes a muchos trabajadores, y resulta poco probable que reducir la protección de los trabajadores del sector formal beneficie a los trabajadores de la economía informal. Las investigaciones de la OIT lo demuestran de forma sistemática, pero también sugieren que es necesario concentrarse en un marco de reglamentación de las horas de trabajo que incluya a quienes quedan fuera del alcance de las normativas estatales. Hasta el momento, la OIT no ha podido ofrecer mucho a este respecto. Es necesario comprender mejor cómo se imbrican los aspectos jurídico, social, económico y de desarrollo del problema de las horas de trabajo.

La impresión general es que el marco jurídico de la OIT sobre horas de trabajo está fragmentado y, a ciertos niveles, anticuado, y existen argumentos convincentes en favor de un enfoque más integrado y coherente. Ésta fue, en todo caso, la posición adoptada por la Comisión de Expertos en su Estudio General de 2005. No se trata sólo de una cuestión de duración del trabajo (horas, descanso semanal, vacaciones pagadas, etc.) en los distintos sectores y para los diversos grupos de trabajadores, sino también de organización del tiempo de trabajo, en concreto de cómo introducir flexibilidad tanto para los trabajadores como para las empresas. Pero el mayor desafío reside en la persistencia de horarios de trabajo excesivos e inadecuados, a pesar de la extensa legislación nacional e internacional. En muchos países en desarrollo, más del 40 por ciento de los trabajadores trabaja demasiadas horas⁶⁰.

⁶⁰ Lee y McCann, 2008, *op. cit.*; McCann, *op. cit.*

Seguridad y salud en el trabajo

Proteger la vida y la salud de los trabajadores y trabajadoras fue una de las prioridades más evidentes a comienzos del siglo XX, cuando el uso de productos químicos peligrosos era generalizado. Prohibir el fósforo blanco en la fabricación de cerillas fue una de las causas emblemáticas que la legislación internacional del trabajo asumió en 1906, pero hubo muchas otras. Existían enfermedades mortales como el ántrax y la silicosis, y los accidentes laborales eran moneda corriente. Todos recordarán el famoso incendio de un comercio de ropa de Nueva York en 1911, en el que murieron 146 personas, tras el cual el gobierno estableció la debida reglamentación.

No cabe duda de que, durante el último siglo, la seguridad y la salud en el trabajo ha mejorado mucho en los países industrializados, pero hay dos aspectos que sorprenden. El primero es el todavía ingente número de muertes relacionadas con el trabajo que se producen en todo el mundo. Según una estimación de la OIT, en 2002 este número alcanzaba los dos millones anuales. Sin embargo, la tasa de que se disponía para la India y China era ligeramente inferior a la de los países industrializados, lo cual parece inverosímil, por lo que cabe pensar que el número real de muertes sea mucho mayor⁶¹. Los accidentes graves son desgraciadamente comunes, y algunos de ellos conocidos en todo el mundo (como el desastre de la Union Carbide en Bhopal (India) en 1984, que supuso la muerte de varios miles de personas, o el incendio de la fábrica de juguetes Kader en Tailandia en 1993, que produjo 188 muertos y 500 heridos).

En segundo lugar, el margen de incertidumbre en torno a estas cifras es enorme. En muchos lugares del mundo no se dispone de información suficiente para juzgar las mejoras reales. Documentar las cuestiones de SST es enfrentarse a un sinfín de problemas de medición y definición. Algunas enfermedades profesionales tardan muchos años en declararse, y establecer oficialmente su vinculación con el lugar de trabajo puede resultar problemático. Las estadísticas son contradictorias. ¿Debe contabilizarse del mismo modo un accidente de carretera en el camino hacia el trabajo que otro ocasionado por una máquina en el lugar de trabajo? En muchos países en desarrollo, la inmensa mayoría de los accidentes no se declara. Y numerosos países industrializados muestran mejoras en las estadísticas de la tasa de accidentes en determinados momentos o para enfermedades particulares⁶², pero siguen surgiendo nuevos procesos y situaciones. Además, el rápido

⁶¹ OIT: *Actividades de la OIT relacionadas con las normas en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo: estudio detallado para la discusión con miras a la elaboración de un plan de acción sobre dichas actividades*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra, 2003, cuadro 1, pág. 9.

⁶² *Ibid.*

cambio económico de los países en desarrollo podría tanto aliviar el problema como exacerbarlo.

El punto de partida de la labor de la OIT en 1919 fue ofrecer una base adecuada de conocimientos para la concepción de políticas. En la primera Conferencia Internacional del Trabajo, se pidió a la Oficina que elaborara una lista de los principales procesos que debían considerarse como insalubres, lo cual resultó ser difícil, no sólo por las opiniones médicas contradictorias, sino porque la consideración de lo que era o no insalubre estaba condicionada por implicaciones económicas. Un buen ejemplo de todo ello fue la labor de la OIT para reglamentar el uso de la cerusa en pintura. Aunque se había adoptado un Convenio (núm. 13) en 1921 que prohibía el uso de este material en ciertas situaciones, el debate al respecto era acalorado⁶³. Los intereses económicos en juego eran importantes, sobre todo los de los productores británicos de plomo, que se oponían a la prohibición esgrimiendo que una reglamentación más indulgente bastaría, a pesar de las pruebas flagrantes de mortalidad por intoxicación por plomo entre los pintores. Albert Thomas fue acusado de aliarse con los fabricantes franceses y belgas de un producto sustitutorio a base de zinc. Cuando hay intereses económicos en juego, las medidas de precaución encuentran resistencia.

El jefe de la sección de Higiene en el Trabajo era Luigi Carozzi, un activista de Milán que había sido una figura clave en las redes europeas para la reforma médica antes de la guerra. Dirigiría la labor de la OIT durante todo el período de entreguerras⁶⁴. El objetivo estratégico de la OIT era lograr que se reconociera la importancia de la salud profesional en sí misma, y establecerse como actor clave de la acción internacional. Carozzi emprendió varias líneas de acción. La primera fue responder a la primera demanda formulada, que era constituir una base adecuada de conocimientos por medio de la investigación. En 1926 se habían publicado en la *Revista Internacional del Trabajo* unos 57 artículos sobre distintos aspectos de la seguridad y la salud en el trabajo, así como una serie de estudios sobre riesgos sanitarios y prevención de accidentes entre 1924 y 1940. Pero evidentemente, no era posible para la OIT convertirse en el principal centro de investigación en un tema tan amplio y tan técnico. Su ventaja comparativa residía más bien en la capacidad de centralizar la información y el conocimiento acerca de los riesgos sanitarios profesionales más graves.

⁶³ J. Heitmann: «The ILO and the regulation of white lead in Britain during the interwar years: An examination of international and national campaigns in occupational health», *Labour History Review*, vol. 69, núm. 3, diciembre de 2004, págs. 267-284.

⁶⁴ Todo lo relativo a la labor de Carozzi y de la OIT sobre la silicosis ha sido tomado de T. Cayet, P.-A. Rosental y M. Thébaud-Sorger: *Histoire du service d'hygiène industrielle du BIT*, documento preparado para el Proyecto Centenario de la OIT, consultable en www.ilocentury.org.

Ello condujo, en palabras de Albert Thomas, a

una especie de enciclopedia que analizaría las distintas tareas del trabajo humano, las propiedades de las sustancias empleadas en el mismo, las operaciones implicadas en su manipulación, las posibles fuentes y agentes de intoxicación y enfermedad, los datos estadísticos sobre los efectos conocidos, los síntomas, el diagnóstico, el tratamiento terapéutico y profiláctico y la legislación protectora en vigor, desde el triple punto de vista del trabajo que debe realizarse, el trabajador que ha de realizarlo y el entorno en el que trabaja⁶⁵.

Se trataba de la *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo*, una idea que ha demostrado ampliamente su valor desde entonces, y que se encuentra hoy en su cuarta edición, con una gran difusión en tres idiomas. La idea de una amplia base de conocimientos sobre el tema sigue siendo central en la estrategia de la OIT. Se reforzó en 1959 con la creación de un centro permanente de información (el CIS) que todavía existe, hoy en Internet, y que ofrece la *Enciclopedia* y otros recursos. Unas 140 instituciones son miembros del mismo (tanto vinculadas a los Miembros de la OIT como independientes). Sin duda no es la única base de datos virtual, pero cuando se busca en Google «información sobre seguridad y salud en el trabajo», aparece en la primera página, junto con varios sistemas nacionales de información (aunque no ocurre lo mismo si se busca «información sobre prevención de accidentes laborales»). Por supuesto, es difícil juzgar el verdadero valor de un sistema de información de este tipo, ya que no hay mucha información independiente sobre su uso. En ocasiones se ha expresado cierto escepticismo en informes internos⁶⁶. Sin embargo, no cabe duda de que el programa tiene sus usuarios, pues es consultado de forma regular por especialistas en el tema⁶⁷.

La segunda línea que siguió Carozzi fue centrarse en una causa estratégica: la silicosis, una enfermedad mortal que empeoró con la mecanización de las minas, pero que no gozaba del debido reconocimiento, en parte a causa de los intereses

⁶⁵ OIT: *Occupation and health: Encyclopaedia of hygiene, pathology and social welfare*, prefacio de Albert Thomas a la primera edición (Ginebra, 1930).

⁶⁶ Véase, por ejemplo, OIT: *Informe del Comité Especial sobre el Programa de Seguridad e Higiene del Trabajo*, Consejo de Administración, 188.ª reunión, Ginebra, noviembre de 1972, GB.188/9/5, párrafo 12. Véase también OIT: Evaluación del PIACT, *op. cit.*, donde se comenta que «existe una necesidad real de información sobre el modo en que se utilizan los datos transmitidos por el CIS», y se considera que la información proporcionada es «de menos valor inmediato para los países en desarrollo». El diseño del programa fue modificado en 1986 tras esta evaluación.

⁶⁷ Sin embargo, el personal del CIS no dispone de información detallada sobre dicho uso. Cada mes se someten unas 2.000 o 3.000 búsquedas a la base de datos, pero ésta es sólo una de las muchas formas de acceder a la información.

económicos implicados. Francia, Países Bajos y Bélgica se opusieron al reconocimiento de la existencia de la silicosis durante todo el decenio de 1930⁶⁸. Pero la OIT tenía poderosos argumentos para demostrar que la silicosis era una enfermedad (junto con todas las infecciones pulmonares y de otro tipo que inducía), y además muy vinculada al lugar de trabajo, y Carozzi no dudó en utilizarlos.

Para ello se apoyó en una tercera línea de acción: la movilización de las redes internacionales, a las cuales él mismo pertenecía. Ello se logró en una importante conferencia sobre silicosis celebrada en 1930 en Johannesburgo, una gran ciudad minera. Era la primera reunión que la OIT celebraba fuera de Europa. Movilizando a los expertos, la OIT sentó las bases para el reconocimiento generalizado de la silicosis como importante ámbito de acción. Ello desembocó en el Convenio núm. 42, adoptado en 1934, que estipulaba la indemnización de los trabajadores por enfermedad profesional, y que mencionaba específicamente la silicosis, junto con muchas otras enfermedades graves.

Este ejemplo es importante porque muestra la eficacia de combinar acciones y enfoques complementarios para garantizar el impacto. Redes, investigación, información, normas y promoción, todas estas actividades contribuyeron al éxito y a la credibilidad de la OIT y de su acción.

El período que siguió fue difícil a causa de la guerra, tras la cual tomó tiempo reconstituir el equipo de expertos de la OIT en este ámbito, y la repartición de las competencias con la recién creada OMS era conflictiva. La OIT terminó por abandonar los aspectos puramente médicos de la salud profesional, para los cuales la OMS ha demostrado tener una ventaja comparativa, y se orientó a la prevención, integrando toda la acción sobre seguridad y salud en un programa único⁶⁹. La investigación también declinó. Aparecieron publicaciones en los años cincuenta y sesenta sobre temas tan diversos como los accidentes eléctricos o los problemas y necesidades particulares de los países en desarrollo, pero otras organizaciones, como la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, tenían muchos más recursos que invertir en investigación.

Durante este período, la labor de la OIT se centró en la elaboración de repertorios de recomendaciones prácticas y de algunas normas específicas, así como en la cooperación técnica.

A partir de 1960 se fueron adoptando convenios que cubrían riesgos específicos de seguridad y salud; el primero de ellos, sobre radiación, fue el resultado de un largo proceso de investigación y debate que incluyó la realización de

⁶⁸ Cayet y otros, *op. cit.*, pág. 3.

⁶⁹ Posteriormente se creó una comisión mixta OIT/OMS sobre salud y seguridad en el trabajo que continúa existiendo, así como algunas otras actividades conjuntas.

modelos de códigos para los reglamentos sobre seguridad. En una extensa revisión de los logros de la OIT en SST hasta 1969, los dos expertos principales del momento – Marcel Robert y Luigi Parmeggiani – afirmaban que la labor de la Organización había tenido una gran influencia en el ámbito de la radiación, en términos de investigación, redes y promoción, en la estela que había dejado la acción sobre la silicosis treinta años antes⁷⁰.

La realización y difusión de códigos modelo y repertorios de recomendaciones prácticas, que había comenzado en los años treinta con un reglamento sobre higiene en el trabajo, demostró ser un instrumento importante para promover las ideas de la OIT. Estas obras solían basarse en los resultados de los debates tanto de expertos como tripartitos, y algunos de ellos se elaboraban y promulgaban a través de los comités sectoriales (industriales) de la OIT, como los del metal, o la piel y el calzado⁷¹. Un caso particularmente influyente, cuyo efecto fue visible, fue el del etiquetado de sustancias peligrosas en los años cincuenta, en el que fue muy importante la labor del Comité de industrias químicas. Los símbolos de peligro adoptados entonces son hoy ampliamente utilizados, y se han incorporado a las recomendaciones de la Organización Internacional de Normalización (ISO).

Esta labor ha continuado hasta hoy. Entre 1972 y 2005 se adoptaron 41 códigos o repertorios. No puede afirmarse que todos hayan tenido una gran influencia, pero hay pruebas generalizadas de su utilización en diversas situaciones. Las referencias a códigos o repertorios particulares son muy frecuentes en las páginas web de las asociaciones profesionales o industriales; los mandantes de la OIT también los utilizan, así como la cooperación técnica de la Organización; son fuente de inspiración de la legislación nacional y se utilizan en acuerdos marco internacionales. Un ejemplo de esto último (entre muchos otros) es el acuerdo marco internacional de la Federación Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera, que sirve de base en acuerdos mundiales con empresas multinacionales, y que cita los repertorios de recomendaciones prácticas de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo forestal y sobre seguridad con el uso de lanas aislantes de fibra vítrea sintética⁷².

Ha de señalarse que el carácter técnico de gran parte de esta labor no impidió la diversidad de puntos de vista. Por ejemplo, había dos perspectivas muy diferentes de la promoción de la seguridad en el trabajo: una, de origen más «latino»,

⁷⁰ M. Robert y L. Parmeggiani: «Cincuenta años de colaboración internacional al servicio de la salud y de la seguridad de los trabajadores», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 79, núm. 1 (1969), págs. 99-155.

⁷¹ E. Weisband: *ILO industrial committees and sectoral activities: An institutional history* (Ginebra, OIT, 1996), pág. 125.

⁷² Véase <http://www.fitcm.org/index.cfm?n=2&l=28>.

Gráfico 3 Ejemplos de símbolos de peligro adoptados por la OIT



Nota: Corrosión, explosión, incendio, agentes oxidantes y veneno.

Fuente: Johnston, *op. cit.*, pág. 346.

basada en la reglamentación y la organización administrativas, y la otra, más «anglosajona», en la responsabilidad individual y los seguros. Los reglamentos de seguridad de la OIT han de dar cabida a estas diferentes perspectivas.

El otro ámbito importante durante este período fue el asesoramiento y la asistencia técnica a los países en desarrollo, que se llevó a cabo en los decenios de 1950 y 1960, junto con otros aspectos del programa de cooperación técnica de la OIT. En aquel momento se dedicaron muchos esfuerzos al desarrollo de instituciones nacionales con capacidad técnica para investigar y supervisar políticas de SST, con un buen nivel de éxito. Robert y Parmeggiani citan el ejemplo de la India, donde se creó una red de centros con el apoyo de la OIT.

En general, puede afirmarse que la OIT desempeñó un papel importante en el desarrollo de políticas de salud y seguridad en el trabajo en los países industrializados, al menos hasta los años sesenta. Robert y Parmeggiani citan algunos logros, como «el control del ántrax, la intoxicación por fósforo, la anquilostomiasis entre los mineros y la intoxicación por plomo entre los impresores y los pintores»⁷³. También señalan el descenso de la silicosis. Pero identifican asimismo lo que consideran fracasos – aumento de la bronquitis, enfermedades alérgicas y de la piel entre otras –, e instan a que continúe y se refuerce la labor.

En los años setenta, la seguridad y la salud en el trabajo se incorporó al PIACT. En la práctica, sin embargo, la unidad de la Oficina encargada de la SST siguió su propia línea, en particular elaborando un Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, núm. 155, en 1981, que todavía logra ratificaciones en la actualidad. Este Convenio contiene lo esencial de la filosofía de la OIT: cooperación tripartita, procedimientos para identificar y reglamentar las situaciones peligrosas e insalubres, sistemas adecuados de inspección y comunicación de

⁷³ Robert y Parmeggiani, *op. cit.*, pág. 61.

investigaciones e información entre todas las partes afectadas. Recientemente han ratificado el Convenio núm. 155 Argelia, Australia, China, República de Corea, Nueva Zelandia y Federación de Rusia, entre otros. La continuación de un programa modesto pero significativo de investigación puede verse en el número de artículos publicados en la *Revista Internacional del Trabajo*.

El programa actual, denominado SAFEWORK desde 1999, se desarrolla sobre las mismas líneas. La idea básica es que los sistemas e instrumentos internacionales de conocimiento pueden contribuir eficazmente a mejorar la seguridad y la salud en el trabajo en el plano nacional. Dentro de la OIT, se trata de un tema relativamente poco controvertido. Tanto los empleadores como los trabajadores reconocen su valor, y colaboran a nivel nacional e internacional. En una encuesta a los Estados Miembros realizada en 2003 para una revisión del programa, el 75 por ciento de los encuestados indicó que «se habían utilizado los convenios pertinentes sobre la seguridad y salud en el trabajo y la inspección del trabajo como guías o modelos para formular la legislación nacional»⁷⁴. La SST figura en diversos códigos sobre responsabilidad social de las empresas, y concretamente en la Declaración de la OIT sobre las empresas multinacionales. Como afirma Jukka Takala, antiguo director del programa, «el progreso exige condiciones de salud y seguridad para los trabajadores; ningún país podrá lograr un alto nivel de competitividad y productividad sin prestar atención a la seguridad, a la salud y al bienestar de sus trabajadores». Además, mantiene que las políticas de la Unión Europea en este ámbito han estado influidas por la OIT, y que ello puede observarse en las directivas y resoluciones del Parlamento Europeo⁷⁵. En un nuevo Convenio, núm. 187, se persigue el establecimiento de un marco promocional.

Más difícil resulta demostrar que la OIT ha logrado hacer de la seguridad y la salud en el trabajo una prioridad del desarrollo. Su labor de cooperación técnica en este ámbito no ha contado con muchos fondos en general. Es cierto que el programa fue apoyado, a finales de los años ochenta, con promesas de financiación a largo plazo, especialmente de Finlandia, para la transmisión de conocimientos y el desarrollo institucional en Asia y África. No obstante, el alcance del programa sigue siendo limitado. No ha de olvidarse el impacto de una serie de programas y proyectos locales, de los que se informa regularmente en las publicaciones de la OIT, pero su alcance tiende a limitarse a unos cientos o miles de trabajadores como máximo, no a millones de ellos.

⁷⁴ OIT: *Actividades de la OIT relacionadas con las normas en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo: estudio detallado para la discusión con miras a la elaboración de un plan de acción sobre dichas actividades*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra, 2003.

⁷⁵ Comunicación personal.

Además de la financiación, está la cuestión del equilibrio del programa, que por naturaleza se centra en instituciones y marcos reglamentarios oficiales. Como se reconoció en el estudio de 2003, gran parte del problema de la seguridad y salud en el trabajo en los países en desarrollo se encuentra en las pequeñas empresas informales que quedan fuera del alcance real de estos programas. Se necesitan políticas más flexibles y adaptadas. Aunque el actual programa SAFEWORK tiene en el punto de mira al sector informal – y de nuevo se encuentran buenos ejemplos de influencia a nivel local, por ejemplo entre los trabajadores a domicilio y los de pequeños emplazamientos de construcción en varios países del Este asiático⁷⁶, – no aparece en buen lugar en la lista de prioridades.

Un ámbito de investigación que parece haber sido relativamente olvidado es el aspecto económico de la seguridad y la salud. Las mejoras a este nivel en los lugares de trabajo deberían, en general, elevar la productividad, particularmente en lo que respecta a los accidentes, que resultan costosos. La OIT parece no haber aprovechado esta vena para investigar mejor las ventajas económicas de la prevención de accidentes. Gran parte de sus acciones parten de la base de que las ventajas de un mayor nivel de seguridad y salud en el trabajo son evidentes, cuando en realidad, si la razón económica no las sostiene, las políticas no se adoptarán. El lento progreso al respecto en los países en desarrollo es un reflejo claro de la importancia que se concede a los costes que entrañan las mejoras de seguridad y salud, por lo que documentar mejor las ventajas económicas ayudaría a defender su adopción.

En conjunto, las pruebas sostienen la idea de que la labor de la OIT sobre SST ha tenido su influencia, ha sido una fuente importante de conocimientos y ha impulsado la acción a nivel nacional. Sus conexiones con las redes mundiales de especialistas se ponen de manifiesto en el periódico Congreso Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, del que la OIT es uno de los organizadores y al que asisten varios miles de participantes. Esta labor tiene lagunas, como ya se ha comentado, con respecto al análisis económico y al modo de mejorar la SST en la economía informal, pero ilustra cómo una promoción constante de las ideas de la OIT puede ayudar al avance de la política mundial.

⁷⁶ OIT: *Decent work in Asia: Reporting on results 2001-2005*, Informe del Director General, Decimocuarta Reunión Regional Asiática, Busan, República de Corea, agosto-septiembre de 2006, recuadro 5.5, pág. 71.

Salario mínimo

La labor de la OIT sobre cuestiones salariales puede dividirse en tres períodos principales.

El primero fue un período de gran preocupación y debate sobre política salarial en los primeros años de la Organización, que comenzó con el tema del salario mínimo en los años veinte y continuó con la participación en el debate sobre el papel de las políticas salariales para luchar contra las consecuencias de la Gran Depresión. El Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (núm. 26) de 1928, es uno de los seis convenios que cuenta con más de 100 ratificaciones, aparte de los convenios fundamentales sobre derechos en el trabajo. En los años veinte y treinta, el Director General siempre incluía en sus memorias a la Conferencia Internacional del Trabajo un estudio sobre la evolución de las cuestiones salariales, como una de las dimensiones esenciales del mundo del trabajo.

En el segundo período, tras la guerra, se consolidaron los avances sobre salarios mínimos abordando otras dimensiones de la política salarial, como la protección de los salarios y la igualdad de remuneración. Al mismo tiempo, surgió un debate sobre el papel de la política salarial en el desarrollo económico, al cual la OIT contribuyó en los años sesenta y principios del decenio de 1970.

El tercer período, desde mediados del decenio de 1970 hasta hoy, vio el declive de la capacidad y la respuesta en cuestiones salariales de la OIT. El gráfico 1, que muestra los artículos de la *Revista Internacional del Trabajo* sobre salarios mínimos, ilustra el déficit al respecto de la labor de la OIT. En la actualidad se está tratando de reconstruir la capacidad en este ámbito⁷⁷, pero la OIT estuvo ausente de los debates sobre políticas salariales durante un período en el que los cambios abruptos en los niveles salariales reales tuvieron una grave repercusión en los trabajadores de todo el mundo.

El presente apartado se centrará principalmente en los salarios mínimos, que es la principal preocupación de la OIT en este ámbito⁷⁸.

⁷⁷ Entre las publicaciones recientes cabe citar F. Eyraud y C. Saget: *The fundamentals of minimum wage fixing* (Ginebra, OIT, 2005); y J. Velasco y A. Marinakis (directores): *¿Para qué sirve el salario mínimo? Elementos para su determinación en los países del Cono Sur* (Ginebra, OIT, 2006). También se ha creado una base de datos sobre legislación sobre salarios mínimos (www.ilo.org/travdatabase/).

⁷⁸ Se trata en su mayor parte de un resumen del documento de Andrés Marinakis: *The role of the ILO in the development of minimum wages*, 2008, preparado para el Proyecto Centenario de la OIT, consultable en www.ilo.org/century.org.

El desarrollo de la política salarial en los decenios de 1920 y 1930

La Constitución de la OIT contempla como meta la «garantía de un salario vital adecuado» y el «reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor». Además, afirma que el trabajo no debe considerarse una mercancía, por lo cual su precio no puede determinarse únicamente según la ley de la oferta y la demanda.

El punto de partida más obvio era establecer unos mínimos salariales. Cuando se creó la OIT, los salarios mínimos se aplicaban en muy pocos países. En Gran Bretaña existían juntas gremiales en algunos sectores industriales (los más duros), cuyo fin era impedir la explotación, especialmente de las mujeres y los trabajadores a domicilio. Australia y Nueva Zelanda fijaron salarios mínimos por industria y por distrito regional. Los Estados Unidos contaban con legislación sobre salario mínimo en seis estados, y el Canadá en cuatro provincias. En Francia y Noruega se negociaban salarios mínimos en la industria textil, en especial para los trabajadores a domicilio.

En su primera Conferencia, se pidió a la OIT que examinara este asunto. Una pregunta clave era si podía existir un salario mínimo internacional único. En una nota interna al Director, un funcionario británico de la Sección de Estadística (y jefe de la misma de 1929 a 1940), James Nixon, señaló que la cuestión era muy compleja, y muy distinta de otras normas del trabajo.

El problema para fijar un salario mínimo, en comparación con otras normas, es que el nivel de vida, expresado en términos de bienes o de cantidad de dinero, difiere tanto de un país a otro que es prácticamente imposible, o imposible del todo, establecer una norma internacional.

Su conclusión era:

Por consiguiente, cada Estado debe determinar su propia norma, y todo lo que una conferencia internacional puede hacer es establecer ciertos principios que los Estados deban aplicar⁷⁹.

La conclusión de Nixon fue visionaria, pero pronto se descubrió que la información de que se disponía sobre los distintos sistemas nacionales era fragmentaria y que la comunidad internacional no contaba con los datos estadísticos básicos

⁷⁹ Archivos de la OIT, texto original en francés, núm. 104/0/0, pág. 5, párrafos 2-3.

necesarios, tanto sobre salarios como sobre el costo de vida, para seguir examinando la cuestión del salario mínimo.

Se emprendió entonces un programa de investigación que incluía estudios por país y recopilación de nuevos datos. La conclusión, contraria al pensamiento económico convencional de la época, fue la siguiente:

Los datos de que se dispone sobre algunos Estados Miembros de la OIT indican que la reglamentación del salario mínimo promueve la paz industrial, aumenta el nivel de producción y mantiene los niveles de empleo. En mercados laborales muy competitivos, en los que los empleadores tienen un poder excepcional para reducir los salarios, la legislación sobre salario mínimo podría contrarrestar dicho poder en apoyo de los trabajadores no sindicados⁸⁰.

La idea de un salario mínimo internacional común todavía se barajaba en los debates técnicos de los años veinte, y planteaba muchas dudas y temores, pero desapareció definitivamente con la formulación de la propuesta británica sobre la inclusión del tema salarial en el orden del día de la Conferencia de 1927. En un memorándum enviado por Humbert Wolfe, del Ministerio de Trabajo británico, al Sr. Butler, Director Adjunto, quedaba claro que:

No se está sugiriendo que los salarios queden fijados en el propio Convenio, sino simplemente que deben examinarse los métodos al efecto de los distintos Estados. Ello quiere decir que, como máximo, el Convenio podría proponer algún nuevo método para cubrir sectores industriales muy concretos, pero *en ningún caso propondrá niveles salariales reales*⁸¹.

Humbert Wolfe participó muy activamente en este proceso como delegado del Gobierno británico, y fue elegido presidente de la Comisión sobre mecanismos de fijación de salarios mínimos que preparó el cuestionario enviado a los países, por lo que sus opiniones no cayeron en saco roto.

El Convenio fue adoptado en 1928. El objeto principal era «la eliminación del pago de salarios indebidamente bajos a los trabajadores y la eliminación de la competencia desleal entre empleadores en relación con los salarios»⁸². En general,

⁸⁰ Citado en A. Endres y G. Fleming: *International organizations and the analysis of economic policy, 1919-1950* (Londres, Cambridge University Press, 2002).

⁸¹ H. Wolfe: *Memorandum with regard to the Minimum Wage item, proposed by the British Government for insertion at the 1927 agenda*, Archivos de la OIT, núm. 104/0/1, Ginebra, 1925.

⁸² OIT: *Minimum wage-fixing machinery*, Report draft and questionnaire, Conferencia Internacional del Trabajo, 10.ª reunión, Ginebra, 1927.

los países con buenas prácticas de negociación colectiva se mostraban escépticos ante la necesidad de introducir métodos de fijación de salarios mínimos, posición que sigue siendo común en la actualidad (por ejemplo, Dinamarca, Finlandia y Suecia, donde la negociación colectiva está muy consolidada, no han ratificado el Convenio). Se creía que con el recurso cada vez mayor a la negociación colectiva, los salarios mínimos serían innecesarios. Y a pesar de que se debatió mucho cómo debía establecerse el nivel del salario mínimo, y de la referencia en la Constitución a un «salario vital», el Convenio no menciona ningún principio por el que deba orientarse la fijación del salario mínimo, salvo una referencia a los salarios «excepcionalmente bajos». Ello se deja para una recomendación, pero incluso dicha Recomendación es bastante vaga.

No obstante, el Convenio núm. 26 y su Recomendación asociada, núm. 30, deben considerarse como un verdadero paso adelante. En el decenio de 1920, muy pocos países establecían salarios mínimos, y se sabía muy poco acerca de las especificidades de aplicación de cada país. La OIT recibió el mandato concreto de investigar el tema, difundir los resultados de dicha investigación por medio de publicaciones y conferencias y crear definiciones estadísticas para poder comparar datos. Ésta fue la principal línea de acción de la OIT en los años que siguieron. A finales del decenio de 1930, 22 países habían ratificado el Convenio núm. 26.

Sin embargo, tras la adopción del Convenio, la idea de mejorar las condiciones de trabajo gracias a la fijación de un salario mínimo en los sectores con salarios más bajos encontró graves obstáculos debido a la crisis de los años treinta. La economía mundial entró en un círculo vicioso de aumento del desempleo, reducción de los salarios, reducción de la demanda y reducción de la inversión. En el ámbito salarial, algunos economistas estaban a favor de permitir a la economía que encontrara un nuevo equilibrio a un nivel más bajo (sin tener en cuenta el costo social), mientras otros creían que un aumento de los salarios ayudaría a invertir el ciclo estimulando la demanda (con la esperanza de que la inflación se mantuviera baja, permitiendo así el incremento de los salarios reales).

La OIT se opuso a la primera opinión. En un discurso a la Conferencia de 1931, Albert Thomas formuló el problema de los salarios:

Nos encontramos ante dos tendencias principales. Algunos están a favor de las exigencias de los trabajadores, como los estadounidenses, y mantienen que «los salarios altos son la base de la prosperidad industrial». Otros creen que sólo hay un modo de aliviar la depresión: disminuir los salarios para reducir los costos de producción y, en consecuencia, aumentar el consumo.

Y expresó sus dudas acerca de la estrategia del recorte salarial:

También tengo muy serias dudas acerca de la idea de que la reducción de los salarios sea la solución. La teoría formulada al respecto podría aplicarse, como máximo, a las industrias exportadoras. Sin embargo, si se reducen los salarios en un determinado país, también se reducirán en los países vecinos. Además, si no puede afirmarse con certeza que la causa de la depresión hayan sido los salarios elevados, creo firmemente que, al contrario, el recorte de los salarios disminuirá el consumo aún más⁸³.

Aunque la OIT no era sin duda el actor más influyente en esta contienda entre economistas neoclásicos frente keynesianos, sus argumentos se confirmaron en última instancia. La política de salarios mínimos podía ayudar a controlar el hundimiento salarial, y una política de alto nivel salarial podía sin duda contribuir a mantener los niveles de consumo. Con sus investigaciones, la OIT trató de proporcionar bases empíricas para tales políticas. Un ejemplo notable fue su extenso estudio salarial, realizado a petición de Henry Ford para establecer el nivel salarial real en los diversos lugares en que su empresa planeaba implantar la producción de automóviles. Su intención era establecer niveles salariales comunes y evitar las acusaciones de *dumping* social. La depresión hizo obsoletas las conclusiones del estudio, pero éste reflejaba no obstante la filosofía de aquel tiempo de que los salarios elevados y la productividad elevada debían ir de la mano con un alto nivel de empleo y un alto rendimiento⁸⁴. Tras la elección de Roosevelt en 1932, estas ideas se reflejaron en las propuestas políticas de los Estados Unidos, por ejemplo, en la Conferencia Mundial Monetaria y Económica de la Sociedad de las Naciones⁸⁵.

Consolidación y expansión en los decenios posteriores a la Segunda Guerra Mundial

Las bases en el ámbito salarial que la OIT había establecido en los decenios de 1920 y 1930 se consolidaron y ampliaron después de la guerra. Se adoptaron Convenios sobre la protección del salario, sobre salarios mínimos en la agricultura (no cubierta por el Convenio núm. 26) y sobre igualdad de remuneración para hombres y mujeres, los cuales han obtenido amplia ratificación desde entonces.

La cuestión fundamental, en lo relativo a la labor sobre salario mínimo, era responder a la necesidad de los países de bajos ingresos de establecer un vínculo

⁸³ A. Thomas: *International social policy* (Ginebra, OIT, 1948), págs. 92-93.

⁸⁴ Puede encontrarse una ilustradora narración al respecto en V. de Grazia: *Irresistible empire: America's advance through twentieth century Europe* (Cambridge MA, Belknap Press, 2005), págs. 78-93.

⁸⁵ OIT: *Report of the representatives of the International Labour Organization at the Monetary and Economic Conference*, Consejo de Administración, 64.ª reunión, Ginebra, octubre de 1933, GB.64/13/914.

entre política salarial y desarrollo económico. Los salarios mínimos figuraban en su punto de mira. En la India se había creado una comisión sobre salarios justos poco después de la independencia, y sus recomendaciones se acercaban mucho a la idea original de la OIT de un salario vital⁸⁶. En América Latina muchos países promulgaron leyes sobre salario mínimo, en definitiva una idea política esencial para gobiernos populistas como el de Perón en el Argentina o Vargas en el Brasil.

A comienzos de los años sesenta, podía considerarse que el objetivo de la OIT de promover la idea y la aplicación de salarios mínimos se había cumplido. En 1969, el Convenio núm. 26 había sido ratificado por 76 países, ocupando la tercera posición entre los convenios más ratificados⁸⁷. Dado que se aplicaba únicamente a la manufactura y al comercio, se complementó con el Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951 (núm. 99). No obstante, se tenía la impresión de que el establecimiento de salarios mínimos había evolucionado fuera del marco de estos Convenios, en particular en los países en desarrollo.

En noviembre de 1965, el Consejo de Administración pidió al Director General que considerara la posibilidad de celebrar una reunión de expertos «sobre fijación de salarios mínimos y otros problemas de política salarial, prestando especial atención a los países en desarrollo» en 1967. El objeto era examinar en primer lugar los problemas que planteaba la fijación de salarios mínimos y en segundo lugar cómo podían revisarse los convenios y recomendaciones de la OIT al respecto, en caso necesario.

Debía invitarse a una mayoría de expertos de los países en desarrollo⁸⁸. Ello constituía un cambio importante con respecto a la elaboración del Convenio núm. 26, en la que habían participado mayoritariamente los países europeos. El relator del primer punto del programa fue Dudley Seers, del Reino Unido, eminente teórico del desarrollo, director del recién creado Instituto de Estudios de Desarrollo de la Universidad de Sussex. La perspectiva del desarrollo es manifiesta a lo largo de todo el informe.

Desde el comienzo del informe, la cuestión del salario mínimo se situó en un marco más amplio, «como un elemento en una serie de medidas en la estrategia contra la pobreza», que debía ser su principal objetivo en lo que se refería a

⁸⁶ Gobierno de la India, Ministerio de Trabajo: *Committee on Fair Wages: Report* (Simla, 1949).

⁸⁷ Sólo superado por el Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11), y el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29).

⁸⁸ OIT: *Composición y orden del día de comisiones y de otras reuniones*, Consejo de Administración, 168.ª reunión, Ginebra, 1967, GB.168/15/10.

los países en desarrollo⁸⁹. Un elemento clave de la estrategia de desarrollo era cambiar la estructura existente de distribución de ingresos. El informe mencionaba claramente que la fijación de salarios mínimos por sí misma no tiene una gran repercusión en la mejora de la distribución de los ingresos, y que si el incremento salarial no era compensado con beneficios o con un incremento de la productividad, se traduciría en precios más altos, con el consiguiente riesgo de empeorar la situación. Sin embargo, también señalaba: «En todo caso, la fijación de salarios mínimos puede ser una herramienta apropiada para alcanzar un objetivo en cualquier país: puede impedir el trabajo explotador, por ejemplo, el pago de salarios especialmente bajos a grupos indefensos de trabajadores, y mediante esto puede también mejorar en algo la distribución del ingreso»⁹⁰. Entre los criterios para la fijación de salarios mínimos se incluían las necesidades de los trabajadores y sus familias⁹¹, la capacidad de pago de los empleadores y algo que resulta significativo: las exigencias del desarrollo económico.

En 1970 se adoptó un nuevo Convenio sobre la fijación de salarios mínimos (núm. 131), aunque no sin dificultad. Los dos principales puntos en liza eran cómo determinar las necesidades del trabajador y cómo tener en cuenta la capacidad de pago de los empleadores. En la comisión de la Conferencia, esta última cuestión generó mucho desacuerdo entre los miembros empleadores y trabajadores del Grupo de Trabajo. Los Trabajadores mantenían que «siendo diferentes la fijación de los salarios mínimos y la determinación general de los salarios, en aquella deberían tomarse en cuenta sólo las consideraciones sociales, y no las económicas», y además encontraban muy difícil verificar en la práctica si la capacidad de pago existía o no⁹². Los miembros empleadores de la comisión defendían con ahínco el mantenimiento de las consideraciones económicas, esgrimiendo que ignorarlas podía generar inflación y desempleo, lo cual debilitaría la acción protectora del instrumento.

El Convenio no hace referencia a la igualdad de género, exceptuando la mención, en el preámbulo, del Convenio núm. 100 sobre igualdad de remuneración. Durante los debates, el único punto en el que surgieron cuestiones de género fue al discutir una propuesta de enmienda para tener en cuenta las necesidades

⁸⁹ OIT: *Informe de la reunión de expertos sobre la fijación de salarios mínimos y problemas conexos, con especial referencia a los países en vías de desarrollo*, Consejo de Administración, 170.ª reunión, Ginebra, noviembre de 1967, GB.170/6/10.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ «Un salario no puede llamarse salario vital a menos que cubra adecuadamente los gastos de todos los miembros de la familia» (*ibid.*).

⁹² OIT: *Informe de la Comisión de Salarios Mínimos*, Conferencia Internacional del Trabajo, 53.ª reunión, Ginebra, 1969.

familiares a la hora de fijar los salarios mínimos, lo que implícitamente significaba que las necesidades de los cabezas de familia (principalmente varones) eran mayores que las de los trabajadores secundarios (principalmente mujeres). La enmienda fue desestimada.

En su formulación final (artículo 3), se incluyeron en el Convenio dos criterios generales, y no necesariamente coherentes para la fijación de salarios mínimos:

- a) las necesidades de los trabajadores y de sus familias habida cuenta del nivel general de salarios en el país, el costo de vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales;
- b) los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo.

Al final de este proceso, la OIT contaba con un nuevo instrumento de alcance y contenido más amplios que el Convenio núm. 26, en el que se promovía la idea de un salario mínimo como instrumento de reducción de la pobreza integrado en una estrategia de desarrollo. Puede considerarse que fue el momento culminante de la larga labor de la OIT sobre salario mínimo.

El Convenio núm. 131 es un instrumento importante que ha logrado una amplia ratificación entre los países en desarrollo. Pero durante una década la labor sobre salarios mínimos encontró obstáculos en dos frentes.

El primero fue una difícil relación con la labor de la OIT en materia de desarrollo. El Consejo de Administración había hecho hincapié en la conexión entre los dos ámbitos en un informe sobre las condiciones de trabajo en 1972:

la OIT [...] debe enfrentarse resueltamente de manera más decidida que en el pasado con la cuestión de cómo las iniciativas en las esferas de la remuneración y de las condiciones de trabajo afectan al potencial del crecimiento económico, el aumento del empleo y la distribución de los ingresos (párrafo 6).

El informe trataba de las diferencias entre ingresos en zonas rurales y urbanas y de la posibilidad de que los salarios mínimos exacerbaban las desigualdades entre diferentes grupos sociales⁹³.

La principal contribución de la OIT al programa de desarrollo en aquel momento fue el Programa Mundial del Empleo (capítulo 5), que se expandió

⁹³ OIT: GB.188/FA/8/9, *op. cit.*

rápidamente durante los años setenta, pero que prestaba poca atención a las cuestiones salariales. Los informes sobre estrategia de empleo sobre una serie de países que se realizaron entre 1970 y 1975 solían otorgar pocos elogios al salario mínimo. El informe sobre Colombia, por ejemplo, recomendaba que mientras no se redujeran considerablemente el desempleo y el subempleo, la reglamentación sobre salarios mínimos debería utilizarse con prudencia, pues parecía poco conveniente ir más allá de un ajuste de los niveles al aumento del costo de vida»⁹⁴. En realidad, los salarios mínimos sólo se respetaban en una parte de la economía, el sector formal, donde los ingresos eran ya relativamente altos. El desafío en términos de desarrollo consistía en elevar el nivel de ingresos en otros sectores, concretamente el informal, como subrayaba el informe sobre la misión de Kenya⁹⁵. Resultaba improbable que el salario mínimo contribuyera a la reducción de la pobreza, que era la preocupación principal, porque no alcanzaría a la mayoría de los trabajadores. Al contrario, el objetivo era centrar la estrategia de desarrollo en el empleo, y la política salarial debía ir en apoyo de este objetivo.

En la Conferencia Mundial del Empleo de 1976 (que se analiza más a fondo en el capítulo 5), el tema central fue cómo satisfacer las necesidades básicas de las personas en el menor tiempo posible. A efectos del debate,

necesidades básicas se definen como el nivel de vida mínimo que una sociedad debería establecer para los grupos más pobres de su población. Por satisfacción de las necesidades básicas se entiende que se cumplen los requisitos mínimos para el consumo personal de los miembros de una familia: alimentos, alojamiento y vestimenta, e implica el acceso a servicios esenciales como el agua potable, el saneamiento, el transporte, la salud y la educación⁹⁶.

La Conferencia adoptó el principio de la estrategia basada en las necesidades básicas y se declaró a favor de considerar métodos de producción intensivos en mano de obra.

Curiosamente, hay pocos indicios de que se vinculara este desarrollo de políticas destinadas a satisfacer las necesidades básicas con el debate sobre las necesidades que durante largo tiempo habían preocupado al hablar de fijación de salarios

⁹⁴ OIT: *Hacia el pleno empleo – Un programa para Colombia*, preparado por una misión internacional organizada por la Oficina Internacional del Trabajo (Ginebra, OIT, 1970).

⁹⁵ OIT: *Employment, incomes and inequality. A strategy for increasing productive employment in Kenya* (Ginebra, OIT, 1972).

⁹⁶ OIT: *Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: Problema mundial*, Memoria del Director General a la Conferencia mundial tripartita sobre el empleo, la distribución de los ingresos, el progreso social y la división del trabajo (Ginebra, 1976).

mínimos. En esencia, los dos programas se desarrollaban en paralelo, en dos secciones distintas de la OIT, con poca conexión entre sí. El Programa Mundial del Empleo tenía poco espacio para las actividades normativas, y se dedicaba a objetivos más generales en relación con el crecimiento y la distribución. Hubo alguna referencia a las cuestiones salariales en la declaración de principios y el programa de acción adoptado por la Conferencia Mundial del Empleo, pero sin mención de los salarios mínimos. Se estaba perdiendo una clara oportunidad de adoptar una perspectiva general más coherente.

Renuncia

El segundo golpe vino con el surgimiento del neoliberalismo en los años 1980, del que ya hemos hablado en relación con otros aspectos de las condiciones de trabajo y se tratará también en el capítulo 5. La reglamentación salarial se consideraba contraria a los principios del mercado y fuente de ineficacia. La OIT habría podido responder a algunas de las opiniones más extremas con su investigación, pues la literatura sobre rentabilidad salarial, que estudiaba la relación positiva entre salarios y productividad y ofrecía argumentos en favor del salario mínimo, había comenzado a desarrollarse a mediados de los años setenta. Pero la labor de la OIT sobre salarios estaba integrada en un departamento dedicado a las relaciones laborales, y fue atrofiándose gradualmente.

El último esfuerzo importante de este período fue un estudio de 1981 sobre prácticas y problemas de la fijación de salarios mínimos⁹⁷. Se trataba de un estudio comparativo de los salarios mínimos y su evolución en una gran cantidad de países, y proporcionaba mucha información útil. Pero cayó en tierra yerma. En gran parte del mundo en desarrollo, el decenio de 1980 fue la era del ajuste estructural. Las políticas de estabilización buscaban disminuir el déficit reduciendo la demanda nacional, lo que implicaba una caída de los salarios reales que restablecería la competitividad. Como eco de los debates de los años treinta, se sostenía que debían eliminarse las normas e instituciones que restringían la flexibilidad salarial, como el salario mínimo.

A pesar de estos ataques, la práctica general durante el período no fue eliminar el instrumento en sí, sino reducir el nivel real del salario mínimo ajustándolo por debajo de la tasa de inflación. Por ejemplo, los Estados Unidos no ajustaron el nivel nominal del salario mínimo durante la era Reagan, ni la Argentina durante el «plan de convertibilidad» (1992-2001), que estableció la paridad

⁹⁷ G. Starr: *Fijación de los salarios mínimos: estudio internacional de los métodos utilizados y de los problemas que presenta su aplicación* (Ginebra, OIT, 1981).

del peso con el dólar. El salario mínimo se mantuvo constante en términos nominales durante casi diez años, como parte de una estrategia que partía de la base de que la flexibilidad salarial compensaría una divisa sobrestimada. Como se sabe, esto llevó a la Argentina a una profunda crisis.

Un país que, en contra de esta tendencia, decidió eliminar el sistema de fijación del salario mínimo en los años ochenta fue el Reino Unido, en línea con la posición radical de Margaret Thatcher en favor de la liberalización de la economía. El Reino Unido contaba con una larga tradición de las juntas gremiales (más tarde denominadas consejos salariales), que fijaban los niveles salariales mínimos en sectores específicos. Con el fin de abolirlos, el Gobierno decidió denunciar el Convenio núm. 26 porque «tal como está redactado carece de flexibilidad y, por consiguiente, limita la libertad de acción del Gobierno en un ámbito de interés público vital»⁹⁸. Fue un largo proceso, lleno de intercambios oficiales y oficiosos, con encuentros incluso entre el Director General de la OIT, Francis Blanchard, y la Primera Ministra Thatcher. El Gobierno británico consideraba, en particular, que el salario mínimo menoscababa las perspectivas de empleo de los jóvenes. Esta opinión era muy discutible, y ni siquiera la mantenían los empleadores británicos (la Confederation of British Industry) ni sus conciudadanos trabajadores (el Trades Union Congress), no obstante lo cual, el Gobierno de Thatcher siguió adelante, denunció el Convenio núm. 26 y posteriormente el Convenio núm. 99 (sobre salarios mínimos en la agricultura), considerando que sus disposiciones eran inadecuadas para el Reino Unido, y que el control salarial establecido por ley «no era coherente con su compromiso de desregulación»⁹⁹.

A finales de los años noventa, bajo el Gobierno del Partido Laborista, el Reino Unido reintrodujo el salario mínimo. En julio de 1997, el Gobierno constituyó una Comisión sobre salario mínimo con el fin de examinar la fijación de un salario mínimo nacional y su nivel. Un año después, esta Comisión presentó su informe, recomendando el nivel al que debía fijarse dicho salario mínimo, y cómo debía aplicarse a los jóvenes trabajadores (que seguían siendo motivo de preocupación)¹⁰⁰. La reintroducción del salario mínimo en el único país que lo había rechazado abiertamente en aras de la flexibilidad es ya un índice revelador del valor considerable de esta institución como instrumento de protección de los trabajadores. Tras una larga experiencia de desregulación del mercado laboral, se

⁹⁸ *Financial Times* (Londres), 22 de marzo de 1985.

⁹⁹ Carta de denuncia de los Convenios de la OIT núms. 99 y 101, 15 de agosto de 1994. Archivos de la OIT, Departamento de Normas.

¹⁰⁰ *The National Minimum Wage. First report of the Low Wage Commission* (Londres, HMSO, junio de 1998).

experimentó la necesidad de restablecer unas bases mínimas. Este proceso también pone de manifiesto el carácter político del debate sobre salarios mínimos.

Lo que sorprende en este caso es que, incluso después de la reintroducción del salario mínimo, el Gobierno laborista no consideró la posibilidad de ratificar de nuevo los Convenios al respecto, mostrando con ello un cambio fundamental de perspectiva. El informe de la Comisión sobre salario mínimo no dio muestras de que los Convenios de la OIT se estuvieran teniendo en cuenta, lo cual fue confirmado por algunos de sus miembros consultados personalmente¹⁰¹. Ello podría interpretarse como un indicio de que las normas de la OIT no se consideraban relevantes para el Reino Unido a finales del siglo XX, o podría ser reflejo de la pérdida de importancia de las normas sobre salarios en comparación con otras.

Conclusiones

La OIT desempeñó un papel importante en la construcción del marco para la política de salarios mínimos y su generalización hasta principios de los años setenta. Después, la cuestión salarial quedó al margen, en parte debido a que dejó de ser prioritaria internamente, y también al cambio del paradigma económico dominante. La acción de la OIT en cuestiones salariales nunca ha cesado, pero ha perdido visibilidad. En los nuevos debates del decenio de 1990 sobre globalización y principios y derechos fundamentales ya no se trató el tema de los salarios.

En la actualidad, la situación parece estar cambiando. A comienzos del siglo XXI, más del 90 por ciento de los países tiene fijado un salario mínimo, lo cual implica que ésta es una de las políticas laborales más aplicadas (y otros países están solicitando a la Oficina información y orientación al respecto)¹⁰². Sigue siendo pertinente tratar de alcanzar una mejor comprensión de cómo pueden contribuir las políticas de salario mínimo a los objetivos de redistribución de las estrategias de desarrollo económico y a la lucha contra la pobreza. En los últimos años se está tratando de reconstruir la capacidad de la OIT en cuestiones salariales, pero de momento de forma modesta¹⁰³. Con el retorno a una mayor reglamentación de las fuerzas del mercado, la OIT tiene la oportunidad de recobrar su prominencia en este ámbito.

¹⁰¹ Comunicación personal entre Andrés Marinakis (OIT) y John Cridland, William Brown y David Metcalf, todos miembros de la Comisión sobre salario mínimo en aquel momento.

¹⁰² Por ejemplo, únicamente en el Este asiático, han solicitado asistencia a la OIT Camboya, Hong Kong (China), Laos, Malasia, Mongolia y Viet Nam, según datos procedentes de la Oficina Regional de la OIT en Bangkok.

¹⁰³ Sin embargo, acaba de lanzarse una nueva publicación periódica sobre el tema. Véase OIT: *Global Wages 2008* (Ginebra, 2008), de próxima aparición.

Los desafíos del futuro

Se han ofrecido bastantes pruebas de la influencia de la labor de la OIT en la calidad del empleo, así como de sus notables éxitos. Cabe hacer cuatro comentarios.

En primer lugar, las normas, códigos y repertorios constituyen referencias muy tenidas en cuenta. Hay indicios generalizados de que las normas de la OIT han tenido una influencia importante en las legislaciones y prácticas nacionales. Como hemos visto en el caso de las horas de trabajo, existe una gran convergencia en torno a las ideas básicas contenidas en los instrumentos internacionales de la OIT. En otras palabras, al menos en lo que respecta al marco jurídico, existe un creciente acuerdo internacional acerca del carácter y el alcance de la protección que debe proporcionarse a los trabajadores.

No obstante, el riesgo evidente de esta estrategia es encontrarse con instrumentos bien concebidos pero no aplicados en la práctica. Muchos de los códigos y marcos exigen un entorno formal de alta productividad para su plena aplicación. Estos instrumentos pueden contribuir a construir dicho entorno, por supuesto. Pero hay una necesidad imperiosa de mejorar la calidad del empleo en situaciones en las que las normas son menos efectivas o demasiado costosas, y ello exige comprender los mecanismos e incentivos económicos subyacentes, e intervenir de forma que la calidad del empleo resulte económicamente viable.

En segundo lugar, en general la investigación en este ámbito ha sido desigual, tanto en cuanto a los temas como a lo largo del tiempo, lo que obviamente debilita el impacto de las ideas de la OIT. Está claro que hay tantos temas que compiten por los recursos de la OIT que sería difícil preparar programas de investigación de envergadura en todos los ámbitos que se han analizado aquí. Pero sin duda debería recurrirse más a las redes externas. En los últimos años, se han desempolvado las investigaciones sobre condiciones y duración del trabajo, que merecería la pena continuar.

En tercer lugar, la OIT se ha centrado siempre en la protección, los riesgos y la vulnerabilidad. Pero hay también otros temas atractivos que desarrollar sobre las dimensiones positivas de la calidad del empleo: la creatividad, la motivación, la inclusión social, la participación y la realización personal, y todas ellas se integran bien en el concepto más amplio de trabajo decente, pero no han recibido mucha atención en la labor de la OIT. Los comienzos de una literatura sobre la «felicidad en el trabajo» hacen pensar que es necesario apuntar hacia un conjunto más amplio de objetivos humanistas.

En cuarto lugar, la fragmentación de la labor de la OIT en diferentes corrientes desconectadas entre sí ha sido un punto débil en el pasado. Sería deseable una mejor integración entre calidad y cantidad del empleo, pero volveremos sobre este tema en el capítulo 6.

¿Protección social para todos?

Según las estimaciones de la OIT, sólo un 20 por ciento de la población mundial actual disfruta de una protección social adecuada. Paradójicamente, el vacío de cobertura se produce particularmente donde más se necesita. Si en la mayor parte del mundo industrializado la tasa de cobertura es alta, en el África subsahariana y el Asia meridional sólo un pequeño porcentaje de la población activa – entre el 5 y el 10 por ciento en muchos países – tiene acceso a una seguridad social formal², lo cual es digno de señalarse y plantea inevitables cuestiones acerca de la eficacia de las políticas de seguridad social, tanto nacionales como internacionales.

La OIT es una de las pocas organizaciones internacionales que ha promovido activamente la protección social para todos los miembros de la sociedad desde su creación en 1919. La protección social es ahora un concepto mucho más amplio de lo que era en aquel tiempo. Según la actual terminología de la OIT, no sólo incluye seguridad social, sino también cuestiones relativas a las condiciones de trabajo, la seguridad en el trabajo, la migración y el VIH/SIDA. El presente capítulo se centra principalmente en la seguridad social (o seguro social en los primeros

¹ La autora principal de este capítulo es Jasmien Van Daele. Tres artículos proporcionaron la información de base: S. Kott: *De l'assurance à la sécurité sociale (1919-1949). L'OIT comme acteur international*, documento presentado para el Proyecto Centenario de la OIT, 2008, disponible en www.ilocentury.org; E. Reynaud: «Social security for all: Global trends and challenges», *Comparative Labor Law and Policy Journal* (2006), vol. 27, págs. 123-150; J. Seekings: *The ILO and social protection in the Global South, 1919-2005*, documento presentado para el Proyecto Centenario de la OIT, 2008, disponible en www.ilocentury.org. Nuestro agradecimiento a Véronique Plata, asistente de investigación para la preparación de este capítulo.

² W. van Ginneken: *Extensión de la seguridad social: Políticas para los países en desarrollo*, Documento de trabajo núm. 13 (Ginebra, OIT, Servicio de políticas y desarrollo de la seguridad social, 2003), pág. 1.

decenios) como medio de garantizar la seguridad de ingresos frente a distintos riesgos³. Al crear un «escudo social» contra la inseguridad y las dificultades económicas por medio de la redistribución de los ingresos, la seguridad social ha sido desde siempre esencial para la OIT en el camino hacia la justicia social.

Con los años, tanto los objetivos como los métodos de la OIT para garantizar la seguridad de ingresos han ido adaptándose a las transformaciones tanto de las sociedades industriales como de los países en desarrollo. Examinaremos cómo ha ido evolucionando el papel y la influencia de la OIT en el desarrollo de la seguridad social desde una perspectiva global. Durante toda su historia, la OIT se ha enfrentado al problema de la «cobertura universal», es decir, «de todos los habitantes del planeta». Las diferencias entre las necesidades y las capacidades del mundo industrializado y desarrollado y los países menos desarrollados han planteado problemas y cuestiones específicos en el ámbito de la seguridad social. ¿Cómo ha respondido a ello la OIT? ¿Qué tipo de modelos de seguridad social ha promovido, por qué, y con qué impacto? El presente capítulo no trata de ofrecer una historia exhaustiva, sino de examinar cómo ha contribuido la OIT a promover la protección de los ingresos, desde el seguro social a la seguridad social, destacando las cuestiones clave que ponen de manifiesto los valores y principios que la OIT ha mantenido siempre y que han sido el centro de debate a través de las sucesivas fases de su existencia.

El modelo de seguro social de la OIT en el período de entreguerras

En menos de cincuenta años, el seguro social ha conquistado Europa y pronto conquistará el mundo⁴.

El desarrollo de la protección social está íntimamente relacionado con la historia de las sociedades industriales y capitalistas, al menos en sus primeras décadas. El moderno Estado del bienestar tiene sus orígenes en la «cuestión social» del siglo XIX (véase el capítulo 1), en el momento en que la elite política tomó conciencia de la necesidad de una legislación protectora que remediara los peores

³ Puede encontrarse un resumen de los conceptos relativos a la seguridad de los ingresos en OIT: *Informe sobre el Trabajo en el Mundo. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación* (Ginebra, OIT, 2000), págs. 25-26.

⁴ OIT: *The International Labour Organisation. The first decade* (Londres, George Allen and Unwin, 1931), pág. 147.

males sociales de la industrialización. De ello surgió un nuevo concepto de la función social del Estado: en primer lugar, la imposibilidad de ganar un sustento se reconoció como problema de responsabilidad pública; y en segundo lugar, ya no se dejaba (únicamente) a los trabajadores la decisión de protegerse o no contra los riesgos sociales más peligrosos. El Estado se consideraba ahora responsable de ofrecer un mínimo nivel de protección social para su población, aunque todavía fuera muy modesto tanto en términos de prestaciones como de categorías de trabajadores.

Alemania, en particular, había sido pionera y líder en este cambio conceptual sobre la seguridad social. Bajo la presidencia de Bismarck, los funcionarios públicos socialcatólicos desarrollaron la primera legislación a gran escala de seguro social. En menos de siete años, entre 1883 y 1889, se estableció un régimen nacional de seguro contra la enfermedad, la vejez, la invalidez y los accidentes laborales. La tendencia del Gobierno alemán era utilizar la legislación social como medio de «imperialismo social». Proporcionando seguridad económica para cubrir los riesgos y pérdidas de ingresos más graves, las autoridades esperaban que la clase trabajadora se integrara y vinculara al Estado-nación alemán, unificado en 1871. En última instancia, el seguro social se concibió para garantizar la estabilidad política de una joven nación.

La primera legislación nacional de la Alemania de Bismarck fomentó la creación de políticas de bienestar en otros países europeos, concretamente el antiguo Imperio Austro-Húngaro, y más tarde también los países escandinavos. El proceso de difusión no consistió en una imitación ciega, sino que implicó una compleja adaptación de los modelos a las circunstancias locales y nacionales, y tomó su tiempo. Antes de la Primera Guerra Mundial, relativamente pocos Estados tenían regímenes de seguro social, cuya cobertura era, además, limitada y destinada únicamente a ciertas categorías de trabajadores (mineros del carbón y trabajadores del ferrocarril, por ejemplo), concretamente los que estaban mejor organizados⁵. En general, los trabajadores más frágiles económicamente no recibían protección efectiva.

La gran guerra aceleró el desarrollo del seguro social porque generó un considerable aumento de las demandas de pensión, salud, vivienda y rehabilitación. Los políticos, burócratas y contribuyentes se enfrentaron a altos niveles de gasto público que requerían nuevas formas de control y administración gubernamental. A nivel internacional, la OIT era una de las nuevas instituciones de posguerra que trabajaba en el campo de la protección de los ingresos.

⁵ Para una visión general de la historia del seguro social anterior a las guerras véase por ejemplo S. Kott, 2008, *op. cit.*, págs. 4-6.

En sus primeros años de existencia, las propuestas concretas de la OIT en el ámbito del seguro social fueron «indecisas e inciertas», como afirmó Albert Thomas en su informe a la Conferencia Internacional del Trabajo de 1926⁶.

Aunque el preámbulo a la Constitución de la OIT de 1919 mencionaba la «protección de los trabajadores contra las enfermedades generales o profesionales o los accidentes resultantes del trabajo» y a «las pensiones de vejez y de invalidez» como medios para establecer la justicia social, en los nueve principios generales que guiarían esta labor (véase el capítulo 1 y el anexo II) no incluían la protección de los ingresos. Tras debatirse en la Comisión del Trabajo de la Conferencia de Paz de París, la creación de organizaciones de seguro voluntario no se incluyó en el primer borrador de los principios generales. Por motivos de pragmatismo político y viabilidad, la Comisión acordó un «programa mínimo» de principios, en los cuales ya había consenso, para lograr su aprobación por la plenaria de la Conferencia de Paz⁷. El hecho de que Alemania, el país europeo más avanzado en términos de seguro social, fuera excluido de las conversaciones de paz de 1919 explica también por qué la cuestión no se incorporó a los principios generales.

En el contexto internacional de crisis económica y monetaria de los primeros años de posguerra, la OIT dio prioridad a la reglamentación del tiempo de trabajo y de otras condiciones de trabajo (véase el capítulo 3). La protección social se abordó también en los comienzos, pero no de forma sistemática o como parte de un programa importante a largo plazo. Entre 1919 y 1924, se trataron tres aspectos parciales del seguro social en diferentes convenios y recomendaciones: la extensión del seguro social nacional a los trabajadores extranjeros, su extensión a los trabajadores agrícolas (a la que inicialmente se oponía categóricamente el Gobierno francés) y la provisión de prestaciones de desempleo y maternidad. Estos instrumentos fueron principalmente el fruto de circunstancias inmediatas. El ejemplo más obvio fue el Convenio sobre el desempleo, 1919 (núm. 2), y la Recomendación núm. 1 del mismo año (véase también el capítulo 5), que respondían al problema de la desmovilización tras la guerra. En general, en estas normas no se especificaban métodos precisos, ni el monto de la prestación o la distribución de los costos; tampoco cubrían todos los riesgos o todas las categorías de trabajadores. Sin duda esta falta de detalle tenía sus ventajas, especialmente en relación con cuestiones que no estaban maduras para la codificación internacional inmediatamente después de la guerra.

⁶ OIT: *Report of the Director-General*, Conferencia Internacional del Trabajo, 8.ª reunión, Ginebra, 1926, pág. 361.

⁷ Puede encontrarse más información sobre el debate de la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo en J. Van Daele: «Engineering social peace: Networks, ideas, and the founding of the International Labour Organization», *International Review of Social History* (Cambridge, Cambridge University Press, 2005), vol. 50, núm. 3, págs. 460-462.

A mediados de los años veinte, la política de la OIT en seguro social se aceleró, lo cual era reflejo de un rápido aumento del interés en el tema en gran parte del mundo. Durante la guerra e inmediatamente después, el seguro social había atravesado graves crisis en muchos países. El aumento del costo de la vida, no siempre seguido de un aumento de los salarios, había reducido la eficacia de los regímenes de seguro social en vigor. Empujados por un creciente movimiento de los trabajadores que se reforzó tras la guerra, los gobiernos de varios de los Estados Miembros emprendieron reformas importantes e innovaciones legislativas. Sobre la base de una investigación preparatoria de la Oficina, la Conferencia Internacional del Trabajo esbozó en 1925 un plan sistemático de seguro social. Las normas elaboradas entre las dos guerras tenían una característica común: no cubrían (todavía) a toda la población, sino sólo a sectores y categorías de trabajadores específicos (industria, agricultura, trabajadores migrantes o marinos). Cada una se consagraba a un riesgo específico también.

En una primera fase, entre 1925 y 1927, el seguro de enfermedad se consideró la primera prioridad, pero sin cubrir los accidentes laborales. Era el elemento que implicaba más gasto y representaba la mayor carga en costos de producción. En el primer decenio, el argumento dominante de la OIT para defender la acción internacional en protección social era la competitividad económica. En 1925 los expertos de la OIT en seguro social escribieron en un artículo de la *Revista Internacional del Trabajo*:

De esta forma surge en el ámbito de la competencia internacional una definitivamente inmoral desigualdad entre los Estados que tratan de proteger a sus trabajadores con un seguro y los que, ya sea por mezquindad o por inercia, no han hecho nada de este tipo. Y no cabe subestimar el riesgo de que la pasividad de algunos Estados paralice el progreso de los que más han avanzado en el ámbito de los sistemas de seguro⁸.

La OIT tardó largo tiempo en completar sus Convenios de 1927 sobre el seguro de enfermedad (núms. 24 y 25, para la industria y la agricultura, respectivamente) con normas similares sobre otros riesgos sociales. A finales de los años veinte, atravesó un período de introspección durante el cual se sometió a una autoevaluación en relación con la desalentadora lentitud de ratificación de sus convenios (véase también el capítulo 3).

Un nuevo impulso en la labor sobre seguridad social surgió finalmente en los años treinta, cuando todos los Estados nacionales hacían frente a las consecuencias

⁸ OIT: «The ILO and social insurance», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1925), vol. 11, núm. 6, pág. 764.

de la gran depresión. En una segunda fase, entre 1932 y 1934, la OIT adoptó normas sobre seguros de vejez, invalidez, desempleo y protección de supervivientes (viudas y huérfanos), en industria y en agricultura. Este renovado entusiasmo por la expansión del seguro social era reflejo de tres temores. En primer lugar, el Estado y otras elites se preocupaban cada vez más del aumento del gasto social. En términos generales, entre 1920 y 1940, el gasto en seguro social en Europa occidental había crecido más del doble⁹. Los regímenes contributivos (véase el recuadro 4) se consideraban, pues, como una buena estrategia para incrementar los fondos. En segundo lugar, las políticas del bienestar cambiaron. En los casos de Alemania y Dinamarca, las reformas al régimen de bienestar social habían sido introducidas por los partidos conservadores ante la ambivalencia e incluso la oposición de la izquierda. Pero en los años veinte, los partidos socialdemócratas hicieron del bienestar uno de los puntos clave de sus programas. La izquierda se convirtió en el primer defensor del papel del Estado en los programas de bienestar. Pero lo más importante fue que, en su respuesta a la crisis económica mundial de los años treinta, los gobiernos introdujeron un variado programa de seguro social, pues la depresión económica agudizaba las demandas de apoyo económico durante los períodos de desempleo masivo y como consecuencia del mismo.

La OIT no inventó el modelo de seguro social contributivo y obligatorio en el período de entreguerras, pero al promoverlo reforzó y difundió a escala internacional unos principios básicos que habían sido concebidos y consolidados en prácticas nacionales. De hecho, lo que la OIT promovió en estas normas de entreguerras era un reflejo exacto de la estructura del régimen alemán¹⁰, y ello no fue una casualidad.

En primer lugar, existía una estrecha relación entre Ginebra y Alemania que permitía un intercambio directo de conocimientos y personal experto. Los delegados alemanes desempeñaban funciones esenciales en la labor de la Conferencia Internacional del Trabajo. Por ejemplo, el delegado gubernamental alemán Andreas Grieser presidió la comisión que preparó los proyectos de Convenio sobre seguro social en los decenios de 1920 y 1930¹¹. Era director del departamento del seguro social del Ministerio de Trabajo alemán, y participó también muy activamente en

⁹ P. Flora y A.J. Heidenheimer: *Development of welfare states in Europe and America* (New Brunswick, Transaction Books, 1981), pág. 85.

¹⁰ Un detalle digno de destacar ilustra la estrecha conexión entre el modelo alemán y el de la OIT. En 1981, el Departamento de seguridad social de la OIT publicó una historia de la OIT y el seguro social, exactamente cien años después de la primera legislación alemana al respecto. G. Tamburi: *The International Labour Organisation and the development of social insurance* (Ginebra, OIT, 1981), pág. 3.

¹¹ Andreas Grieser fue Presidente de la Comisión de la Conferencia de la OIT sobre seguro social en 1925, 1927, 1929 y 1932.

Recuadro 4. Seguro social frente a asistencia social

Entre las dos guerras, la OIT promovió un modelo particular de seguro social. Era el seguro social obligatorio financiado por cotizaciones.

- A diferencia de las primeras formas de seguro social anteriores a la Primera Guerra Mundial, de carácter voluntario, la OIT promovió desde el principio un régimen obligatorio, con el objetivo de incluir a tantos trabajadores como fuera posible. Esta tendencia a sustituir los regímenes voluntarios por regímenes obligatorios también se observó en los programas nacionales.
- Las normas de la OIT estipulaban que el seguro social debía financiarse con cotizaciones de empleadores y de trabajadores, que compartían así la responsabilidad social y financiera de los riesgos derivados de la pérdida de los ingresos habituales. El modelo contributivo de la OIT se basaba fundamentalmente en la responsabilidad privada. Las normas de los años veinte no contenían disposiciones específicas aplicables a las autoridades estatales; la OIT dejaba a la legislación nacional la cuestión de la contribución financiera del gobierno. Esto cambió en los años treinta, cuando la depresión generó formas más intervencionistas de participación gubernamental. Entonces la OIT hizo mención más explícita de la función de las autoridades públicas en sus normas de seguro social.
- Por último, en las normas de la OIT la gestión del seguro social debía estar en manos de las instituciones autónomas de los interlocutores sociales, bajo la supervisión administrativa de las autoridades públicas, sin ningún otro fin o interés. Pero como no se estipulaba ninguna otra condición, estas primeras normas se mantenían bastante vagas acerca de la gestión real del seguro social.

En las conferencias internacionales del trabajo (y en sus comisiones), un grupo minoritario defendía otro tipo de protección de los ingresos, concretamente la asistencia social, un régimen redistributivo no contributivo que recurría a impuestos de carácter general, locales o nacionales, para financiar diversos programas de prestaciones establecidas para afrontar los riesgos sociales y garantizar una seguridad de ingresos básica. Esta asistencia social se concebía como un derecho de todo ciudadano, y no sólo de los trabajadores. El derecho a prestaciones se vinculaba a la pertenencia a la comunidad responsable de financiar y gestionar dichas prestaciones.

Los países escandinavos, Gran Bretaña (así como sus colonias y posesiones) y Suiza estaban a favor, por diferentes motivos, de los regímenes no contributivos de asistencia social en lugar del seguro social. Antes de 1919, algunos países de habla inglesa ya disponían de regímenes no contributivos con cargo a los fondos públicos que se insertaban en una larga tradición de ayuda mutua o de sociedades hermanadas. Los países escandinavos, todavía no completamente industrializados, consideraban que el seguro social basado en el trabajo no era aplicable a una población dispersa y principalmente agrícola, ya que, en definitiva, los trabajadores agrícolas estaban excluidos de las normas de seguro social elaboradas por la OIT y Alemania. En Suiza, el seguro social obligatorio financiado por cotizaciones se enfrentaba al bloqueo de las compañías privadas de seguros.

Con el tiempo, ambos modelos, el seguro social obligatorio y la asistencia social no contributiva, se combinarían en muchos países.

la preparación de las normas de la OIT sobre seguro social como miembro, a partir de 1925, del comité por correspondencia que trabajaba sobre el tema y que se había creado en 1922 como «reserva» de expertos, en su mayoría funcionarios políticos de alto nivel y profesores universitarios (como William Beveridge, director de la London School of Economics y artífice del régimen de seguridad social británico posterior a 1945¹²). Estos expertos habían sido congregados por sus competencias para asesorar a los funcionarios de la OIT sobre cuestiones y problemas técnicos relacionados con el seguro social. Los especialistas alemanes estaban muy bien representados en ese comité porque eran pioneros en este ámbito¹³.

La historia, el trabajo y los contactos de los funcionarios permanentes de la OIT de la Sección del Seguro Social también explican por qué el modelo germano de seguridad social fue tan prominente en la Organización. El checo Oswald Stein, por ejemplo, se incorporó a la Sección en 1922, y la dirigió desde 1937. Habiendo sido alto funcionario en Praga y Viena, con un historial académico muy respetado en Europa central y oriental, logró establecer estrechas relaciones con los departamentos y funcionarios correspondientes del antiguo Imperio Austro-Húngaro y de Alemania. Fue uno de los promotores de la creación en 1927 de la Conferencia Internacional de Sociedades Mutuas y Fondos de Seguro de Enfermedad (y posteriormente de su organización), una asociación internacional de compañías y expertos en seguros que promovía el desarrollo de legislación social, y que en 1947 tomó el nombre de Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)¹⁴. Todos estos contactos y redes internacionales fueron importantes canales para la transmisión de información y de conocimientos sobre el seguro social, que se fue construyendo siguiendo el modelo alemán.

En segundo lugar, la OIT favoreció este modelo alemán porque se centraba en las preocupaciones de los trabajadores y en la solidaridad entre ellos. De hecho, el movimiento obrero reformista alemán estuvo a favor del seguro autónomo obligatorio financiado por cotizaciones desde finales del siglo XIX. Defendido por los alemanes, este tipo de seguro formaba parte, desde el Congreso de Amsterdam de 1904, del programa de la Segunda Internacional Socialista, y la Federación Sindical Internacional lo defendió en su primera conferencia que celebró tras la gran

¹² William Beveridge fue miembro del comité de la OIT en 1925.

¹³ En 1930, cinco de los 25 expertos eran alemanes. Véase S. Kott: *Albert Thomas, l'Allemagne et l'OIT (1919-1933). Dénationaliser les politiques sociales?* proyecto de documento, Ginebra, 2008; S. Kott: «Une 'communauté épistémique' du social? Experts de l'OIT et internationalisation des politiques sociales dans l'entre-deux-guerres», *Génèses, sciences sociales et histoire* (París, Belin, 2008), núm. 71, págs. 26-46.

¹⁴ Sobre la historia de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) véase C. Guinand: «La creación de la AISS y la OIT», *Revista Internacional de Seguridad Social* (Ginebra, AISS, 2008), vol. 61, núm. 1, págs. 93-112.

guerra, en 1919. Los representantes políticos y sindicales apoyaban este modelo de seguro social porque el principio de que los interlocutores sociales debían participar en su administración contribuía sustancialmente al crecimiento del movimiento obrero reformista. Para la OIT, esta participación estaba en perfecta consonancia con su estructura tripartita y sus preferencias institucionales de colaboración entre los empleadores, los trabajadores y el Estado.

En cuanto a la eficacia de la OIT en la «internacionalización» de su modelo de seguro social, hay que decir que el impacto real de sus normas fue relativamente limitado. No lograron una amplia ratificación, especialmente los Convenios sobre el seguro de invalidez y de vejez (1933 y 1934, respectivamente). Durante la crisis de los años 1930, los Estados Miembros de la OIT no eran muy proclives a los compromisos internacionales, sobre todo fuera de Europa y América Latina. Como puede suponerse, en Europa el primer país que ratificó el Convenio sobre el seguro de enfermedad (industria), 1927 (núm. 24), fue Alemania. En el caso de América Latina, un pequeño grupo de países ratificó la mayoría de los Convenios sobre seguro social. El Convenio núm. 24, por ejemplo, fue ratificado antes de 1945 por Chile (1931), Colombia y Uruguay (1933), Nicaragua (1934) y Perú (1945). Pero Chile, Uruguay y Argentina, los pioneros latinoamericanos del Estado de bienestar, ya habían establecido regímenes embrionarios de seguro social anteriormente, con poca o ninguna participación de la OIT.

Los Convenios sobre seguro social fueron ratificados por pocos Estados Miembros de la OIT del mundo anglosajón, Asia o África. El Gobierno de la India, por ejemplo, decidió no ratificar ninguno de los Convenios de 1927 y más tarde también votó contra los Convenios de 1933, posición que no sorprendió, ya que coincidía con la de su potencia colonial, Gran Bretaña¹⁵. La oposición o indiferencia de los países menos industrializados a todos estos Convenios explica en gran medida la baja tasa de ratificación general¹⁶. Esto puede atribuirse a causas específicas, que tenían sus raíces en la identidad de la OIT de aquel tiempo. Durante el período de entreguerras, la OIT era una organización bastante eurocéntrica, dedicada principalmente a mejorar las condiciones de trabajo de los países industrializados.

Los cambios del entorno internacional del momento explican también el limitado impacto de sus normas de seguro social. El modelo alemán dominante perdió mucho terreno después de que Alemania abandonara la OIT en 1933 (véase el capítulo 1). En ausencia de los expertos y delegados alemanes, quedaba más

¹⁵ OIT: *Report of the Director-General*, Conferencia Internacional del Trabajo, 12.ª reunión, Ginebra, 1929, pág. 170.

¹⁶ Aunque Europa representaba poco menos de la mitad de los Miembros de la OIT en 1931, de cada ocho ratificaciones, siete correspondían a países europeos.

espacio para otros modelos de protección social emergentes en aquel momento. En 1935, cuando se hizo oficial la retirada de Alemania, los Estados Unidos participaban en la Conferencia Internacional del Trabajo por primera vez como Miembro de la OIT. Sin la gran influencia germana, el contexto en el que se desarrollaba la labor de la OIT cambió completamente. Los Estados Unidos no contaban con tradición alguna de seguro social estatal. La posición separatista de la Federación Sindical Americana (AFL), que no se había integrado en la Federación Sindical Internacional, hacía que se contara con menos apoyo procedente de este país para el desarrollo de una regulación internacional de los regímenes de seguro social. Sin embargo, la entrada de los Estados Unidos a la OIT era parte de una estrategia nacional más amplia para afrontar las consecuencias de la depresión mundial. En 1935, en el contexto del programa New Deal de Roosevelt, se elaboró una Ley de seguridad social, la primera en el mundo cuyo título combinaba esos dos términos, que no obstante no tenía en cuenta ninguna de las normas de la OIT. Por ejemplo, no preveía ningún seguro de enfermedad, y el seguro de desempleo era competencia de los diversos estados federados.

Puede afirmarse, pues, que el impacto directo de las normas de la OIT en las políticas nacionales de seguro social fue limitado, pero las normas no eran el único medio de que disponía la Organización. Desde su creación, la Oficina se había esforzado por convertirla en un punto de referencia internacional para la investigación y el conocimiento también en este ámbito. Dos elementos principales componían la estrategia.

En primer lugar, se recopiló y difundió información sobre muy diversos regímenes de seguro social de muchos países, labor que se vio reflejada en numerosos informes y estudios internacionales, y que facilitó el acceso de los funcionarios y de los responsables de políticas de las administraciones nacionales del trabajo a las experiencias y datos extranjeros en un marco comparativo internacional. Por ejemplo, entre 1924 y 1928, la OIT proporcionó a los funcionarios sudafricanos amplia información sobre pensiones de vejez y regímenes de seguro de desempleo y enfermedad de todo el mundo para ayudarles en la preparación de la legislación sudafricana¹⁷.

¹⁷ En uno de sus informes, una comisión del Gobierno sudafricano reconoció: «La Oficina Internacional del Trabajo de Ginebra ha realizado una labor decisiva de recopilación y análisis comparativo de mucha información, y ha publicado gran número de libros y folletos sobre diversos aspectos del tema. Estas publicaciones son una mina de información de gran valor. La edición de estos libros demuestra sin lugar a dudas que la Oficina Internacional del Trabajo está cumpliendo ampliamente la primera función para la que fue creada: la recopilación y difusión de información sobre las condiciones de trabajo y la legislación del trabajo. En la Conferencia de 1927 se proporcionó a los delegados una obra en seis volúmenes sobre seguro obligatorio de enfermedad que describe con gran detalle los regímenes existentes. Esta obra, así como las otras publicaciones mencionadas, han sido de gran ayuda en nuestras investigaciones». J. Seekings, *op. cit.*, pág. 18.

La acumulación de toda esta información también sirvió como base para las actividades de investigación de la propia Oficina. En los años veinte se inició una serie especial de investigaciones sobre seguro social como parte de la serie *Studies and Reports*¹⁸. En la *Revista Internacional del Trabajo* empezaron a publicarse más y más artículos sobre muy variados temas relacionados con el seguro social a partir de 1925, cuando estaba en proyecto un primer conjunto de convenios sobre seguro social en preparación de la Conferencia Internacional del Trabajo¹⁹. En términos generales, la labor de investigación de la OIT debía responder a las necesidades de las instituciones de seguro social y los expertos de los Estados Miembros, que eran sus usuarios directos. Por consiguiente, las publicaciones eran con bastante frecuencia estudios de casos nacionales.

En segundo lugar, el personal técnico de la Sección del Seguro Social de la OIT, muy bien preparado gracias a todas estas investigaciones, se ponía directamente a disposición de los gobiernos nacionales. La organización de misiones a los Estados Miembros y las regiones formaba parte de esta estrategia. No fue coincidencia que la OIT tratara de ampliar su mandato con actividades en el terreno en los años 1930, cuando el impacto de su actividad normativa comenzó a decaer.

En 1930, el jefe de la Sección del Seguro Social, Adrien Tixier, llevó a cabo la primera misión de cooperación técnica de la historia de la OIT. El Primer Ministro griego, Venizelos, deseaba establecer en Grecia un seguro social para toda la población y había solicitado la asistencia de la OIT. Sin embargo, debido a problemas básicos, como la falta de estadísticas adecuadas y de funcionarios cualificados y el comienzo de la crisis económica, Tixier se limitó a formular recomendaciones para un estudio general.

En 1935, cuando los Estados Unidos estaban preparando su Ley de seguridad social, la Sección del Seguro Social de la OIT proporcionó asistencia sobre el establecimiento de los sistemas administrativos necesarios. John G. Winant, que había dimitido de su puesto de Subdirector de la OIT para convertirse en Presidente de la Junta de la Seguridad Social (y que volvería a la OIT en 1938 como Director), invitó a Adrien Tixier a los Estados Unidos. Winant opinaba que, por motivos de prestigio nacional, un gobierno debía dirigirse prioritariamente a

¹⁸ OIT: *General problems of social insurance* (Ginebra, OIT, 1925), Estudios y Documentos, Serie M (Seguros Sociales), núm. 1.

¹⁹ Por ejemplo, OIT: «The ILO and social insurance», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1925), vol. 11, núm. 6, págs. 763-783; «The present tendencies of compulsory sickness insurance», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1927), vol. 15, núm. 6, págs. 842-859; y A. Tixier: «Sickness insurance at the International Labour Conference», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1927), vol. 16, págs. 773-803.

una organización internacional de la que fuera miembro antes que a un gobierno extranjero²⁰. Habiendo sido alto funcionario de la OIT, ésta era para él una opción lógica. Para Tixier, por otra parte, era obvio que entraba dentro de los principales intereses de la Organización estrechar las relaciones con los Estados Unidos como nuevo Miembro, prestando asesoramiento y asistencia técnica, y aún más teniendo en cuenta, como ya se mencionó, que la legislación sobre seguridad social de este país se había elaborado sin tener en cuenta las normas de la OIT.

A partir del decenio de 1930 la labor regional de la OIT, y más concretamente su apoyo a las conferencias regionales, comenzó a darle más prominencia. La primera de estas conferencias se celebró en enero de 1936 en Santiago de Chile, y reunió a los Estados Miembros americanos en un intento de prestar más atención a las condiciones particulares de la región. Una de las motivaciones de la OIT para esta estrategia regional era contrarrestar su pérdida de influencia en Europa debido a la crisis. Por su parte, para Chile, el único país de toda América que contaba ya con un seguro obligatorio que cubría todos los riesgos y a todos los trabajadores (incluidos los agrícolas), solicitar la asistencia de la OIT era una estrategia para defender dicho sistema, que sufría los ataques tanto de la derecha como de la extrema izquierda del continente latinoamericano.

Los Estados Miembros americanos no siempre estaban de acuerdo al examinar la aplicabilidad del modelo de seguro social de la OIT para adaptarlo a las especificidades regionales y reconociendo los problemas que implicaba una población diseminada, heterogénea y no industrial. Por ejemplo, mientras la delegación del Gobierno de Chile en la Comisión sobre seguro social defendía tres tipos de acumulación de fondos (colectiva, individual y mixta), el delegado trabajador uruguayo deseaba que se eliminara el tipo individual: «Es irónico, señores, que los Estados configuren una obra de protección social, un retiro de las actividades, a base de un capital que ha de formar el propio interesado»²¹. Sin embargo, terminó aceptándose la propuesta del Gobierno de Chile. Tras la Conferencia de Santiago, se celebró una segunda Conferencia Internacional del Trabajo de los Estados de América en La Habana, a finales de 1939. Estas conferencias fueron importantes en el momento en que se iniciaban las actividades de cooperación técnica de la OIT, que se desarrollarían plenamente después de la Segunda Guerra Mundial.

²⁰ *Mission report Adrien Tixier to the United States*, 14 de noviembre de 1935, archivos de la OIT, SI 2/61/3; Correspondencia entre John Winant y Adrien Tixier, archivos de la OIT, XT 86/3/1.

²¹ OIT: *Actas de las sesiones*, Conferencia Internacional del Trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, Santiago de Chile, 2-14 de enero de 1936, pág. 250.

Del seguro social a la seguridad social. La guerra como período de transición

La seguridad social será nuestra razón de ser²².

(Ernest Bevin, Ministro de Trabajo británico, 1940)

La Segunda Guerra Mundial fue un período crucial de transición en el panorama mundial de la reforma del bienestar. Al igual que la Primera Guerra Mundial, provocó cambios fundamentales en la vida social y económica y en sus paradigmas subyacentes, articulando un ideal de un mundo justo y democrático de posguerra. Durante la Segunda Guerra Mundial, la OIT abandonó su discurso tradicional sobre seguro social en favor de un concepto más completo de seguridad social universal. En 1941, Oswald Stein, jefe de la Sección del Seguro Social de la OIT, escribió: «Desde hace algunos años, una voz de orden, un designio apenas esbozado, la seguridad social, inspira ya un programa de vastas proyecciones. Ella será mañana una realidad, si la Humanidad permanece libre y sigue la ruta del progreso»²³. Además de este artículo de Stein titulado «Hacia la seguridad social», aparecieron otras publicaciones fundamentales en este ámbito con títulos como «Una nueva estructura de la seguridad social» y «Hacia la seguridad social»²⁴. Este cambio en la filosofía de la OIT no sólo era consecuencia de la emergencia de nuevas ideas para la búsqueda de la justicia social durante la guerra. También era reflejo de un cambio de poder dentro de la propia Organización.

La tendencia anglosajona de la OIT, que surgió tras la retirada de Alemania a mediados de los años treinta, se intensificó durante la Segunda Guerra Mundial. Con el traslado de la Oficina desde la neutral Suiza al Canadá, la Organización eligió abiertamente el lado de los aliados occidentales en su lucha contra los regímenes autoritarios. Con sede en Montreal, la OIT empezó a depender particularmente de los dos Estados líderes que estaban organizando el nuevo orden mundial de posguerra, los Estados Unidos y Gran Bretaña, que fueron también los principales financiadores de la Organización durante la guerra²⁵. Dada la ausencia de un movimiento sindical internacional poderoso, pues la guerra lo había fragilizado

²² O. Stein: «Hacia la seguridad social», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1941), vol. 24, núm. 3, pág. 256.

²³ *Ibid.*, p. 255.

²⁴ «'Una nueva estructura de la seguridad social'. Trabajos de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social de Santiago de Chile», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1942), vol. 26, núm. 6, págs. 741-773; OIT: *Hacia la seguridad social* (Montreal, OIT, 1942), Estudios y Documentos, Serie M (Seguros Sociales), núm. 18.

²⁵ Estos dos Estados Miembros representaban aproximadamente un tercio del presupuesto total de la OIT.

enormemente, la OIT había perdido uno de sus más fuertes defensores. En consecuencia, dependía aún más de los gobiernos de las principales potencias aliadas. En este contexto, la OIT se fue acercando al pensamiento de los aliados occidentales, liderados por los Estados Unidos y Gran Bretaña.

El 5 de noviembre de 1941, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una resolución por la que la Organización se comprometía a apoyar la Carta del Atlántico (véase el capítulo 2)²⁶. En el espíritu de este acuerdo, el Director de la OIT, Edward Phelan, se dirigió a la Conferencia: «Reconocemos ahora que la seguridad social es, como la seguridad política, indivisible, y que ambas son inseparables»²⁷. Phelan utilizó el concepto de seguridad social con un significado muy general, para orientar la política futura de la OIT, mencionando el seguro social como el modelo preferente de la OIT en el período de entreguerras: «El seguro social se ha convertido ahora en parte integrante de la estructura de la sociedad. No sólo ofrece protección básica para el *ciudadano*, sino también beneficios en términos de forma física y moral y felicidad del *individuo*, y en términos de capacidad productiva y riqueza de la comunidad a la que pertenece. Además, la responsabilidad recíproca que implica contribuye grandemente a la solidaridad social»²⁸.

La combinación de seguro social y seguridad social que hizo Phelan en este discurso a la Conferencia Internacional del Trabajo caracterizó la posición política de la OIT durante la guerra. El modelo obligatorio contributivo que había promovido en decenios anteriores se mantenía, y el principio de gestión tripartita se reafirmó, muy en consonancia con la propia identidad tripartita de la OIT como forma de democracia social. En su artículo de 1941, publicado en la *Revista Internacional del Trabajo*, Oswald Stein afirmaba: «La seguridad social puede y debe seguir siendo una institución para la educación cívica, la imagen y el instrumento de la democracia en acción»²⁹. Pero aunque la «antigua» estrategia de seguro social todavía se defendía, la asistencia social ya no se consideraba secundaria, muy al contrario de lo que sucedía en el período de entreguerras, durante el cual se dio clara prioridad al seguro social frente al principio de asistencia social. La OIT trató de conciliar las dos estrategias: «Ambos enfoques son necesarios en un programa completo de seguridad social»³⁰. Esta idea comenzó a ser el fundamento

²⁶ OIT: *Actas de las sesiones*, Conferencia Internacional del Trabajo, sesión especial, Nueva York, 1941, págs. 155-156 y anexo I (2), Resolución que apoya la Carta del Atlántico, pág. 178.

²⁷ OIT: *The ILO and reconstruction*, Informe del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, sesión especial, Nueva York, 1941, pág. 98.

²⁸ *Ibid.*, pág. 48. Las cursivas han sido añadidas por el autor.

²⁹ O. Stein, 1941, *op. cit.*, pág. 274.

³⁰ OIT: *Hacia la seguridad social*, 1942, *op. cit.*

no sólo de la labor investigadora de la Organización, sino también de sus actividades en el terreno.

La Oficina emprendió cada vez más iniciativas de asistencia técnica sobre seguridad social en el continente americano. Esto no era nuevo, pues la OIT ya había organizado conferencias regionales y misiones técnicas en esta región en el decenio de 1930. Sin embargo, durante la guerra, estas actividades se intensificaron. Con su sede en el Canadá, la Oficina estaba mucho más en contacto con las Américas de lo que había estado en Europa. Sus expertos en seguro social viajaron a la Argentina, Bolivia, Brasil y Uruguay con el objetivo de ampliar las estadísticas del trabajo. A mediados de 1942 el Gobierno chileno solicitó la asistencia de la OIT para reorganizar su régimen de seguro social. Las solicitudes de los gobiernos latinoamericanos para reforzar sus instituciones de seguro social proporcionaron a los funcionarios de la OIT grandes oportunidades de transmitir y difundir sus conocimientos y experiencias tan ampliamente como fue posible; pero esta labor constituyó también un elemento esencial de una estrategia más general de la OIT encaminada a consolidar su legitimidad durante la guerra, ya que su actividad normativa se había paralizado.

Con la ayuda de la OIT, el creciente interés por las cuestiones de bienestar social en América Latina condujo a la formación de un órgano especializado. En primer lugar, el Gobierno peruano y la Organización crearon en 1940 en Lima, como iniciativa conjunta, el Comité Interamericano de Iniciativas en Materia de Seguridad Social. A continuación, en septiembre de 1942, se celebró la primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social en Santiago de Chile, por invitación de Salvador Allende, que fue ministro chileno de Salubridad, Previsión y Asistencia Social (1938-1941); en el momento de la Conferencia, era vicepresidente de la Caja de Seguro Obligatorio de Chile³¹. Junto con sus homólogos de la Argentina, Perú y México, Allende fue uno de los cuatro delegados a la Conferencia que impulsó la «Declaración de Santiago de Chile», en línea con la posición principal de la OIT sobre seguro social durante la guerra. La Declaración especificaba la relación entre seguridad económica y social, situaba el seguro social en el marco general de la seguridad social y confirmaba la dimensión universal de la seguridad social, concebida como instrumento de solidaridad hacia todos los pueblos en su búsqueda del bienestar³².

³¹ Sobre el papel de Salvador Allende véase G. Fajardo Ortiz: «Importancia de Salvador Allende Gossens en la organización de la primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social», *Revista CIESS* (2004), núm. 8, págs. 7-22. La carta de invitación de Allende puede encontrarse en OIT: Consejo de Administración, 89-90.ª reunión, 1940-1941, anexo B, pág. 64.

³² «'Una nueva estructura de la seguridad social'. Trabajos de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social de Santiago de Chile», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1942), vol. 26, núm. 6, págs. 741-773.

En la práctica, el mecanismo primordial para lograr esta meta seguiría siendo el seguro social. En lugar de hacer hincapié en los derechos individuales y la ciudadanía, la Conferencia de Santiago insistió en que los trabajadores necesitaban el seguro social para mantener su contribución productiva al bienestar nacional. De hecho, como Allende había declarado anteriormente al Consejo de Administración de la OIT, «el seguro social era uno de los mejores medios de garantizar la estabilidad social de un país y de proteger la democracia contra los peligros que la amenazaban. El seguro social garantizaba al trabajador y a su familia la estabilidad necesaria y la necesaria tranquilidad en cuanto al futuro, que eran el único fundamento posible de la grandeza de una nación y la única fuente de prosperidad a largo plazo»³³. No es sorprendente que se promoviera un modelo de seguro social cuya estructura de gestión implicaba a empleadores y trabajadores. Después de todo, era el modelo sobre el que se habían construido los regímenes latinoamericanos y que la OIT había defendido durante muchos años.

Como seguimiento de la Conferencia de Santiago, se constituyó en 1943 un Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social. La OIT financió la mayor parte de los gastos de su secretaría, incluido el salario del Secretario General. De esta forma, la OIT contaba en América Latina con un homólogo permanente de la Conferencia Internacional de la Mutualidad y de los Seguros Sociales, más centrada en Europa, que se había creado en 1927 con la ayuda de la OIT y tenía su sede en Ginebra³⁴.

En 1943 la OIT avanzó de forma más decisiva y abierta hacia la seguridad social cuando su Sección del Seguro Social comenzó a promover activamente el modelo Beveridge. Los funcionarios Oswald Stein (desde 1942 también Subdirector de la OIT) y Maurice Stack ya habían ofrecido sus servicios para la preparación del Informe Beveridge. En 1942 viajaron a Londres para prestar declaración ante la Comisión Interdepartamental británica sobre Seguro Social y Servicios Derivados, presidida por William Beveridge, y para poner a disposición de la Comisión documentación sobre legislación y administración del seguro social en diferentes países. El informe de la OIT titulado *Hacia la seguridad social* fue un documento clave para esta labor de consulta de sus funcionarios y fue integrado en parte en los apéndices a la versión final del Informe Beveridge. En julio de 1943 William Beveridge y sus asesores fueron invitados a Montreal para estudiar los

³³ OIT: Consejo de Administración, 89-90.ª reunión, 1940-1941, pág. 15.

³⁴ La Conferencia Internacional de la Mutualidad y de los Seguros Sociales, que tomó este nombre en 1936, era la antigua Conferencia Internacional de Sociedades Mutuas y Fondos de Seguro de Enfermedad, y se convirtió en 1947 en la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) (véase también la nota 14).

detalles técnicos del nuevo modelo británico de seguridad social con los expertos de la OIT, su Director, Edward Phelan y el presidente del Consejo de Administración, el estadounidense Carter Goodrich. El modelo Beveridge definía la seguridad social como un programa contributivo de prestaciones financiado con cargo a fondos públicos constituidos por la recaudación de cotizaciones progresivas. El pilar central era el principio de cobertura universal, por el cual se extendía la protección social a todos los ciudadanos de las sociedades industriales.

La preferencia de la OIT por este modelo de seguridad social debe considerarse teniendo en cuenta los cambios políticos internacionales del momento. En 1943 ya parecía claro que las fuerzas del Eje perderían la guerra. Las potencias aliadas, lideradas por Gran Bretaña, Estados Unidos y la Unión Soviética, comenzaron a acelerar sus planes de reconstrucción. Pero en las negociaciones para la creación de un nuevo órgano internacional mejorado que sucediera a la Sociedad de las Naciones (lo que posteriormente serían las Naciones Unidas), no parecía haber un lugar prominente para la OIT. El Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración instó a la Oficina a que se activara³⁵. Al apoyar y promover un nuevo modelo de seguridad social concebido por uno de los líderes principales de los aliados, la Oficina estaba claramente adoptando una estrategia destinada a crear un espacio para la OIT después de la guerra.

El cambio conceptual de la OIT en lo relativo a la seguridad social abrió la vía a los debates de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1944 y a la Declaración de Filadelfia. Uno de los objetivos especificados en dicha Declaración era la extensión de la seguridad social para garantizar unos ingresos básicos a todo el que lo necesitara, así como una asistencia médica completa. Esto se esbozaba en las dos Recomendaciones adoptadas por la Conferencia: la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida (núm. 67) y la Recomendación sobre la asistencia médica (núm. 69). Ambos instrumentos contenían una referencia directa a la quinta cláusula de la Carta del Atlántico, y sus principios rectores revelaban la inconfundible influencia de Beveridge, haciendo hincapié específicamente en la seguridad social como derecho fundamental y universal de todos los ciudadanos. Técnicamente, las Recomendaciones estaban basadas en un enfoque integrado del seguro social y la asistencia social, y establecían que la seguridad de los ingresos debía organizarse en la medida de lo posible sobre la base de un seguro social obligatorio. Se determinaban los riesgos contra los cuales los trabajadores debían

³⁵ En 1943, *The Manchester Guardian* publicó dos artículos de Jef Rens, dirigente sindical belga y portavoz del Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración de la OIT. En «A plea for more speed» (marzo de 1943) y «The ILO: Why is it inactive?» (septiembre de 1943), Rens criticaba la falta de visibilidad y de peso político de la OIT en los planes internacionales de reconstrucción.

estar cubiertos: enfermedad, maternidad, invalidez, vejez (o muerte del cabeza de familia) y desempleo. Las necesidades que no estuvieran cubiertas por el seguro social obligatorio deberían estarlo por la asistencia social para «todas las personas en estado de necesidad», y en particular para ciertas categorías de personas, especialmente los niños, discapacitados, ancianos y viudas. Más tarde, Guy Perrin, uno de los expertos en seguridad social de la OIT, definiría estas ideas como la «doctrina de la seguridad social» que trataba de conciliar seguro social y seguridad social «en un marco completamente nuevo»³⁶, en el umbral de una nueva era y de la internacionalización de la seguridad social por parte de la OIT, que se produciría en la segunda mitad del siglo XX.

El desafío de una seguridad social «universal»

Tal vez nos iremos con las mismas esperanzas que traía toda la delegación, compuesta enteramente por representantes gubernamentales, patronales y obreros, con el único deseo de venir a poner aquí un pequeño grano de arena para contribuir a la seguridad social, para contribuir a alejar la miseria, el temor de la guerra y hacer un mundo mejor³⁷.
(Intervención del delegado de los trabajadores de Chile a la Conferencia Internacional del Trabajo, 1952)

En 1945 el mundo cambió, y con él las actitudes hacia el bienestar social. Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial muchos países establecieron medidas de seguridad social o las ampliaron. En el esfuerzo de reconstrucción, trataron sistemáticamente de garantizar la protección de los ingresos de sus ciudadanos. Los decenios posteriores a la segunda gran guerra se conocen como la «edad de oro». La emergencia del Estado de bienestar fue posible en un contexto de rápido crecimiento económico sin precedentes que hizo posible un amplio consenso político a favor de una intervención estatal sostenible. El concepto de seguridad social de la OIT en el momento de la emergencia del Estado de bienestar se desarrolló de forma manifiesta en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), que aborda también los problemas relativos a su aplicación «universal» y es emblemático del papel de la OIT en los primeros decenios de posguerra.

³⁶ G. Perrin: «Reflexiones sobre cincuenta años de seguridad social», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1969), vol. 79, núm. 3.

³⁷ OIT: *Actas de las sesiones*, Conferencia Internacional del Trabajo, 35.ª reunión, Ginebra, 1952, pág. 315.

Una vez establecida la posición de la OIT en el nuevo sistema de las Naciones Unidas, la labor de la Oficina en materia de seguridad social comenzó en firme hacia el final de los años 1940. En 1949, la séptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo señaló que las diferencias en la administración y la financiación de los regímenes de seguridad social dificultaban sobremanera las comparaciones internacionales de las cargas sociales, y solicitó a los funcionarios de la OIT que retomaran y ampliaran los estudios sobre el costo de dichos regímenes. La Oficina respondió enviando un cuestionario a los Estados Miembros, estructurado en torno al concepto de seguridad social tal como se establecía en la Declaración de Filadelfia de 1944. Era el inicio de una investigación preparatoria de la Oficina que daría lugar muy rápidamente a un nuevo convenio.

El Convenio sobre seguridad social, (norma mínima), 1952 (núm. 102), cubrió todos los sectores que se habían tratado en las diferentes normas del período de entreguerras. Estableció un conjunto de normas flexibles y aplicables en todo el mundo para nueve tipos de prestaciones: asistencia médica, enfermedad, desempleo, vejez, accidentes del trabajo, maternidad, invalidez, sobrevivientes y prestaciones familiares (siendo este último tipo el único todavía no cubierto por ningún convenio de la OIT). Para cada una de estas prestaciones se fijó un nivel mínimo de protección tanto en lo relativo a la población cubierta como al monto de la prestación, junto con unos principios de organización y gestión comunes. El Convenio también establece los métodos principales para ampliar la cobertura de los regímenes de seguridad social, sobre la base de criterios estadísticos, previendo tres categorías de protección: asalariados, población económicamente activa o residentes con recursos por debajo de un determinado límite.

Este Convenio de 1952, adoptado diez años después de la publicación del Informe Beveridge en el Reino Unido, estaba en consonancia con la visión de la seguridad social que surgió de la Segunda Guerra Mundial y la Declaración de Filadelfia: debía proporcionarse a todos una seguridad de ingresos mediante el pleno empleo y la seguridad social. Extendiendo la cobertura y el alcance de la protección a escala internacional a más amplias categorías de personas, el Convenio núm. 102 consagraba la idea de que todo ser humano tiene derecho a la seguridad social. Pero este derecho a un mínimo de seguridad social no sólo se convirtió en un pilar de la política de posguerra de la OIT, sino también de las Naciones Unidas, cuya Asamblea General había incluido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 que «Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social», así como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

Los principios generales del Convenio de 1952 definieron la política en materia de seguridad social de la OIT en los decenios que siguieron. En los años

1960 se adoptaron cuatro nuevos Convenios: sobre la igualdad de trato en 1962³⁸, sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales en 1964, sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes en 1967, y sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad en 1969³⁹. El concepto subyacente de seguridad social, sin embargo, era el mismo que el del Convenio de 1952, pues el objeto de estos nuevos Convenios era actualizar los instrumentos sobre seguro social anteriores a la guerra para armonizarlos con el de 1952, con el fin de consolidar el derecho a la seguridad social.

El amplio concepto de seguridad social de las normas de la OIT no sólo provenía de la visión que surgió durante la guerra. También se debía a los esfuerzos de la Organización por responder a los acontecimientos internacionales del momento. El número creciente de países recién independizados tras la descolonización generó la necesidad de adaptar los programas a las exigencias de estos nuevos Estados Miembros, prácticamente todos ellos países pobres en desarrollo, sin dejar de prestar atención a los problemas sociales del mundo industrializado. El principal dilema de los convenios de la OIT sobre seguridad social en aquel momento era definir normas exactas de protección básica que pudieran ser aceptadas internacionalmente, teniendo en cuenta al mismo tiempo las necesidades específicas de los países en desarrollo. Al estipular, en el Convenio de 1952, que los países debían garantizar al menos tres de los nueve tipos de prestaciones de seguridad social⁴⁰, la OIT trataba de garantizar un mínimo nivel de protección, con «una norma que no sea tan baja como para no representar progreso alguno, ni tampoco tan avanzada como para que sea imposible de lograr por la mayoría de los países»⁴¹. El deseo de un instrumento flexible con una gran variedad de conceptos y niveles de protección hizo que se abandonara también el modelo de organización administrativa y financiera establecido en los convenios anteriores a la guerra.

El Convenio de 1952 fue adoptado por 123 votos a favor, 32 en contra y 22 abstenciones. Casi todos los delegados empleadores votaron en contra, tras haber expresado desacuerdo en prácticamente todas las etapas del trabajo de la Comisión. Mantenían que no se trataba de normas mínimas, y que si la

³⁸ Acerca de la igualdad de trato de los trabajadores extranjeros y migrantes en relación con la seguridad social, véase W.R. Böhring: *A brief account on the ILO and policies on international migration*, documento preparado para el Proyecto Centenario de la OIT, 2008, en www.ilocentury.org.

³⁹ Véase C. Guinand: *Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und die soziale Sicherheit in Europa (1942-1969)* (Berna etc., Peter Lang, 2003).

⁴⁰ Incluido uno de estos cinco: desempleo, vejez, accidentes del trabajo, invalidez y sobrevivientes.

⁴¹ OIT: *Actas de las sesiones*, Conferencia Internacional del Trabajo, 35.ª reunión, Ginebra, 1952, pág. 325.

Conferencia debía adoptar un instrumento, éste debía ser una recomendación y no un convenio. El apoyo vino de la gran mayoría de los delegados gubernamentales y trabajadores. Estos últimos pensaban que no se avanzaba lo suficiente y habían defendido incluso que se celebrara una discusión sobre normas avanzadas de seguridad social que complementaran las normas mínimas. Pero la propuesta había sido rechazada al comienzo de los debates. Para algunos delegados trabajadores, principalmente los del Sur, las normas que estipulaba el Convenio eran demasiado exigentes, lo que provocó su abstención. Fue el caso de los trabajadores de la Argentina, Birmania, Costa Rica, República Dominicana, Filipinas, Guatemala, Haití, Indonesia, Perú, Venezuela y Viet Nam⁴².

No es sorprendente, pues, que el Convenio no fuera ratificado por muchos países en desarrollo del Sur, aunque contuviera disposiciones concebidas especialmente para ellos⁴³. Por supuesto, había pocos países en desarrollo – hablamos de Estados independientes – cuando se adoptó el Convenio en 1952. Pero tras la descolonización tampoco hubo un aumento significativo de la tasa de ratificaciones⁴⁴. Aunque Asia estaba bastante bien representada en la Conferencia de 1952, especialmente por los países de más población, sólo el Japón ratificó el Convenio núm. 102, pero el Japón era más bien el prototipo de país industrializado. En 2008 el Convenio núm. 102 había sido ratificado por 29 Estados Miembros, contando con la nueva ola de ratificaciones de la Europa oriental tras la caída de los regímenes comunistas en 1990. Algunos países hicieron ajustes para armonizar la legislación nacional con las disposiciones internacionales⁴⁵.

⁴² OIT: *Actas de las sesiones*, Conferencia Internacional del Trabajo, 35.ª reunión, Ginebra, 1952, pág. 418.

⁴³ G.M.J. Veldkamp: «Nueva faceta de la cooperación internacional en materia de seguridad social», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1969), vol. 80, núm. 2, págs. 151-160.

⁴⁴ De los países africanos recién independizados, cinco lo han ratificado hasta el momento (República Democrática del Congo, Libia, Mauritania, Níger y Senegal). En América Latina se han registrado seis ratificaciones desde 1952 (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Venezuela). Sin embargo, varios Estados Miembros latinoamericanos ya habían establecido regímenes de seguro social decenios antes.

⁴⁵ Véase, por ejemplo, L. Riva-Sanseverino: «Influencia ejercida por los convenios internacionales del trabajo sobre la legislación italiana», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1961), vol. 63, núm. 6, págs. 672-701; G. Schnorr: «Influencia de las normas internacionales del trabajo en la legislación y la práctica de la República Federal de Alemania», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1974), vol. 90, núm. 6, págs. 613-643; M. Cashell: «Influencia de las normas internacionales del trabajo en la legislación y la práctica irlandesas», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1972), vol. 86, núm. 1, págs. 53-81; J. Albalade Lafita: «Influencia de los convenios internacionales del trabajo sobre la legislación laboral y la evolución social en España», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1979), vol. 98, núm. 3, págs. 315-329; S. Lagergren: «Influencia de las normas de la OIT en la legislación y la práctica de Suecia», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1986), vol. 105, núm. 3, págs. 339-364.

El limitado impacto directo que tuvo en el mundo en desarrollo tenía que ver sin duda con el concepto de seguridad social subyacente. En el Convenio de 1952 la OIT promovía una idea combinada de seguro social y asistencia social (con regímenes restringidos o universales). Pero en la práctica, seguía favoreciendo el seguro social contributivo, cuya referencia era el trabajador industrial asalariado. Contenía exenciones parciales para los «países subdesarrollados» que permitían períodos de transición durante los cuales debía cubrirse como mínimo a un 50 por ciento de los trabajadores *industriales* (y no al total de los trabajadores o de la población). Ello implicaba la idea de que los países en desarrollo evolucionarían hacia una industrialización progresiva en la que todos los trabajadores terminarían siendo asalariados y se introducirían las formas correspondientes de protección, tal como había ocurrido en los Estados industrializados del bienestar. Desde este punto de vista, el Convenio de 1952 era un ejemplo típico de la creencia de la OIT en la «modernización» gracias a la industrialización y la democratización (véanse los capítulos 3 y 5). A medida que los campesinos se convirtieran en trabajadores y la productividad creciera, los países pobres podrían permitirse políticas sociales más ambiciosas que incluyeran regímenes de seguridad social.

Sin embargo, las esperanzas de que el modelo de seguridad social de los países industrializados se extendiera gradualmente al mundo en desarrollo no se materializaron. En la práctica, el prototipo de trabajador asalariado de las normas de la OIT sobre seguridad social no se impuso como se esperaba en el hemisferio Sur, donde, en la mayoría de los casos, la economía informal era cada vez más importante. Los trabajadores no sindicados del sector informal (véase el capítulo 5) estaban excluidos del modelo de seguridad social de la OIT, basado en una larga tradición de gestión tripartita, en la que tenían un lugar prominente los sindicatos poderosos, de forma que dicho modelo sólo beneficiaba a un pequeño grupo de trabajadores con empleos formales (véase el capítulo 3). La falta de cobertura social del sector informal es un desafío mayor para la OIT desde entonces.

Como anteriormente, la influencia más directa y específica de la OIT en el ámbito de la protección social no se produjo gracias a la ratificación de los convenios al respecto. Los decenios de posguerra fueron un período de rápida expansión de la asistencia técnica de la Organización, tanto con respecto a la seguridad social – el seguro social en realidad – como al desarrollo. Los expertos de la OIT en seguridad social continuaron su labor en América Latina. En 1956 y 1957, por ejemplo, realizaron una serie de misiones de estudio para ayudar a mejorar los sistemas nacionales de pensiones de la Argentina y el Perú. Más próxima a su sede, la Comunidad Europea confió en la OIT para realizar la labor técnica

básica para la armonización de los regímenes de seguridad social que exigía el Tratado de Roma (1957). Cabe citar como ejemplo el trabajo técnico preparatorio para la introducción de un régimen europeo de seguridad social para trabajadores migrantes concebido para facilitar el libre movimiento de trabajadores entre los países de la Comunidad Económica Europea (CEE), que finalizó en 1958 gracias a un acuerdo de colaboración entre la CEE, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y la OIT⁴⁶.

Con el tiempo, se fue ampliando el alcance de los programas de asistencia técnica y nuevas regiones empezaron a formar parte del universo de la OIT. En Medio Oriente, el Irán solicitó la asistencia de la OIT para formar personal y mejorar las técnicas administrativas de los regímenes de seguridad social. En Asia, la OIT estableció programas en Birmania, Pakistán, Tailandia y Viet Nam, entre otros, para ayudar a los gobiernos en la elaboración de leyes exhaustivas que cubrieran el primer nivel de prestaciones de seguridad social⁴⁷. El objeto de la mayoría de estos programas era proporcionar asistencia técnica en la planificación de la seguridad social, teniendo explícitamente en cuenta las características económicas y sociales del país, mientras que los Convenios de la OIT sobre seguridad social tenían un cariz más «universal». Por ejemplo, el Programa de Ottawa para la reforma de la seguridad social, adoptado por la Octava Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT en 1966, establecía que debía darse máxima prioridad a la extensión de la seguridad social al sector rural. En este contexto de incremento de programas de asistencia técnica, es sorprendente que el Programa Mundial del Empleo, que fue la contribución insignia de la OIT al Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, prestara tan poca atención a las cuestiones de seguridad social (véase el capítulo 5).

⁴⁶ OIT: *Memoria del Director General (Parte II)*, Conferencia Internacional del Trabajo, 43.ª reunión, Ginebra, 1959, pág. 42; C. Guinand, *op. cit.*, págs. 244-267.

⁴⁷ OIT: *La OIT frente a la evolución del mundo*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 42.ª reunión, Ginebra, 1958, pág. 108.

Crisis y controversia. El ejemplo del modelo chileno de pensiones

La seguridad social, concebida a raíz de un sueño acariciado durante la guerra, corría peligro de transformarse en una pesadilla en tiempo de paz⁴⁸.

Con la primera crisis del petróleo, en 1973, el ininterrumpido período de crecimiento económico que había comenzado después de la guerra tocó a su fin. A medida que la crisis se ahondaba, se iba solicitando más y más el presupuesto público. Pero el cambio de modelo económico dominante que comenzó con el decenio de 1980 (véanse los capítulos 1, 5 y 6) supuso la limitación del papel del Estado y la promoción de acuerdos privados no sólo en relación con la producción, sino también con la política social. Esta tendencia a la privatización y a las políticas neoliberales tuvo importantes repercusiones en la OIT y en su filosofía de la seguridad social.

Gran parte del debate sobre la reforma del bienestar durante este período se centro en las pensiones, lo cual no es sorprendente, ya que representaban un gran porcentaje del presupuesto social, dados los espectaculares cambios demográficos y el aumento de la esperanza de vida acaecidos en los decenios posteriores a la Segunda Guerra Mundial. El desarrollo y la difusión internacional del modelo chileno de pensiones ilustra los desafíos a los que se enfrentó la OIT en este ámbito entre los decenios de 1970 y 1990.

A comienzos del decenio de 1970, el sistema chileno de seguridad social era uno de los más avanzados de la región: cubría todas las contingencias y prácticamente a toda la población, y ofrecía generosas prestaciones. Ello representaba una carga importante para el presupuesto estatal, que sufría de déficits financieros crecientes. En este contexto, en mayo de 1981 el régimen de Pinochet inició una drástica reforma estructural del sistema de pensiones, que sólo fue posible porque venía impuesta por un gobierno autoritario que había disuelto el parlamento y eliminado los partidos políticos y las confederaciones sindicales y que controlaba los medios de comunicación con mano de hierro, de forma que la oposición a la reforma fue eliminada o extremadamente fragilizada.

El nuevo modelo chileno, inspirado por economistas liberales formados en Chicago⁴⁹, se caracterizaba por la individualización y la privatización de las

⁴⁸ A. Parrott: «La seguridad social: Un gran designio amenazado de transformarse en pesadilla», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1992), vol. 111, núm. 4, pág. 462.

⁴⁹ J.G. Valdés: *Pinochet's economists: The Chicago School of Economics in Chile* (Cambridge, Cambridge University Press, 1995).

pensiones, sobre la base de un régimen obligatorio de ahorro personal. Sólo los trabajadores cotizaban a los planes privados de pensiones, sin contribución alguna de los empleadores. La pensión recibida en el momento de la jubilación se determinaba según las cotizaciones pagadas y los intereses devengados por las mismas. Se crearon nuevas instituciones financieras que competían entre sí por estas cuentas privadas y se encargaban de la inversión de los fondos. En este modelo el papel del Estado era mínimo: además de la reglamentación general, tenía que proporcionar medios «asistenciales» a quienes no pudieran alcanzar una pensión mínima. Este modelo tenía una justificación tanto ideológica como financiera. En términos ideológicos, reducía al mínimo el nivel de solidaridad social y se basaba en la responsabilidad individual y en los mecanismos del mercado. En términos de gasto público, se suponía que eliminaba el problema de los déficits de los regímenes de seguridad social, ya que las obligaciones no podían superar a los activos. También se argumentaba que el sistema podía lograr una mayor cobertura en los países en desarrollo porque no dependía de una relación formal de empleo. Y por último, un punto esencial, se mantenía que este sistema proporcionaba una nueva provisión de fondos que invertir en el desarrollo, a diferencia de los sistemas de pensiones basados en el reparto (sin capitalización). Argumentos similares se esgrimieron para introducir los sistemas de «seguro» de desempleo basados en el ahorro en los años 1990.

El modelo chileno era claramente contradictorio con la filosofía de la OIT. En 1992, la decimotercera Conferencia de Estados Americanos Miembros de la OIT de Caracas hizo hincapié en que el Estado debía continuar asumiendo sus funciones y responsabilidades como legislador, copatrocinador y garante del régimen de pensiones. El sector privado debía ofrecer programas complementarios, pero no la financiación esencial del régimen general⁵⁰. Ésta era también la línea básica de la revisión crítica del modelo chileno que hicieron Colin Gillion, Jefe de la Sección del Seguro Social de la OIT, y Alejandro Bonilla, un alto funcionario, quienes consideraban que la carga del Estado estaba subestimada en el modelo chileno; en particular, tenía que asumir altos costos de transición del modelo de reparto al sistema de capitalización. Sin la contribución de los empleadores, era poco probable que el nivel de las pensiones resultara adecuado. Dada la ausencia de una «red de seguridad», los riesgos los asumía el particular, cuya pensión dependería de los caprichos del mercado en el momento de su jubilación. En consecuencia, el nuevo régimen de pensiones generaba otros gastos sociales

⁵⁰ C. Mesa-Lago: «La reforma de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales», *Revista de la CEPAL* (1996), núm. 60, págs. 73-94.

mayores. La OIT criticó también la falta de solidaridad entre generaciones y grupos sociales con diferentes necesidades y capacidades⁵¹.

Gillion y Bonilla concibieron un modelo alternativo, que fue ampliado en el Informe del Director General de la OIT a la Conferencia Internacional del Trabajo de 1993 y en un artículo del funcionario Subramaniam Iyer en la *Revista Internacional del Trabajo*⁵². Junto con sus enérgicas críticas al régimen chileno de pensiones, la OIT defendía un modelo para los países en desarrollo basado en tres pilares: una pensión básica del Estado financiada por impuestos según el principio del reparto (primer pilar obligatorio); prestaciones definidas a partir de las cotizaciones de los trabajadores y empleadores administradas por instituciones de la seguridad social (segundo pilar obligatorio); y pensiones complementarias gestionadas por instituciones privadas (tercer pilar voluntario)⁵³.

En el debate sobre las pensiones, la OIT se vio eclipsada por las organizaciones financieras internacionales (el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional), que impusieron programas de ajustes estructurales a los países endeudados que les solicitaban ayuda para gestionar la crisis de la deuda (véase el capítulo 5). En 1994 el Banco Mundial propuso un modelo que se convirtió en el más influyente de la reforma de las pensiones⁵⁴. Basado en gran medida en el régimen chileno, implicaba una nueva visión de la seguridad social, en el que el sistema público de pensiones se consideraba fundamentalmente un instrumento de la estrategia de lucha contra la pobreza. Mientras la OIT defendía la mejora de los regímenes de pensiones existentes (por ejemplo, aumentando la edad de jubilación, ofreciendo prestaciones más escuetas, reduciendo los gastos administrativos, etc.) para hacer frente al aumento de los costos, el Banco Mundial pedía reformas estructurales. Abogaba por un modelo de dos pilares: una modesta asistencia social universal financiada con impuestos (primer nivel) y un ahorro obligatorio individual (segundo nivel), similar al modelo chileno. No se daba prioridad alguna a otros fines que la OIT consideraba esenciales, como la protección contra las vicisitudes de la vida, la aplicación de principios de justicia en términos de redistribución e igualdad (de género), la cohesión social o la promoción de la integración social y de la solidaridad.

⁵¹ C. Gillion y A. Bonilla: «Privatización de un régimen nacional de pensiones: el caso chileno», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1992), vol. 111, núm. 2, págs. 193-221.

⁵² OIT: *Seguro social y protección social*, Informe del Director General (Parte I), Conferencia Internacional del Trabajo, 80.ª reunión, Ginebra, 1993; S. Iyer: «Reforma de los regímenes de pensiones en los países en desarrollo», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1993), vol. 112, núm. 3, págs. 395-418.

⁵³ C. Mesa-Lago, 1996, *op. cit.*, págs. 86-88.

⁵⁴ Banco Mundial: *Averting the old age crisis. Policies to protect the old and promote growth* (Washington-Oxford, Banco Mundial-Oxford University Press, 1994).

La intensa promoción de la reforma de las pensiones por parte del Banco Mundial fue un poderoso factor de difusión de este modelo particular en el mundo en desarrollo y en los países poscomunistas. También se adoptaron regímenes similares al chileno en otros países de América Latina como la Argentina, Colombia y Perú, así como en los países de Europa central y oriental en transición tras la caída de los regímenes comunistas, en los que el régimen de seguridad social de la economía planificada se había hundido; pero la OIT participó poco en la construcción de estos nuevos regímenes. Polonia, por ejemplo, donde la OIT había contribuido grandemente al desarrollo del movimiento sindical independiente (véase el capítulo 2), siguió no obstante el modelo del Banco Mundial al reformar su régimen de pensiones, al igual que Hungría. Tanto en Europa central y oriental como en América Latina, los regímenes de pensiones en vigor necesitaban claramente una reforma, y el modelo privatizado era atractivo para los empleadores, que no tenían obligación de contribuir, y para las instituciones financieras susceptibles de gestionar los fondos. Los asesores de la OIT en los nuevos equipos multidisciplinarios que se formaron en ambas regiones presentaron argumentos para defender el modelo de tres pilares de la OIT⁵⁵. Pero aunque algunos países (como el Uruguay) sí adoptaron tales modelos, su influencia en general fue limitada.

Fue interesante comprobar que cuando Chile recuperó la democracia y eligió a gobiernos de centro y centro-izquierda, empezaron a reconocerse algunas de las desventajas inherentes al sistema privado de pensiones. Era evidente que las nuevas instituciones financieras estaban solicitando importantes comisiones en detrimento del monto de las pensiones finalmente pagadas, por lo que los gobiernos sucesivos trataron de hacer más estricta la reglamentación. Ello condujo en 1997 a una extraña situación, en la que los comisionistas de los fondos de pensiones ocuparon la oficina de la OIT en Santiago, en un intento de presionar al Gobierno chileno para que relajara esta normativa. Obviamente, se creía que la OIT ejercería una influencia. Las reformas posteriores de Chile han reforzado los elementos redistributivos del sistema, apuntando a una cobertura universal y atribuyendo fondos públicos a la financiación del sistema, prestando especial atención a los incentivos para los pobres, los jóvenes y las mujeres, con el fin de permitirles integrarse progresivamente en el régimen de pensiones contributivo. Y ello ha representado una vuelta al modelo de la OIT. Además, en 2003 Polonia

⁵⁵ A. Conte-Grand: *Reparto o capitalización. Gestión pública o privada. Aporte para las discusiones en material de seguridad social* (Santiago, OIT Equipo Técnico Multidisciplinario para Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, 1995); M. Cichon y otros: *Social protection and pension systems in Central and Eastern Europe* (Budapest, Equipo Consultivo Multidisciplinario para Europa Central y Oriental de la OIT, 1997).

ratificó el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), así como hicieron otros países de Europa central y oriental durante los años 1990 y 2000.

En términos generales, no cabe duda de que el desarrollo y la difusión de los regímenes privados de pensiones ha repercutido en toda la política al respecto. Actualmente, los regímenes de pensiones de todo el mundo se definen más bien en términos de prestación que de contribución. Los trabajadores son muy reacios a la idea de que las pensiones dependan demasiado de las fuerzas del mercado. Esta tendencia se debe a acontecimientos económicos más generales, y no tanto a la propia OIT. En 2000 la OIT publicó su principal respuesta a la política de pensiones del Banco Mundial en un compendio titulado *Pensiones de seguridad social: desarrollo y reforma*, que ofrecía un análisis completo de la compleja cuestión de la reforma de las pensiones a finales de siglo⁵⁶. A diferencia del Banco Mundial, la OIT defendió un sistema que ofreciera seguridad de ingresos en la vejez con prestaciones adecuadas, la extensión de la cobertura y la «buena gobernanza» de los regímenes de pensiones. Esta respuesta de la OIT había tomado su tiempo. A posteriori, quizás demasiado tiempo, como afirmó el Jefe del Sector de Protección Social en 2008. Su análisis crítico resume la posición de la OIT a lo largo de todo el debate:

Nuestro papel en el debate sobre la reforma de las pensiones ha consistido hasta el momento en promover la idea de reformas pragmáticas y paramétricas en lugar de cambios radicales y de envergadura que impliquen riesgos sociales graves. No hemos tenido tanto éxito como debiéramos, probablemente porque subestimamos el poder de la economía política y los objetivos económicos ocultos. Pero continuamos presutando asesoramiento. La evolución de los últimos años ha mostrado que seguramente teníamos razón en muchos aspectos, pero no podíamos cambiar la dirección de las reformas de forma radical⁵⁷.

⁵⁶ C. Gillion y otros: *Pensiones de seguridad social: desarrollo y reforma* (Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2002); Resumido en C. Gillion: «Desarrollo y reforma de las pensiones de seguridad social: el enfoque de la Oficina Internacional del Trabajo», *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 53, núm. 1 (enero-marzo 2000), págs. 41-74.

⁵⁷ OIT: *Pension reforms in Central and Eastern Europe in a global perspective: Lessons learned*. Discurso de Assane Diop en el Wissenschaftliches Kolloquium 'Internationale Entwicklungen in der Rentenpolitik', Berlín, 2 de abril de 2008, pág. 10.

La protección social como parte de la estrategia integrada de la OIT

El trabajo decente marca una pauta para el desarrollo económico y social con arreglo a la cual pueden cuajar la realidad del empleo, los ingresos y la protección social sin menoscabo de las normas sociales y de los derechos de los trabajadores⁵⁸.

(Juan Somavia, Director General de la OIT, 1999)

La crisis financiera asiática de 1997-1998 mostró las dramáticas consecuencias de los sistemas precarios de protección social y demostró que el buen rendimiento económico no es por sí mismo garantía de bienestar social (véase el capítulo 5). Se estaba tomando conciencia de que el proceso de globalización, que se había acelerado desde los años 1990, necesitaba una sólida dimensión social si se quería que fuera integrador y sostenible. Éste ha sido el principio subyacente de todas las políticas de la OIT en el último decenio (véase el capítulo 6). En este contexto, la OIT reafirmó su filosofía de la seguridad social, centrándose en la ampliación generalizada a las personas todavía no cubiertas. La cuestión de la «seguridad social para todos» reorientó el debate, hasta entonces centrado en la reforma de las pensiones.

En junio de 2001 la Conferencia Internacional del Trabajo examinó la cuestión de la seguridad social con el fin de definir un concepto que respondiera a los desafíos que se habían puesto de relieve en el *Informe sobre el Trabajo en el Mundo* de 2000⁵⁹. Uno de los problemas mundiales fundamentales en materia de seguridad social es el hecho de que más de la mitad de la población mundial queda excluida de todo tipo de protección, fundamentalmente en el mundo en desarrollo. Quienes se encuentran fuera del mercado de trabajo formal están también fuera del alcance de la legislación sobre seguridad social, exceptuando los programas de asistencia social básica de los países más avanzados. En los países industrializados (incluidas las economías de Europa central y oriental), los regímenes de seguridad social se enfrentan a nuevos problemas demográficos, como el envejecimiento de la población y el cambio de las estructuras familiares, con importantes implicaciones en lo que atañe a la financiación de la protección social. Hay quienes consideran que los actuales sistemas de seguridad social son demasiado caros, y perjudiciales para el crecimiento económico y el desarrollo. En ciertos países hay

⁵⁸ OIT: *Trabajo decente*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión, Ginebra, 1999.

⁵⁹ OIT: *Informe sobre el Trabajo en el Mundo: La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación* (Ginebra, OIT, 2000).

descontento en relación con la administración de la seguridad social, y las peticiones de reforma implican la revisión del papel del Estado y de las responsabilidades de los interlocutores sociales.

Los documentos preparados para la Conferencia de 2001, así como las Actas de los debates, se publicaron en un volumen con el título optimista de *Seguridad social: un nuevo consenso*. Pero esos debates de 2001 muestran muy poco consenso inicial. El Grupo de los Trabajadores de la Comisión de la seguridad social afirmó que «se habían hecho muy pocos progresos» desde 1944⁶⁰. Subrayaron la importancia de fomentar el empleo e insistieron en que la extensión de la seguridad social a los excluidos debería financiarse sin reducción de las prestaciones existentes. Los empleadores, como cabía esperar, recalcaron la necesidad de crecimiento económico y advirtieron de los riesgos de imponer costos excesivos. Les preocupaban especialmente las implicaciones fiscales del envejecimiento de la población y del VIH/SIDA, e insistieron en que los debates deberían ser a escala nacional, más que internacional, con el fin de tener plenamente en cuenta las condiciones y limitaciones de cada país. Los gobiernos, por su parte, estaban divididos: algunos deseaban que la OIT estableciera normas mínimas jurídicamente vinculantes, y otros señalaban que los Convenios sobre seguridad social de la OIT contaban con pocas ratificaciones, por lo que se oponían a la elaboración de nuevas normas. En términos generales, las posiciones de las distintas partes eran básicamente las mismas que habían mantenido en los años 1920.

El «nuevo consenso» que surgió de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 consistió en reafirmar que la seguridad social era un derecho humano fundamental. La Conferencia tomó nota de que ciertos grupos tenían necesidades diferentes, y algunos muy poca capacidad contributiva. Por consiguiente, debía darse la máxima prioridad a las políticas e iniciativas que extendieran la seguridad social a quienes no estaban cubiertos por los regímenes existentes. Sin embargo, las conclusiones de la Conferencia no incluían ningún compromiso sustancial por parte de los Estados Miembros. Cada país debía concebir su propia estrategia para avanzar hacia el objetivo de la seguridad social para todos. La Conferencia de 2001 solicitó, pues, a la OIT que lanzara una campaña importante («Campaña mundial sobre seguridad social y cobertura para todos») con el fin de promover la extensión de la cobertura de la seguridad social en todo el mundo.

El concepto de la seguridad social universal no era una novedad. En definitiva, iba muy en la línea de la Declaración de Filadelfia, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos,

⁶⁰ OIT: *Seguridad social: un nuevo consenso* (Ginebra, 2002), pág. 9.

Sociales y Culturales. En todos estos instrumentos se considera la extensión de la seguridad social como parte de la aplicación de una combinación de derechos y medidas complementarios o interdependientes. En 2001 se acordó que la estrategia de la OIT para la extensión de la seguridad social se vinculara íntimamente con su estrategia de empleo y con otras políticas. Ésta es una de las características esenciales del Programa de Trabajo Decente, adoptado por la OIT en 1999, una estrategia integrada que vincula la seguridad social con otras cuestiones laborales, a fin de proporcionar seguridad de ingresos a un mayor porcentaje de la población. Hoy día, la meta oficial del Sector de Protección Social es «aumentar el alcance y la eficacia de la protección social para todos». Tal grado de sinergia no se produjo en absoluto en los dos decenios precedentes.

Contemplada en un contexto internacional más amplio, la filosofía de la seguridad social de la OIT, basada en la universalidad, la solidaridad y la redistribución, sigue siendo profundamente diferente de la que ha promovido el Banco Mundial en los últimos años, definida por el concepto de «gestión de los riesgos sociales»⁶¹, que tiene la ventaja de ser más amplio que el de seguridad social. Se trata de prevenir los riesgos y no sólo de reaccionar ante ellos, y de proporcionar «instrumentos de gestión de los riesgos» a las personas, y especialmente a los pobres, como parte de una estrategia más amplia de desarrollo y lucha contra la pobreza. Pero implica también que el tratamiento de los riesgos sociales dependa de la gestión individual; se considera a las personas como empresarios que gestionan su propia vida y venden sus competencias en el mercado de trabajo, y por consiguiente la participación del Estado es muy limitada. Esta tendencia a minimizar la solidaridad es reflejo de una problemática posición ideológica, porque las propias pautas de distribución afectan claramente a la capacidad de los individuos de protegerse contra los riesgos sociales⁶².

La analogía más próxima dentro de la labor de la OIT fue un programa sobre seguridad socioeconómica creado en 1999, en un intento institucional de promover una reorientación de las políticas de protección social en el marco del concepto de trabajo decente. El programa desarrolló un modelo de seguridad socioeconómica en el cual era necesario responder a distintas formas de seguridad: la seguridad del mercado de trabajo, la seguridad del empleo, la seguridad del puesto de trabajo, la seguridad del trabajo, la seguridad de las capacidades y la

⁶¹ R. Holzmann: *Social risk management: The World Bank's approach to social protection in a globalizing world* (Washington, Banco Mundial, 2003). Robert Holzmann, Jefe de Protección Social del Banco Mundial, es un defensor pionero de esta estrategia.

⁶² B. Deacon: «From 'safety nets' back to 'universal social provision'. Is the global tide turning?», *Global Social Policy* (Londres-Nueva Delhi, Sage Publications, 2005), vol. 5, núm. 1, págs. 19-28.

seguridad de la representación, que complementaban todas ellas a la seguridad de ingresos, tradicionalmente el objetivo central de la seguridad social⁶³. Se llevó a cabo una importante investigación que implicó la recopilación de gran cantidad de datos, y sus conclusiones en algunos casos discreparon de la filosofía principal de la OIT. Por ejemplo, el programa revelaba la posible contribución a la seguridad de un enfoque de «ingresos básicos» que suponía un mínimo de ingresos garantizado por el Estado para todos. Se aducía que la seguridad de ingresos era esencial para la libertad real y que era el mejor modo de llegar a los más pobres y vulnerables, ya que complementaba la limitadísima cobertura de los regímenes de seguridad social basados en el trabajo en los países en desarrollo. El programa también investigó nuevas formas de protección social universal, como las prestaciones en metálico según categorías establecidas (por edad), o las prestaciones para la asistencia universal a la escuela, prácticas que podrían dar forma a las políticas sociales de los países en desarrollo⁶⁴.

El enfoque de la OIT basado en la seguridad socioeconómica no tuvo el mismo éxito que el modelo del Banco Mundial de gestión de los riesgos sociales. Cuando el programa finalizó en 2007, a pesar de que generó publicaciones, documentos y bases de datos muy utilizados por la comunidad universitaria, su influencia en la política de la OIT había sido limitada. El Sector de Protección Social, del cual formaba parte, estaba dividido en diferentes programas, conducidos por unidades independientes, cada una con su propia orientación, lo que dificultó el desarrollo de un enfoque unificado. Otros departamentos de la Oficina estaban investigando la noción de flexiseguridad, es decir, cómo combinar la necesidad de ajustes flexibles para hacer frente a la presión de la competencia procedente de la economía mundial con un nivel digno de seguridad social, especialmente en el mundo en desarrollo (véase el capítulo 5).

Mientras tanto, se ponía cada vez más énfasis en el papel esencial que la seguridad social podía desempeñar en la lucha contra la pobreza en el mundo en desarrollo. Se desarrollaron nuevos enfoques basados en la solidaridad, centrándose en el sector informal y en el gran número de trabajadoras que en él se encontraban. El programa Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza (STEP), por ejemplo, tiene por objeto la extensión de la seguridad social (en particular, el seguro de salud) y la lucha contra la exclusión social a nivel local por medio del desarrollo

⁶³ Puede encontrarse un breve resumen en G. Standing: «De las encuestas sobre la seguridad de las personas al índice de trabajo decente», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 2002), vol. 121, núm. 4, págs. 487-501.

⁶⁴ OIT: *Economic security for a better world* (Ginebra, Programa sobre Seguridad Socioeconómica de la OIT, 2004).

de regímenes comunitarios para poblaciones pobres excluidas de los sistemas formales en los países menos adelantados. Financiado por gobiernos donantes (principalmente, Bélgica y Portugal), en 2008 era operativo en más de cuarenta países.

Fundamentalmente, estos programas tratan de conciliar un enfoque universal de la seguridad social – el principio de «seguridad social para todos» – con una atención especial a la gran diversidad de realidades socioeconómicas de muchos países y grupos diferentes, en terminos de necesidades, capacidad contributiva y pautas de empleo e integración. Todos abogan por una «base normativa social global» mínima para satisfacer las necesidades básicas de las comunidades y grupos no cubiertos y liberar así a un mayor número de personas de la pobreza. Esta nueva preocupación de los foros internacionales por la desigualdad en los últimos años hace presagiar que la OIT tiene una importante función que cumplir promoviendo pautas justas de acceso al mercado de trabajo con mecanismos de solidaridad y redistribución a través de la seguridad social, dentro de una estrategia coherente y global.

Conclusiones

Los resultados de la labor de la OIT en favor de la protección social a lo largo del siglo xx han sido variables. Su principal contribución no ha consistido en generar ideas o modelos de protección social, sino en dar a conocer, reforzar y difundir modelos ya existentes en países destacados. Éste fue claramente el caso durante el período de entreguerras. Impulsando el conocimiento – generado por los funcionarios de la Oficina y por redes internacionales – y el consenso entre los dirigentes políticos, los sindicatos y los empleadores, la OIT ha sido una fuerza «propulsora» para la difusión internacional de programas de protección social.

Lo que promovió en sus primeros decenios fue un modelo particular de seguro social, basado en un régimen obligatorio contributivo derivado de la experiencia alemana. En el mundo industrializado, la OIT fue el trampolín desde el que el concepto bismarckiano de seguro social saltó a otros países. A pesar de un compromiso visionario – contraído con la Declaración de Filadelfia – en pro de una seguridad social universal, el seguro social siguió siendo el marco de referencia dominante para la política de la OIT en la segunda mitad del siglo xx.

El impacto de la acción concreta de la OIT merece ser investigado más a fondo. Al evaluar sus diferentes funciones en términos generales pueden encontrarse pruebas de que la OIT fue más eficaz proporcionando y difundiendo conocimientos y dispensando cooperación técnica que con su actividad normativa sobre

protección social, especialmente en los países en desarrollo que más lo necesitaban. No obstante, las normas de la OIT tienen su función, como se afirmó en una conferencia de expertos británicos en seguro social (en la que participó William Beveridge) en 1925: «Las normas son generales, los acuerdos, condicionales, y las lagunas jurídicas, evidentes a simple vista. Pero, en definitiva, es así como debe ser. En Ginebra se crea un ambiente en el que los países más atrasados – y cualquier país puede estar atrasado – toman realmente conciencia de la presión de las expectativas públicas, y desean alcanzar el nivel de los más avanzados. Démosles un convenio ligero, fácil, que los reaccionarios de su país no puedan hacer pedazos; démosles un convenio permisivo, que les permita, a su ritmo, hacer tolerable lo intolerable, y digno lo vergonzoso»⁶⁵.

Si miramos globalmente los últimos noventa años, la influencia de la OIT parece haber sido mayor en los países industrializados que en el Sur. Su preferencia institucional desde siempre por el seguro social, de gestión tripartita y centrado en los trabajadores del empleo formal, explica por qué la OIT no siempre pudo promover con éxito la «protección social para todos», aunque sí pudo promover la protección social para algunos. Al poner ahora el acento en extender la seguridad social a toda la población se está reconociendo la necesidad de un nuevo enfoque, y apuntando a las prioridades futuras. Sin embargo, teniendo en cuenta la amplia diversidad de situaciones socioeconómicas y las grandes diferencias existentes entre países, la OIT ha reconocido las enormes dificultades prácticas que implica promover el establecimiento de una seguridad social universal en todos sus Estados Miembros.

Garantizar una protección social adecuada para todos será una ardua tarea y tomará su tiempo, por lo que la OIT sigue siendo un actor esencial si se desea continuar avanzando. Más recientemente, al apostar por un enfoque integrado con el Programa de Trabajo Decente, la Organización ha reconocido:

No existe un modelo idóneo único de seguridad social. Se amplía y evoluciona con el tiempo. Existen regímenes de asistencia social, regímenes universales, regímenes de seguro social y sistemas públicos o privados. Cada sociedad debe elegir cuál es la mejor forma de garantizar la seguridad de ingresos y el acceso a la asistencia médica. Esta elección reflejará sus valores sociales y culturales, su historia, sus instituciones y su nivel de desarrollo económico⁶⁶.

⁶⁵ *Social insurance in its national and international aspects and in relation to the work of the ILO and the League of Nations. Report of the conference organized by the League of Nations Union and the London School of Economics, November 1925* (Londres, Faber and Gwyer, 1926), pág. vii.

⁶⁶ OIT, 2002, *op. cit.*, pág. 2.

Empleo y lucha contra la pobreza¹

5

Desde el punto de vista del bienestar de una persona, tener o no tener trabajo y unos ingresos adecuados puede marcar toda la diferencia. El empleo es el medio a través del cual la mayoría de las personas accede a unos ingresos y se siente participando en la sociedad. A la inversa, como incontables estudios han demostrado durante el último siglo e incluso antes, el desempleo es un drama, dadas las dificultades económicas personales y familiares y los sentimientos de humillación y exclusión social que genera, además del daño psicológico que todo ello implica. Por este motivo, la prevención y la reducción del desempleo ha sido siempre uno de los objetivos de los sindicatos, desde su aparición. Desde el punto de vista de la sociedad, un elevado desempleo representa un desperdicio de recursos humanos y productividad potenciales, y con frecuencia alimenta el descontento y los problemas sociales y políticos. Por consiguiente, el mandato de la OIT de mejorar el bienestar de los trabajadores no puede cumplirse únicamente a través de las normas internacionales del trabajo. La promoción de estas normas y las mejoras progresivas de la calidad del empleo serán más eficaces en un contexto económico de crecimiento sostenido de la producción y del propio empleo. Por esta razón, favorecer el empleo productivo ha de ser un objetivo primordial de la OIT.

No resulta sorprendente que la OIT haya dedicado desde sus comienzos una gran parte de su labor a las cuestiones de empleo. El preámbulo a su Constitución menciona «la lucha contra el desempleo» como uno de los objetivos dentro de su mandato, y el tema de su segundo Convenio, adoptado en 1919 (su primer año

¹ El autor principal de este capítulo es Eddy Lee.

de existencia), era precisamente el desempleo (Convenio sobre el desempleo, 1919 (núm. 2)). Este instrumento requería de los Estados Miembros la comunicación de datos estadísticos e información sobre las medidas tomadas contra el desempleo, así como el establecimiento de agencias de colocación y de sistemas de seguro contra el desempleo. La Recomendación asociada (núm. 1) a este Convenio, iba aún más lejos en lo relativo a la comunicación de información y mencionaba la idea – claramente visionaria en aquel tiempo – de recurrir al presupuesto estatal para estabilizar el nivel de empleo.

Desde entonces, la OIT ha adoptado muchos otros instrumentos esenciales en relación con el desempleo y la política de empleo, a los cuales se hará referencia a su debido tiempo en este análisis histórico de la labor de la OIT al respecto. Explicaremos también por qué hemos introducido la «lucha contra la pobreza» en el título del presente capítulo cuando hablemos de la labor de la OIT en los países en desarrollo (o países «subdesarrollados», como se los denominaba entonces) después de la Segunda Guerra Mundial.

El presente capítulo ofrece una revisión general de la labor de la OIT en materia de empleo desde 1919. Describe los tipos de cuestiones que se han abordado en cada decenio y valora hasta qué punto esta acción respondía a los grandes problemas económicos y de empleo del momento. Para cada período se analiza también el nivel de la labor realizada en comparación con el pensamiento académico y político predominante. El criterio implícito para esta valoración es que, como mínimo, la labor de la OIT en materia de empleo debería haber reconocido los problemas fundamentales de la época y respondido a los mismos, alcanzado un nivel mínimo de calidad académica y estimulado el pensamiento y el debate en los círculos académicos y políticos en busca de soluciones a esos grandes problemas de empleo. Admitimos que se trata de un marco de evaluación muy amplio, pero del que podrían no obstante extraerse algunas conclusiones útiles para el futuro. De hecho, una simple comparación de lo que la OIT hizo con lo que era necesario hacer, teniendo en cuenta las circunstancias económicas y el estado del conocimiento en cada época, puede revelar los principales fracasos y lagunas de la labor de la Organización.

El período de entreguerras

La labor de la OIT en materia de empleo en los años veinte, su primer decenio de existencia, fue impresionante bajo distintos puntos de vista. En primer lugar, la variedad de las cuestiones que trató era enorme, y claramente no estaba condicionada por una concepción de su papel y de su competencia en el ámbito de la

política económica tan restringida como la actual. Esta labor abarcaba desde políticas nacionales específicas para reducir el desempleo, como aumentar el gasto en obras públicas o crear seguros de desempleo para afrontar sus consecuencias, hasta cuestiones clave de gobernanza económica mundial. Entre estas últimas, se realizaron estudios sobre la relación entre política monetaria, fluctuaciones económicas y nivel de empleo y los problemas que planteaba el sistema monetario internacional imperante en las políticas macroeconómicas nacionales. En segundo lugar, se trabajaba en la vanguardia del conocimiento técnico de la época, sobre la sólida base del sistema de estadísticas del trabajo que la OIT estaba desarrollando, y se producía un flujo regular de informes de peso en cuestiones de empleo², así como artículos de especialistas en la *Revista Internacional del Trabajo*. En particular, se realizó un importante análisis de la situación del empleo en el mundo a mediados del decenio de 1920, así como otros estudios sobre nuevos ámbitos de política económica como la gestión de la demanda macroeconómica y la relativa eficacia de diferentes instrumentos para lograrla³. En tercer lugar señalaremos el aspecto posiblemente más sobresaliente: la labor estaba a la cabeza del pensamiento progresista en política económica y social de la época. Todo lo que se hizo para abordar las cuestiones más importantes de política económica nacional e internacional mencionadas estaba motivado explícitamente por el objetivo fundamental de la OIT de lograr la justicia social. Había un claro acuerdo en que el objetivo final de las políticas económicas era alcanzar la justicia social, que, por consiguiente, debían ser formuladas, aplicadas y evaluadas a la luz de este objetivo.

Esta labor se desarrolló, inmediatamente después de la Primera Guerra Mundial, en un momento en que el mundo estaba buscando un nuevo modelo de gobernanza de la economía mundial. El antiguo régimen de globalización económica bajo la hegemonía de Gran Bretaña había terminado con el estallido de la gran guerra y no podía restablecerse fácilmente. La dominación económica de Gran Bretaña estaba en declive, y nuevas potencias como los Estados Unidos emergían. La manifestación más clara de este estado inestable del gobierno económico mundial era el sistema internacional de pagos. Los graves desequilibrios

² OIT: *Employment and unemployment*, Studies and Reports, Series C, trece de los cuales se realizaron en los años veinte; además, también se realizaron durante este período varios Informes del Director General de la OIT sobre temas de empleo.

³ OIT: *Unemployment, 1920-23*, Studies and Reports, Series C, núm. 8 (Ginebra, 1924); H. Fuss: «Unemployment in 1925», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1926), vol. 14. Entre los estudios de política económica véase en particular OIT: «Bank credit and unemployment», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1924), vol. 9; P.W. Martin: «Overproduction and underconsumption: a remedy», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1926), vol. 14; H. Fuss: «Money and unemployment», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1927), vol. 16; y P. W. Martin: «The technique of balance and its place in American prosperity», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1929), vol. 20.

estructurales entre países con superávit y países deficitarios generaba turbulencias monetarias frecuentes que planteaban a su vez serias dificultades a las políticas nacionales para lograr la estabilidad entre producción y empleo. Las fluctuaciones de la producción y el empleo se encontraban pues entre las preocupaciones más importantes de los responsables de política económica, y la labor de la OIT en materia de empleo respondía exactamente a esta situación.

La OIT abordó también cuestiones de política monetaria nacional y señaló ejemplos de errores en este ámbito que agravaban el problema de la inestabilidad económica. Entre las soluciones que recomendaba figuraba el establecimiento de bancos centrales, la utilización de índices de empleo como instrumento de gestión de la demanda y el examen de la posible contribución de una política salarial como medio para aumentar la demanda agregada en períodos de recesión⁴. Sobre todo, había una clara conciencia de que la causa primordial de las dificultades de gestión económica era el deficiente sistema monetario internacional. La OIT también demostró claramente que esta deficiencia sólo podía superarse por medio de la colaboración internacional, por ejemplo, en forma de respuestas coordinadas a la crisis financiera. En la época, pues, se tenía plena conciencia de la importancia de las políticas económicas y financieras internacionales, y una vez más la labor de la OIT respondía perfectamente a ello⁵.

La labor de la Organización en materia de empleo durante los años treinta siguió esencialmente las mismas líneas. Sin embargo, cabe señalar, como diferencia importante, que se vinculó más directamente a la promoción de soluciones para el problema dominante del comienzo del decenio, la gran depresión. Esta crisis económica mundial comenzó en 1929 y provocó rápidamente un desempleo masivo en muchos países. El aumento sin precedentes del desempleo superó la capacidad de los mecanismos entonces conocidos para afrontarlo, en concreto el seguro contra el desempleo y las obras públicas a nivel local. Existía una clara e imperiosa necesidad de otros instrumentos de política para paliar el sufrimiento social generalizado que había generado la crisis. La OIT respondió bien a este desafío.

Su labor anterior en materia de política monetaria nacional e internacional, así como el trabajo ideológico de vanguardia que había realizado en materia de políticas macroeconómicas anticíclicas, le fueron muy útiles para afrontar la gran depresión. La OIT defendió en primera línea el esfuerzo coordinado internacional para fomentar la reactivación de la economía mundial. Ya en 1930 se había

⁴ A.M. Endres y G. Fleming: «Aportación de la OIT a la política económica de entreguerras», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1996), vol. 115, núm. 2.

⁵ OIT: *Unemployment in its national and international aspects*, Studies and Reports, Series C, núm. 9 (Ginebra, 1924).

publicado un artículo en la *Revista Internacional del Trabajo* sobre la gestión macroeconómica mundial y la necesidad de desplegar políticas de reactivación⁶. En 1931 se publicaron otros cuatro artículos en la *Revista* sobre la coordinación política internacional que se requería para lograr dicha reactivación mundial, sobre la necesidad de una reorganización estructural de la economía mundial y sobre las repercusiones sociales de la depresión económica⁷. Ese mismo año se publicó un importante informe que exponía los motivos para tomar una serie de medidas internacionales para superar la gran depresión. Una parte esencial de estas medidas era un programa internacional coordinado de obras públicas para aumentar la demanda real de mano de obra en la economía mundial. También se examinaron los efectos perjudiciales de la generalización de políticas comerciales proteccionistas de «pauperización del vecino» y la importancia de mantener un sistema abierto de comercio internacional. Toda esta labor sin duda preparó el camino a la resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo de 1932, en la que se promovía un programa de acción internacional concertada en políticas monetarias, comerciales y de obras públicas como medio para superar la gran depresión⁸. En la Conferencia Monetaria y Económica Mundial de 1933, la OIT defendió una acción internacional coordinada que asumiera objetivos tanto económicos como sociales, pero desgraciadamente su propuesta no recibió apoyo.

Este recurso a las obras públicas en los años treinta correspondía al pensamiento progresista de la época en política económica y social. En los Estados Unidos, la desastrosa filosofía económica del *laissez faire* y las políticas monetarias y fiscales ortodoxas que inspiró, habían conducido a la gran depresión y fueron sustituidas por el *New Deal* de Roosevelt. Era también una época de efervescencia en la ciencia económica, un notable efecto de lo cual fue el desarrollo de las ideas económicas ahora denominadas keynesianas. Cabe decir en honor de la OIT que no dudó en elegir el bando ganador de las doctrinas económicas en los años treinta, como había hecho durante el decenio anterior. Por supuesto, estas ideas se aproximaban mucho más a los valores esenciales de la OIT de tripartismo y justicia social que la escuela económica del *laissez faire*. Pero esta

⁶ J.R. Bellerby y K.S. Isles: «Wages policy and the Gold standard in Great Britain», en *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1930) vol. 22.

⁷ P.W. Martin: «Finance and industry. The international significance of the Macmillan report», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1931) vol. 23; y P.W. Martin: «Finance and industry: the Macmillan report as a basis for international action», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1931), vol. 24; G. de Michelis: «A world programme for organic economic reconstruction», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1931) vol. 24; y H.B. Butler: «The social effects of the economic depression in North America», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1931), vol. 24.

⁸ P.W. Martin: «World economic reconstruction: an analysis of the Economic Resolution adopted by the International Labour Conference», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1932), vol. 26.

elección también se apoyó en la sólida base intelectual que habían establecido los economistas de la OIT.

La labor que surgió en respuesta a la gran depresión continuó hasta finales de los años treinta. En 1933 se publicó un documento sobre las repercusiones sociales de una vuelta al patrón oro⁹. En 1937 el eminente economista Abba Lerner escribió un artículo en la *Revista Internacional del Trabajo* en el que presentaba las ideas básicas del libro que Keynes había publicado el año anterior: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*¹⁰. En 1938 otro estudio investigaba más a fondo cómo las obras públicas podían contribuir a la estabilización económica¹¹. Ese mismo año, uno de los principales economistas de la OIT publicó dos artículos sobre la función de la planificación económica, una idea que estaba suscitando un creciente interés ante el flagrante fracaso de la economía del *laissez faire* puesto de manifiesto por la gran depresión, y gracias a los informes entusiastas que hablaban de impresionantes avances económicos en las economías centralizadas¹².

Así pues, parece que la labor de la OIT sobre empleo en los decenios de 1920 y 1930 fue positiva. Se eligieron los temas correctos en cada momento y se defendieron políticas creíbles en consonancia con el mandato de la Organización de reducir el desempleo y promover el progreso social. La credibilidad de las políticas defendidas se debió en gran medida a la sólida y vanguardista labor de la Organización en materia de políticas económicas y financieras y su impacto en el nivel de actividad económica y de empleo¹³. Además supo aprovechar inteli-

⁹ P. W. Martin y E. J. Riches: «The social consequences of a return to Gold: An analysis of certain current proposals for an International Money Standard», *International Labour Review* (Ginebra, OIT, 1933), vol. 27.

¹⁰ A.P. Lerner: «Teoría general del Sr. Keynes sobre el empleo, el interés y la moneda», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1936), vol. 115, núm. 3-4, págs. 365-377. Publicado inicialmente en inglés en *International Labour Review*, en 1936, vol. 34.

¹¹ OIT: *Public works policy*, Studies and Reports, Series C, núm. 19 (Ginebra, 1935), que llevó a la adopción por la Conferencia Internacional del Trabajo de 1937 de dos recomendaciones relativas respectivamente a la cooperación internacional en materia de obras públicas y a la planificación nacional de obras públicas.

¹² P.W. Martin: «The present status of economic planning: an international survey of governmental economic intervention», *International Labour Review* (Ginebra, OIT, 1936), vol. 33.

¹³ Es interesante señalar que el propio Keynes reconoció esto. En su *Teoría general* (*op. cit.*) hace la siguiente observación sobre la política de empleo (pág. 349 del original inglés): «Es la política de tipos de interés autónomos, no obstaculizados por los problemas internacionales, y un programa nacional de inversión dirigido a un nivel óptimo de empleo interno que resulta doblemente positivo, ya que ayuda a nuestro propio país y al país vecino al mismo tiempo. Y la búsqueda simultánea de estas políticas por todos los países es lo que puede restaurar la salud y la solidez económica a escala internacional, ya se mida según el nivel de empleo interno o por el volumen de comercio internacional». En una nota a pie de página a este pasaje, Keynes observa que «el reconocimiento sistemático de esta verdad por la Organización Internacional del Trabajo, primero bajo la dirección de Albert Thomas y después de H. B. Butler, sobresale notablemente entre las declaraciones de los numerosos órganos internacionales de posguerra».

gemente la oportunidad de desempeñar un papel importante en el examen de cuestiones económicas internacionales, a pesar de que su vocación principal era la formulación de convenios internacionales concebidos para mejorar el bienestar de los trabajadores. Por supuesto, ha de admitirse que la coyuntura en relación con la gobernanza mundial predominante en aquel período hizo relativamente fácil para la OIT reivindicar tal papel prominente en cuestiones de política económica y financiera internacional. El único rival potencial del momento era la Sociedad de las Naciones¹⁴. Si bien es verdad, como se analiza en otros capítulos del presente libro, que existía cierta rivalidad con dicha Organización en cuestiones económicas internacionales, como por ejemplo la organización de las Conferencias Económicas Mundiales de 1927 y 1933, no cabe duda de que la supremacía de la OIT era indiscutible en lo relativo a la relación entre políticas económicas y empleo.

Antes de pasar al decenio de 1940, sería útil observar brevemente la evolución que se produjo en cuanto a la conceptualización del problema del desempleo y de las políticas para afrontarlo. El concepto de desempleo había surgido en el contexto de la revolución industrial y de los cambios que entrañó en la estructura y el patrón de empleo. Durante este período, el empleo asalariado en las fábricas y oficinas urbanas había sustituido a la agricultura y al empleo asalariado rural como forma predominante de trabajo. En las economías rurales, las fluctuaciones de la actividad económica, y por consiguiente del empleo, dependían de las estaciones y del clima, y sus efectos eran similares en todas las comunidades, por lo que no existía una categoría social específica de personas desempleadas. En la nueva economía industrial urbana la situación era muy diferente, pues el nivel de desempleo debido a la migración rural-urbana en busca de trabajo era alto, y las fluctuaciones dependían de los ciclos empresariales. La actitud política ante este nuevo fenómeno social del desempleo – identificado con el pauperismo – fue inicialmente dura. Las «Leyes de pobres» que se promulgaron para afrontar el problema tenían una clara intención punitiva y disuasoria, pues se derivaban de la idea subyacente de que el desempleo era producto de la indolencia y, sin duda alguna, culpa de la persona en cuestión.

En 1919, como consecuencia en gran medida de la labor de los sindicatos y de los pensadores sociales progresistas, esta actitud había dado paso a una visión más inteligente del problema. Se reconocía ya que el desempleo no era debido a las faltas de los propios desempleados, sino a otros factores, como los estacionales, los ciclos comerciales o empresariales y las fricciones o ineficacia del mercado de trabajo. Las perspectivas acerca de las políticas para afrontar el problema cambiaron

¹⁴ A. Alcock: *History of the International Labour Organisation* (Londres y Basingstoke, Macmillan, 1971).

en consecuencia. Como se puso de manifiesto en el Convenio sobre el desempleo, 1919 (núm. 2), de la OIT, se asumía ya que los gobiernos tenían la obligación de aliviar el desempleo por medio de la organización de obras públicas, la provisión de prestaciones al efecto y la mejora del funcionamiento de los mercados de trabajo (por ejemplo, creando agencias públicas de colocación).

A finales de los años treinta, la visión de la función de los gobiernos había evolucionado aún más. Hasta entonces se había considerado que su responsabilidad se limitaba a afrontar las repercusiones del desempleo ya manifiesto. Ello se debía a la idea tradicional de que los mercados se autorregulaban y era mejor no someterlos a la interferencia del Estado. La noción de que el Estado podía cumplir una función más activa, y también benigna, previniendo y reduciendo el desempleo por medio de políticas macroeconómicas fue un éxito arduamente logrado de la revolución keynesiana en el pensamiento económico. Ello condujo naturalmente al concepto de «pleno empleo» y a la responsabilidad de los gobiernos de garantizarlo.

No hace falta decir que prácticamente toda esta labor sobre empleo se desarrollaba en torno a la situación de los países desarrollados, lo cual era consecuencia de la composición y el gobierno de la OIT en un período en el que el imperialismo todavía estaba fuertemente afianzado. Los graves problemas de desempleo, subempleo y pobreza que sin duda predominaban en el mundo no industrializado todavía tenían que abrirse paso en la conciencia de la Organización.

La Segunda Guerra Mundial y los primeros años de posguerra

A diferencia de los dos decenios precedentes, en los años cuarenta hubo menos investigación y promoción de políticas sobre cuestiones de empleo, en parte debido a que durante la primera mitad de la década la Segunda Guerra Mundial tenía lugar todavía y la mayoría del reducido personal de la OIT del momento se dedicaba a preparar a la Organización para un cambio de papel en el mundo de posguerra. La Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Nueva York en 1941, por ejemplo, trató sobre el «objetivo social» del futuro período de reconstrucción. Se temía que la transición de las economías de guerra hacia un funcionamiento normal con el advenimiento de la paz planteara grandes problemas, como la depresión y el aumento del desempleo. La movilización total que exigía la guerra había generado, en realidad, el pleno empleo en las principales potencias económicas. Al mismo tiempo, la evolución del pensamiento político sobre el empleo estaba generando un compromiso con el objetivo del pleno empleo. El estudio

de Beveridge sobre el pleno empleo se estaba elaborando durante la guerra y tuvo mucha influencia en el Libro Blanco de la Política de Empleo que se publicó en el Reino Unido en 1944¹⁵. Las ideas keynesianas también se habían difundido al otro lado del Atlántico y los Estados Unidos promulgaron su Ley del empleo en 1946. Por consiguiente, las expectativas en términos de política de empleo habían aumentado en las dos grandes economías del mundo de posguerra, y no resulta sorprendente que uno de los objetivos primordiales fuera encontrar un medio de reducir el impacto del desempleo tras la desmovilización y de reestructurar la economía para responder a una demanda propia de los tiempos de paz. La OIT contribuyó con un estudio sobre los problemas de empleo en la transición hacia la paz y a largo plazo¹⁶.

Algo fundamental durante la primera mitad de los años cuarenta fue, por supuesto, la preparación de la Declaración de Filadelfia, que se adoptaría en 1944. Como se ha visto anteriormente, en ella se redefinió el mandato de la OIT para el mundo de posguerra. Desde el punto de vista de la labor de la OIT en materia de empleo, lo más importante fue la inclusión de una referencia al objetivo del pleno empleo, cuyo seguimiento fue inmediato, pues la Conferencia Internacional del Trabajo de 1945 (París) celebró una discusión sobre políticas para hacerlo realidad. La OIT no tardó en afirmar su compromiso con este nuevo objetivo, un concepto que su propia labor durante la década precedente había ayudado a desarrollar.

Poco más cabe señalar en términos de investigación o contribuciones a los debates de política económica internacional en los primeros años de posguerra. Se retomaron las ideas precedentes sobre obras públicas y se publicaron estudios sobre la función de la inversión pública y de la labor de desarrollo para lograr el pleno empleo¹⁷. En 1945, Michal Kalecki, un eminente economista que trabajaba entonces en la OIT, publicó un documento sobre políticas de pleno empleo en la *Revista Internacional del Trabajo*¹⁸.

En los cinco primeros años después de la guerra, la labor de la OIT sobre empleo parecía en barbecho, a pesar del mandato específico al respecto que le había conferido la Declaración de Filadelfia, lo cual podría explicarse en parte

¹⁵ W. Beveridge: *Full employment in a free society* (Londres, George Allen and Unwin, 1944); y Ministerio de Reconstrucción del Reino Unido: *Employment Policy* (Londres, HMSO, 1944).

¹⁶ OIT: *Mantenimiento de altos niveles de empleo durante el período de la rehabilitación y reconversión industriales*, Informe II, 27.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, París, 1945 (publicado en Montreal, 1945).

¹⁷ El principal estudio fue OIT: *Public investment and full employment* (Montreal, 1946). Véase también D.C. Tait: «Development works and full employment», *Revista Internacional del Trabajo* (Montreal, OIT, 1946), vol. 54, y otros estudios sobre el tema en él mencionados.

¹⁸ M. Kalecki: «The maintenance of full employment after the transition period», *International Labour Review* (Montreal, OIT, 1945), vol. 52.

por el hecho de que la Organización tenía que encontrar su espacio en la mucho más compleja estructura de gobierno mundial que se había adoptado en 1945. Ahora existía la Organización de las Naciones Unidas, de la cual la OIT no era más que un organismo especializado. Las Naciones Unidas habían recibido el mandato, concretamente para su Consejo Económico y Social (ECOSOC), de trabajar en el ámbito de la política económica y social internacional, incluidas las cuestiones de empleo. Esto se debía en parte a la presión de la URSS durante la guerra fría, que desconfiaba de la influencia del Oeste en la OIT y consideraba a las Naciones Unidas como un escenario potencialmente más favorable. Además, la responsabilidad primordial de las políticas económicas y financieras internacionales había recaído en las instituciones de Bretton Woods. Así, a diferencia del período anterior a la guerra, la OIT tenía que operar ahora en una estructura sobrecargada y competitiva de gobernanza mundial. Aunque la Declaración de Filadelfia le había conferido un mandato que le permitía adentrarse en el ámbito de la política económica y financiera internacional desde el punto de vista de su impacto social, en el contexto de la nueva arquitectura sus funciones no quedaban claras en absoluto. Aunque podía justificar su potestad para examinar y escudriñar las políticas económicas internacionales desde la perspectiva social, todo lo que hiciera de forma unilateral en ese sentido podía resultar operativamente irrelevante, dado que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional contaban con mandatos más explícitos y directos, así como con amplios recursos financieros.

Los decenios de 1950 y 1960

El decenio de 1950 marcó el inicio de la labor de la OIT en cuestiones de empleo en el mundo en desarrollo. Fue el período de la descolonización y la emergencia de nuevos Estados, que ampliaron su número de Miembros y también los intereses de la Organización. Hasta entonces, la mayor parte de la labor sobre políticas de empleo se había centrado en los países industrializados. De igual forma, la labor en políticas económicas y financieras internacionales se había llevado a cabo desde la perspectiva ventajosa de su impacto en estos mismos países.

Estos años se han descrito como el comienzo de una «edad de oro» de alto crecimiento y pleno empleo en los países industrializados. La recuperación de posguerra fue más rápida de lo esperado, y las economías japonesa y alemana iniciaron su despegue hacia el alto rendimiento. El pleno empleo (con niveles de desempleo del 2 al 3 por ciento, difíciles de imaginar en la actualidad) prevalecía

en la mayoría de los países industrializados, lo cual demostraba empíricamente que el objetivo, que había ido ganando aceptación, era posible en estos países. Sin embargo, fue el ECOSOC de las Naciones Unidas y no la OIT quien asumió el liderazgo al respecto.

En 1950 el ECOSOC adoptó una resolución sobre políticas nacionales e internacionales para lograr el objetivo del pleno empleo¹⁹ en la que se exhortaba a los Estados Miembros a considerar medidas nacionales para mantener el pleno empleo y para la creación de un entorno internacional proclive a su logro en todo el mundo. Ese entorno internacional debía incluir un aumento del comercio mundial, la estabilización de las inversiones internacionales y la necesidad de que todos los países consideraran las consecuencias a escala internacional de sus políticas nacionales. El ECOSOC era consciente de que el debate se abordaba en su mayor parte desde la perspectiva de los países industrializados, por lo que encargó un informe dedicado especialmente a los problemas de empleo de los países en desarrollo²⁰. El informe fue preparado por un eminente grupo de expertos entre los que se encontraban dos futuros premios Nobel de Economía, Theodore Schultz y Arthur Lewis, y fue examinado por el ECOSOC en 1951.

Este informe se apoyaba en la entonces incipiente «economía del desarrollo» para poner de relieve que el problema del desempleo revestía un carácter muy distinto en los países en desarrollo que en los industrializados. Una diferencia clave era que en los primeros no se trataba tanto de un problema de desempleo, sino de subempleo, ocasionado por la escasez de tierras y de capital en relación con la oferta de mano de obra. La solución principal era, por consiguiente, acelerar el proceso de desarrollo económico para aumentar la reserva de capital que permitiría generar nuevas oportunidades de empleo. Un requisito básico era crear las condiciones necesarias para ese desarrollo económico: un marco institucional que eliminara los obstáculos que se oponían al desarrollo del empresariado y la inversión y los incentivara; la provisión de un nivel básico de educación para la población; el desarrollo de competencias y capacidad administrativa para planificar y ejecutar programas de desarrollo; y unas instituciones y políticas que fomentaran el ahorro y la constitución de un capital nacional. Al mismo tiempo, el informe subrayaba que el apoyo de los países desarrollados era esencial para que los países en desarrollo tuvieran éxito en su esfuerzo. Se exhortaba a los países desarrollados a reformar las políticas comerciales que dificultaban el acceso al mercado a los

¹⁹ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social: *Resolución 290(XI), Empleo total*, Documento E/1849 (Ginebra, 1950).

²⁰ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales: *Medidas para fomentar el desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados*, Documento E/1986 (Nueva York, 1951).

países en desarrollo, a que fomentaran los flujos de inversión privada hacia esos países y a que proporcionaran más ayuda y asistencia técnica. En relación con esto último, el informe recomendaba a las Naciones Unidas que establecieran una Autoridad Internacional de Desarrollo para gestionar el proceso. El ECOSOC adoptó las principales recomendaciones del informe en una resolución de 1951, la cual abría la vía para que las Naciones Unidas impulsaran su acción en el ámbito de la promoción del desarrollo económico y social.

Existen pruebas de que esta labor de las Naciones Unidas no fue ajena al giro que dio la OIT en materia de empleo en los países en desarrollo. En 1951 la Comisión Consultiva Asiática de la Organización examinó el tema del subempleo en Asia prestando especial atención a los aspectos sociales de la formación de capital para el desarrollo económico. La Comisión recomendó que se investigara más a fondo el problema, particularmente por medio de estudios de campo. La labor sobre este tema continuó en los años que siguieron, de forma que en 1956 se contaba con dos estudios que examinaban las políticas gubernamentales sobre empleo y subempleo en los países desarrollados y en desarrollo, respectivamente²¹. En el segundo se examinaban los planes de desarrollo de una serie de países, centrándose particularmente en los efectos esperados en el empleo. Se observaba que, en la mayoría de estos planes, no se incluían estimaciones acerca del alcance de dichas políticas en términos de aumento del empleo o disminución del desempleo y del subempleo. El estudio ponía asimismo de relieve la paradójica situación de algunos países que, sufriendo un grave subempleo en la agricultura, infrautilizaban su capacidad industrial, y defendía un aumento simultáneo de la producción agrícola e industrial con el fin de crear un mercado para una producción industrial superior. La OIT también abordó cuestiones fundamentales de economía del desarrollo, como el problema de la política de inversión, y más concretamente la utilización óptima del capital para aumentar la tasa de crecimiento económico. Ello implicaba una comparación de los méritos que podría tener una estrategia de crecimiento basada en el capital frente a otras basadas en la mano de obra. La cuestión colateral de las técnicas de producción y creación de empleo también fue examinada por la Comisión Consultiva Asiática en 1957²².

²¹ OIT: «Employment and unemployment: Government policies since 1950 I», *International Labour Review* (Ginebra, OIT, 1956), vol. 74; y «Employment and unemployment: Government policies since 1950 II», *International Labour Review* (Ginebra, OIT, 1956), vol. 74.

²² OIT: «Some aspects of investment policy in underdeveloped countries», *International Labour Review* (Ginebra, OIT, 1958), vol. 77; y OIT: *The comparative employment potentials of different methods of production and their respective roles in industrial development*, Documento AAC/VIII/D.6, Octava reunión de la Comisión Consultiva Asiática, Nueva Delhi, noviembre de 1957.

Sin embargo, otras cuestiones básicas, como la relación entre estrategia de desarrollo y empleo, no parecían ocupar un lugar central en la labor de la OIT sobre empleo en los países en desarrollo en los años cincuenta. La segunda mitad del decenio marcó el inicio de las misiones de asesoramiento en el terreno de la Organización y de los proyectos de cooperación técnica en los países en desarrollo, pero en ellos no se abordaban asuntos de estrategia de desarrollo y empleo, sino más bien de formación profesional y mejora de la productividad.

Para entender la motivación por la formación profesional es necesario recordar los principales objetivos de la política de empleo en los países industrializados a comienzos de los años cincuenta. Como se ha dicho anteriormente, era un período de pleno empleo. La primera preocupación política no era el miedo al desempleo, sino la carencia de trabajadores tanto cualificados como no cualificados. La escasez de competencias suscitó un interés en la formación y el desarrollo de las capacidades, así como en cuestiones y técnicas de planificación de la formación y la mano de obra, mientras que al problema de la escasez de mano de obra no cualificada se respondió fomentando la inmigración desde los países en desarrollo. Esta preocupación por la escasez de competencias en los países industrializados dirigió la atención hacia un aspecto del problema del empleo en los países en desarrollo que saltó a primera plana en los decenios de 1950 y 1960: la relativa falta de trabajadores formados y cualificados necesarios para el desarrollo económico de estos países. La planificación de la mano de obra se consideraba un medio importante para superar este problema, pues permitía detectar las competencias que faltaban y prever las que se necesitarían en el futuro, y de esta forma podía orientarse la inversión para ampliar los dispositivos educativos y de formación y responder así a dichas necesidades. En este contexto, la OIT inició su asistencia técnica desarrollando sistemas de formación profesional en los países en desarrollo dentro del Programa de Asistencia Técnica que entonces dirigían las Naciones Unidas. Era el elemento más importante de la asistencia técnica dispensada por la OIT, de la que en 1956 se habían beneficiado unos cuarenta países en este ámbito de la formación²³.

Al mismo tiempo, la OIT realizó también misiones sobre productividad en varios países. En estas misiones la idea era «demostrar cómo, con una gestión moderna y unos métodos de ingeniería industrial, podía hacerse un mejor uso de los recursos disponibles para la industria [...] sin la necesidad de inversiones adicionales a gran escala o del gasto del cambio de divisa, que en general es

²³ OIT: «International technical assistance in vocational training», *International Labour Review* (Ginebra, OIT, 1957), vol. 75, págs. 514-529.

escasa»²⁴. También se creía que, «si bien era importante la formación profesional para aumentar la productividad de los trabajadores, ello no debía eclipsar la con frecuencia mayor importancia de la productividad del capital»²⁵. El objetivo era, pues, el sector industrial moderno y la introducción de una gestión moderna y unas técnicas de planificación de la producción en los países «atrasados». Esto, junto con el hecho de que la labor en materia de formación profesional se dirigía principalmente a la industria moderna, implicaba un sesgo urbano e industrial muy marcado de la labor de la OIT en los países en desarrollo durante este período. Todo ello revelaba la influencia de la escuela ideológica de la «modernización» que prevalecía en aquel tiempo. La literatura marxista rechazaba tal escuela, considerándola una manifestación de neocolonialismo, ya que ignoraba la importancia de la lucha de clases y del cambio estructural para el desarrollo.

Ante todos estos hechos, la impresión general es que, en lo que respecta al empleo, la labor de la OIT en estos años se redujo en comparación con la posición prominente que había ocupado en el período anterior a la guerra. Ahora eran las Naciones Unidas el líder en materia de políticas para el pleno empleo en los países industrializados y la iniciadora de la labor sobre problemas y políticas de empleo en los países en desarrollo. Aunque la OIT trabajaba en cierta medida en estrategias de desarrollo y empleo, su labor no era en absoluto innovadora ni representaba una contribución importante al pensamiento científico o político del momento. Y además, como ya se ha señalado, el grueso de esta labor de asesoría y asistencia técnica no se centraba en las cuestiones fundamentales del desarrollo y la política de empleo, sino en temas más concretos, como el fomento de la producción laboral y del capital en pequeños sectores modernos de las economías en desarrollo.

Pero la situación cambió en los años sesenta, cuando la OIT comenzó a preparar el terreno para el lanzamiento del Programa Mundial del Empleo (PME) en 1969, programa que tendría una gran influencia en las políticas de desarrollo y de empleo durante el decenio de 1970. Un factor esencial de este cambio fue la descolonización y la entrada en la Organización de los nuevos países en desarrollo independientes, que hizo que ésta abordara por fin los problemas económicos y sociales de estos países, entre los cuales los más importantes eran el empleo y la pobreza.

Al comienzo del decenio, en 1961, se produjo un acontecimiento muy significativo: la publicación de un excelente informe preparado por un grupo de eminentes economistas del desarrollo entre los que se encontraban Benjamin Higgins

²⁴ OIT: «ILO productivity missions to underdeveloped countries», *International Labour Review* (Ginebra, OIT, 1957), vol. 76, pág. 2.

²⁵ *Ibid.*, pág. 6.

y K.N. Raj²⁶. Una idea clave era que el buen desarrollo económico podría no bastar para incrementar el empleo, por lo que se necesitaban medidas específicas para lograr esto último. Por ello, el empleo debía ser un objetivo independiente de las políticas de desarrollo. El informe planteaba problemas vitales que se analizaron en profundidad dentro del PME en los años setenta. Entre ellos figuraba la posibilidad de incrementar el empleo a un determinado nivel de inversión cambiando la composición y las técnicas de producción, la necesidad imperiosa de elevar el nivel de ahorro y de inversión y la importancia de incrementar la productividad de los escasos recursos existentes como medio de aumentar el volumen de capital y de bienes de consumo disponibles para sustentar un mayor nivel de empleo.

Este informe sirvió de base a una discusión general sobre problemas y políticas de empleo que se celebró en la Conferencia Internacional del Trabajo de 1961, la cual a su vez condujo a una Conferencia Técnica Preparatoria para examinar políticas de empleo teniendo particularmente presentes los problemas de empleo en los países en desarrollo, con miras a elaborar una norma que pudiera adoptar la Conferencia. Esa norma fue el Convenio sobre la política del empleo (núm. 122), adoptado por la Conferencia de 1964 junto con una Recomendación asociada. Este Convenio exige a los Estados ratificantes que formulen y lleven a cabo una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido, y que consulten para ello a los interlocutores sociales.

La adopción de este Convenio fue un importante acontecimiento desde varios puntos de vista. En primer lugar, aclaró y formalizó el compromiso de la OIT con el objetivo del pleno empleo en todos los Estados Miembros, con independencia de su nivel de desarrollo, un objetivo ya perfectamente aceptado en los países industrializados, pero que todavía planteaba dudas en cuanto a su aplicabilidad y viabilidad en los países en desarrollo. En segundo lugar, proporcionaba un marco jurídico para la promoción coordinada de políticas de pleno empleo gracias tanto a los mecanismos de supervisión de las normas de la OIT como a sus servicios de asesoría y de asistencia técnica. En tercer lugar, el Convenio subrayaba la importancia de integrar las políticas de empleo entre los valores fundamentales de la OIT; el empleo no sólo debía ser «pleno», sino también «libremente elegido», y las políticas para lograrlo debían concebirse con participación tripartita.

Por supuesto, hubo otras actividades sobre empleo en los años sesenta. La labor asesora y de cooperación técnica sobre planificación de la mano de obra, formación profesional y mejora de la productividad continuó ampliándose. En 1964 se publicó un importante informe sobre empleo y crecimiento económico

²⁶ OIT: *Empleo como objetivo del desarrollo económico*: informe de una reunión de expertos. Estudios y Documentos, Nueva Serie, núm. 62.

que abordaba un nuevo problema de los países industrializados: el impacto de la automatización y del cambio estructural en el empleo y las políticas compensatorias necesarias para preservar el pleno empleo²⁷. Con respecto a los países en desarrollo, se publicaron estudios sobre los conceptos de desempleo y subempleo, sobre técnicas de planificación de la mano de obra y sobre los problemas de elección de la tecnología²⁸. Sin duda, toda esta labor contribuyó al corpus de conocimientos que constituyó la base para el lanzamiento del PME.

En cumplimiento del Convenio núm. 122, se fueron tomando medidas de seguimiento en las conferencias regionales de la OIT durante los años sesenta. En 1966, 1968 y 1969 se adoptaron el Plan de Ottawa de desarrollo de los recursos humanos para la Región de América, el Plan asiático de desarrollo de la mano de obra y el Programa de empleos y de calificaciones técnicas para África, respectivamente. Las denominaciones revelan claramente que la mayor parte de la labor de la OIT seguía centrada en aquel tiempo en problemas de planificación de mano de obra y formación profesional, y no en las grandes cuestiones de estrategia de desarrollo que pronto pasarían a primer plano. De hecho, todas esas actividades a escala regional se integraron en el PME, que se iniciaría en 1969.

El Programa Mundial del Empleo

David Morse, entonces Director General de la OIT, describió la finalidad del PME en los siguientes términos: «concentrar la atención en los efectivos cada vez mayores de campesinos y de habitantes de los tugurios urbanos que no participan en el proceso de desarrollo»²⁹. En su opinión, la meta de integrar a esta población en el desarrollo se lograría proporcionándole los conocimientos profesionales necesarios para un trabajo productivo, acelerando el desarrollo rural y la industrialización y fomentando el comercio internacional. También subrayó que se trataba de un programa de empleo, porque el único medio de lograr mejores condiciones de vida en los países pobres era el trabajo productivo, que el programa

²⁷ OIT: *Empleo y progreso económico*, Estudios y Documentos, Nueva Serie, núm. 67 (Ginebra, 1964).

²⁸ N. Islam: «Conceptos y medición del desempleo y del subempleo en los países en vías de desarrollo», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1964), vol. 69, núm. 3, págs. 278-296; M. Debeauvais: «Planificación de la mano de obra en los países en vías de desarrollo», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1964), vol. 69, núm. 4, págs. 363-389; y W. Galenson: «Desarrollo económico y expansión del empleo por ramas de actividad», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1963), vol. 67, núm. 6, págs. 581-597.

²⁹ D. Morse: «El Programa Mundial del Empleo», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1968), vol. 77, núm. 6, pág. 576.

debía ser mundial porque no podría realizarse sin la ayuda de los países industrializados, y que además se integraba en el Segundo Decenio para el Desarrollo de las Naciones Unidas.

El lanzamiento del PME fue significativo por varios motivos. En primer lugar, marcó el inicio oficial de la contribución de la OIT a la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo. Los «efectivos cada vez mayores» que no participaban en el desarrollo son los pobres actuales, destinatarios de los esfuerzos internacionales para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Como reconoció el propio Morse, ello constituiría una de las principales tareas de la OIT a partir de entonces. Destacó también que la adopción del PME supondría «algunos cambios en los criterios y normas de trabajo de la Organización. [...] se prestará mayor atención a las personas sin trabajo [refiriéndose claramente al trabajo productivo] que a las que ya lo tienen»³⁰. En segundo lugar, adoptar este objetivo ampliado implicaba claramente que tenía que ampliarse al mismo tiempo el alcance de la labor de la OIT para que pudiera abordar cuestiones generales de estrategia de desarrollo. En tercer lugar, la descripción del PME constituía una importante y explícita reafirmación del ideal fundamental de la OIT: el fin último de todas las políticas de desarrollo era el logro de objetivos sociales. Morse profundizó en la idea de que el empleo era el único camino hacia una vida mejor, afirmando que «no hay ninguna forma más concreta y evidente de la participación social en el desarrollo que el empleo fructífero» y que, por consiguiente, «aun cuando implique un crecimiento económico más lento, hay que optar, por razones de orden social, por el desarrollo tendiente a aumentar las oportunidades de empleo, en la medida, evidentemente, que ello no dé lugar a una verdadera estagnación económica»³¹.

En vista de la labor sobre empleo que promovió, el lanzamiento del PME fue un momento decisivo para la OIT. De hecho, marcó el final de la tímida búsqueda de una función que desempeñar en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, ante la emergencia de las Naciones Unidas y de las instituciones de Bretton Woods, búsqueda que había conducido a la OIT, entre otras cosas, a «refugiarse» en ámbitos sin riesgos, como la formación profesional y la planificación de la mano de obra, que aunque tenían su importancia práctica, no eran exactamente los temas que podrían situarla en la vanguardia del pensamiento científico y político en lo que respectaba al empleo y al desarrollo en aquel tiempo. En este contexto, el lanzamiento del PME fue una iniciativa audaz y oportuna para reclamar de nuevo el lugar prominente que la OIT había ocupado en el período de entreguerras.

³⁰ D. Morse, *op. cit.*, pág. 578.

³¹ *Ibíd.*

El PME comenzó fuerte en 1970, con el primero de una serie de informes exhaustivos sobre política de empleo dedicado a Colombia³². El informe fue elaborado por un equipo dirigido por un economista importante del desarrollo, Dudley Seers, y tuvo mucha influencia en el debate universitario y político sobre el desarrollo en aquel momento. Para quienes no conozcan estos documentos, merece la pena señalar que no se trataba en absoluto de los rutinarios informes sobre países que suelen elaborar las organizaciones internacionales. Eran el resultado de un considerable trabajo de investigación preparatorio y de los talentos combinados de un importante equipo de expertos internacionales de alto nivel en el ámbito del desarrollo, específicamente contratados para cada misión enviada a un país. No es sorprendente que fueran documentos muy valorados por su calidad científica y por la audacia y la innovación de sus análisis y recomendaciones políticas.

El informe sobre Colombia marcó el tono ambicioso que caracterizaría las actividades del PME en sus primeros años. Lo que se había solicitado era un conjunto coherente de políticas para eliminar el desempleo en este país, y el informe respondió con una propuesta de cambio radical de la estrategia de desarrollo. En palabras del jefe de la misión, «al tratar de la crisis del empleo es preciso analizar no solamente el aumento del desempleo propiamente dicho, sino todo el proceso de desarrollo. La solución supone una reconsideración fundamental del desarrollo, y no simplemente ‘dar empleos’ para acabar con el desempleo visible»³³. La estrategia propuesta contaba con varios elementos clave. Uno de ellos, que dominaría la filosofía del PME, era «fijarse como objetivo el empleo, y no tanto el ‘ritmo’ sino el ‘proceso’ de crecimiento». Se argumentaba que las estrategias que trataban de lograr un alto crecimiento apoyándose en los sectores y técnicas de producción de gran densidad de capital no sólo no generarían el alto nivel de empleo deseado, sino que incluso reducirían el empleo en la agricultura y en otros sectores intensivos en mano de obra debido a sus efectos indirectos en los tipos de cambio y en los niveles salariales.

Según el informe, el camino hacia una estrategia de intensificación del empleo requería tanto medidas convencionales como radicales. Las primeras, en línea con un marco de análisis neoclásico, supondrían la eliminación de los incentivos que favorecían a los sectores y técnicas de producción que exigían alta densidad de capital: impuestos, tipos de interés excesivamente bajos y tipos de cambio sobrevaluados. Al mismo tiempo, no deberían aumentarse

³² OIT: *Hacia el pleno empleo – Un programa para Colombia*, preparado por una misión internacional organizada por la Oficina Internacional del Trabajo (Ginebra, 1970).

³³ D. Seers: «Nuevos métodos sugeridos por el programa del empleo para Colombia», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1970), vol. 82, núm. 4, pág. 421.

indebidamente los costos de los recursos humanos (especialmente los derivados de las prestaciones marginales). Pero todo esto no se consideraba suficiente. También se requería un cambio estructural radical. La distribución de los ingresos debía ser mucho menos desigual porque «es difícil concebir que en Colombia se logre un alto nivel de empleo mientras la distribución del ingreso por grupos de ingresos [...] sea tal que genere una fuerte demanda de artículos y servicios que exija grandes importaciones (tanto de bienes de capital como de productos intermedios) y altas exigencias de aptitudes, y una débil demanda de artículos y servicios que entrañen un alto contenido de trabajo no calificado»³⁴. Se instaba, pues, a tomar medidas redistributivas enérgicas como el incremento de los impuestos de los ricos, la reforma agraria, el control del monopolio y la ampliación de las oportunidades de educación. Una estrategia de este tipo exigiría una estrecha coordinación de políticas y, por consiguiente, «cualquier gobierno que adopte una estrategia para el pleno empleo tendrá que desarrollar un sistema apropiado de planificación»³⁵.

La segunda misión del PME, también dirigida por Dudley Seers, fue a Ceilán (Sri Lanka) en 1971³⁶, y planteó el mismo problema de fondo del crecimiento basado en el empleo, pero también puso de relieve el problema del desempleo de bachilleres y universitarios, que se concentraba en la población joven. Ceilán se diferenciaba de Colombia por su gobierno socialista, su nivel significativamente más bajo de desigualdad en la distribución de los ingresos y un gasto público importante en salud, educación y bienestar social. Sin embargo, esta mayor igualdad, que en el informe sobre Colombia se consideraba un importante requisito para garantizar un mejor índice de empleo, no bastaba para evitar un grave problema de desempleo. Una razón fundamental era que en Ceilán prevalecía la misma tendencia política a favorecer los sectores y técnicas de gran densidad de capital. Además, existía un «insuficiente control en la introducción de tecnologías extranjeras que implican un costo elevado en divisas»³⁷. Otra razón era que, a pesar del alto nivel de igualdad de ingresos, la tierra era escasa en relación con la fuerza de trabajo en este país y, a diferencia de Colombia, no había tierras aún por explotar. Por consiguiente, la tierra existente debía redistribuirse con el fin de favorecer la absorción de mano de obra en las zonas rurales.

³⁴ D. Seers, *op. cit.*, pág. 429.

³⁵ *Ibid.*, pág. 430.

³⁶ OIT: *Matching employment opportunities and expectations. A programme of action for Ceylon* (Ginebra, 1970).

³⁷ D. Seers: «Desempleo estructural desde un nuevo punto de vista: enseñanzas de una misión enviada a Ceilán», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1972), vol. 85, núm. 2, pág. 114.

Un tercer factor era el deficiente funcionamiento del sistema educativo, que generaba un grave problema de desempleo de bachilleres. La rápida expansión de la enseñanza había «superado la capacidad de la economía para proporcionar la clase de empleo a que tienen derecho a aspirar los jóvenes que han terminado los estudios secundarios, es decir, en términos generales, puestos de oficina»³⁸. El informe recomendaba que el problema se atajara: con una reforma urgente del sistema de enseñanza para que hiciera más hincapié en los trabajos prácticos que en las pruebas de aptitud; revisando la estructura salarial para reducir las ventajas remunerativas de los empleos de oficina; con un «aumento importante de la mano de obra paraprofesional en los servicios docentes y sanitarios»; y creando un «servicio nacional de la juventud»³⁹.

El informe tampoco pasaba por alto la necesidad básica de reformas políticas que permitieran a Ceilán salir de la trampa del déficit crónico de su balanza de pagos e impulsaran su crecimiento. Abogaba por reformar la estrategia de sustitución de las importaciones intensivas en capital y movilizar recursos para financiar la creación de empleo reduciendo los gastos insostenibles del bienestar, así como un aumento de los impuestos de los ricos y una restricción salarial general. En opinión de la misión, esas medidas promoverían tanto el crecimiento como el empleo, elevando al mismo tiempo el nivel de igualdad.

La tercera misión del PME se desarrolló en Kenya en 1972, esta vez dirigida por otros dos reconocidos economistas del desarrollo, Hans Singer y Richard Jolly, quienes, al igual que Dudley Seers, procedían del Instituto de Estudios de Desarrollo de la Universidad de Sussex, en el Reino Unido. El informe representó dos importantes contribuciones a la filosofía del desarrollo de aquel período⁴⁰: la presentación de una estrategia de desarrollo basada en la «redistribución con el crecimiento», y la toma de conciencia de la importancia del «sector informal» para el empleo y el desarrollo en los países en desarrollo.

La primera contribución consistió fundamentalmente en una presentación más sofisticada del objetivo de la redistribución, que se había formulado en los dos informes anteriores. Estos últimos habían reconocido que la estrategia que recomendaban requerían un alto crecimiento, pero, como sus críticos apuntaron, no especificaban cómo dicho crecimiento podía lograrse. En el informe de Kenya se afrontaba el problema del conflicto potencial entre crecimiento y redistribución

³⁸ D. Seers: «Desempleo estructural desde un nuevo punto de vista: enseñanzas de una misión enviada a Ceilán», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1972), vol. 85, núm. 2, pág. 117.

³⁹ *Ibid.*, págs. 121-122.

⁴⁰ OIT: *Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya* (Ginebra, 1972).

y se mantenía que eran conciliables. «Se da máxima importancia al crecimiento y a la redistribución en vista del bajo nivel de ingresos *per cápita* de Kenia y de la elevada proporción de la población que vive en las zonas rurales a un nivel casi de subsistencia. Dados estos dos factores, ni el crecimiento ni la redistribución bastarían por sí solos. Los dos fenómenos son necesarios, pero vinculados dentro de una estrategia general»⁴¹. Al argumentar a favor de una reestructuración completa de la economía, el informe también mostraba conciencia del hecho de que era necesario encontrar recursos para financiarla. En opinión de los autores, «los recursos para ello deberían obtenerse de una redistribución de los frutos del crecimiento»⁴². Así, la cuestión de la redistribución cobraba un cariz más moderado, ya que no se basaba en la expropiación, sino en el margen de incremento del PIB. Ello probablemente influyó en la adopción del concepto por el Banco Mundial en un importante estudio sobre estrategia de desarrollo publicado en 1974⁴³.

La segunda contribución importante del informe fue demostrar la necesidad de revisar las actitudes políticas hacia el sector informal en los países en desarrollo. Aunque la misión no había inventado el concepto, su informe logró transformarlo en una cuestión importante de política de desarrollo. El marco que se utilizó para analizar el sector informal fue una definición más amplia del problema del empleo en estos países propuesta en el informe, que incluía no solamente el desempleo declarado, sino también los problemas de subempleo y del bajo nivel salarial o de remuneración del trabajo. Se mencionaba que «la simple mención de este sector evoca un panorama de actividades ficticias, marginales, parásitas o ilegales», lo cual, «para un país que ha alcanzado su independencia recientemente, entraña una vuelta a condiciones primitivas, una negación de la modernización y del progreso». En contra de este estereotipo, la conclusión de los autores era que «el sector no formal, tanto urbano como rural, representa una parte vital de la economía de Kenia, y que su existencia constituye una adaptación necesaria, y en general beneficiosa, a las dificultades creadas por la situación económica prevaleciente». En consecuencia, recomendaban «una modificación fundamental de la política que sigue el Gobierno respecto del sector no formal, o sea que se le dé un apoyo más activo [...] Lo que se necesita es una política nueva y positiva para fomentar el sector no formal y vincularlo con el otro»⁴⁴. Es interesante señalar que este concepto se ha convertido en una importante cuestión para

⁴¹ H. Singer y R. Jolly: «Desempleo en un contexto africano: Enseñanzas de la misión sobre estrategia del empleo enviada a Kenia», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1973), vol. 87, núm. 2, pág. 116.

⁴² *Ibid.*, pág. 115.

⁴³ H.B.Chenery y otros: *Redistribution with growth* (Londres, Oxford University Press, 1974).

⁴⁴ Singer y Jolly, *op. cit.*, pág. 121.

la OIT desde entonces, aunque inicialmente fue rechazado por sus Miembros y por su personal fuera del PME, por considerar que quedaba fuera del mandato de la Organización.

Estos informes definieron las principales cuestiones que se abordaron tanto en la investigación como en las actividades de asesoría del PME, llevadas a cabo tanto por la Oficina como por los equipos regionales de empleo que se crearon en África, América Latina y el Caribe y Asia durante los años setenta. Durante este período se realizarían otras misiones exhaustivas sobre empleo (Filipinas en 1974, República Dominicana en 1975 y Sudán en 1976), pero ninguna de ellas planteó cuestiones fundamentales como hicieron las tres primeras⁴⁵. En todo caso, estos informes posteriores representaron un ajuste de la línea del PME hacia enfoques menos radicales para resolver el problema del empleo en los países en desarrollo. Por ejemplo, el informe sobre la misión de Filipinas, dirigido por Gus Ranis, un economista de la Universidad de Yale, subrayaba la necesidad de liberalizar la economía y de abandonar las políticas ineficaces de sustitución de las importaciones intensivas en capital por una estrategia de industrialización con miras a la exportación. Según el informe, tal estrategia sería el medio más eficaz de incrementar rápidamente la demanda de trabajadores no cualificados, ya que promovía el crecimiento de las exportaciones intensivas en mano de obra, aprovechando la ventaja comparativa subyacente que daba a los países en desarrollo su abundante fuerza de trabajo. Al mismo tiempo, la liberalización económica, al reducir la ineficacia del mercado, la discriminación en la atribución de créditos, los monopolios y la protección de industrias no rentables, sería también el medio más eficaz para equilibrar la distribución de ingresos. La misión al Sudán, dirigida por el economista noruego Just Faaland, también adoptó una postura política más moderada y convencional.

El trabajo de investigación del PME cubría gran variedad de temas relacionados con cuestiones clave de política de empleo en los países en desarrollo, así como de economía internacional, que afectaban al empleo y al desarrollo. Los principales, en los que participaron tanto personal de la Oficina como investigadores externos, abordaron ámbitos como el de la tecnología y el empleo, la distribución de ingresos y el empleo, la planificación de la mano de obra y los sistemas de información sobre el mercado de trabajo, el empleo rural, el sector informal urbano, programas urgentes de empleo que implicaban medidas para aumentar la

⁴⁵ OIT: *Sharing in development. A programme of employment, equity and growth for the Philippines* (Ginebra, 1974); OIT: El desarrollo y la subutilización de la mano de obra. Conclusiones de la misión sobre empleo enviada a la República Dominicana, *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1975), vol. 91, núm. 3, págs. 265-280; OIT: *Growth, employment and equity: a comprehensive strategy for the Sudan* (Ginebra, 1976).

utilización de la capacidad y las obras públicas rurales, y población y desarrollo. Además, se trabajaba también en cuestiones internacionales como el impacto de la liberalización del comercio en el empleo (tanto en el Norte como en el Sur), las multinacionales y el empleo, la subcontratación internacional y el empleo, la migración internacional y la transferencia de tecnología⁴⁶. Junto con estas actividades, se desarrollaba un amplio programa de servicios de asesoría y asistencia técnica para diagnosticar problemas de empleo, así como para formular y aplicar políticas de empleo. Esta labor corría a cargo del personal de la sede de Ginebra, los equipos regionales de empleo y equipos de expertos residentes que trabajaban con cargo a proyectos de cooperación técnica en cada país.

Toda esta labor generó un vasto corpus de conocimientos sobre cuestiones de empleo en los países en desarrollo, que incluía nuevos datos generados por la investigación en el terreno, análisis de relaciones empíricas sobre los determinantes del empleo, distribución de ingresos y pobreza, estudios sobre el funcionamiento de los mercados de trabajo del sector informal rural y urbano, y análisis sobre las cuestiones fundamentales de política de empleo. Además, la OIT ofreció productos más prácticos, como proyectos reales de capítulos sobre empleo y política de recursos humanos para planes nacionales quinquenales. También publicó manuales sobre temas como las técnicas de empleo y planificación de la mano de obra y la concepción de obras públicas intensivas en mano de obra⁴⁷.

No cabe duda de que el PME fue la principal fuente de ideas y de conocimientos técnicos sobre cuestiones de empleo en los países en desarrollo durante el decenio de 1970, y ello puede atribuirse simplemente al volumen y a la generalmente gran calidad técnica de las actividades. El Programa pudo funcionar a tan gran escala porque convencía a los donantes de la importancia estratégica de las cuestiones que trataba para lograr a un tiempo el crecimiento y la igualdad en los países en desarrollo. De hecho, ofrecía una alternativa prometedora a las ineficaces estrategias de desarrollo de los decenios de 1950 y 1960. Pero todo este esfuerzo por sí solo no habría sido suficiente si los recursos disponibles no se hubieran utilizado para garantizar la participación de economistas de las instituciones académicas líderes de todo el mundo (y para contratar a un grupo de jóvenes economistas doctorados en algunas de esas mismas instituciones). Ello fue la garantía de que la labor realizada revestía gran valor científico y se situaba en la vanguardia del conocimiento del momento. Además, la participación de economistas importantes del exterior en sus actividades dio prestigio al Programa a los ojos de los Estados Miembros y de

⁴⁶ OIT: *Bibliography of published research of the World Employment Programme* (Ginebra, 1978), primera edición. Se publicaron otras ocho ediciones de la serie hasta 1991.

⁴⁷ *Ibid.*

la comunidad universitaria, propiciando al mismo tiempo una buena vía de difusión de sus ideas. Por último, no ha de olvidarse que el éxito del Programa en aquel período se debió en gran medida a la dinámica dirección de Louis Emmerij.

La labor del PME en sus primeros seis años llegó a un momento decisivo con la organización de la Conferencia Mundial del Empleo en 1976, que inició la participación de la OIT en una serie de conferencias mundiales organizadas por las Naciones Unidas y sus órganos en los años precedentes sobre cuestiones de carácter mundial como el medio ambiente, la crisis alimentaria, el comercio y el desarrollo, y la población. El informe preparado por la Conferencia subrayó que había que «centrarse en responder a las necesidades básicas de las masas»⁴⁸. También esbozó a grandes líneas las principales reorientaciones de la política de desarrollo necesarias para este enfoque hacia las necesidades básicas. Se partía de la estrategia de «redistribución con el crecimiento» que se había formulado en la misión a Kenya, destacando tanto la aceleración del crecimiento como la redistribución de los ingresos como medio primordial para lograr un desarrollo equitativo. Junto a esta estrategia fundamental de necesidades básicas, la Conferencia también trató temas relacionados con los desplazamientos internacionales de trabajadores, el papel de las empresas multinacionales en la creación de empleo en los países en desarrollo, así como las tecnologías para la creación de empleo productivo y las políticas de mercado de trabajo en estos países. Salvo en este último tema, había claras diferencias Norte-Sur en todas estas cuestiones, en el contexto del entonces cáustico debate sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional. No es sorprendente que las conclusiones de la Conferencia fueran reflejo de posturas negociadas entre el G-77 y los países desarrollados sobre estos temas. Tampoco se dio un apoyo claro al fuerte ideal redistributivo de la estrategia de necesidades básicas que el informe de la Oficina había propuesto originalmente. «Los representantes de unos pocos países industrializados de economía de mercado y algunos empleadores estimaron que la Memoria insistía demasiado en el cambio estructural y la redistribución [...] [y] no subrayaba adecuadamente la necesidad de un rápido crecimiento económico»⁴⁹. Sin embargo, en términos generales la Declaración de Principios y el Programa de Acción adoptados por la Conferencia dieron un impulso progresista al desarrollo de la estrategia, poniendo de relieve la necesidad de centrarse en la lucha contra la pobreza absoluta. La

⁴⁸ OIT: *Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: problema mundial*, memoria del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo a la Conferencia mundial tripartita sobre el empleo, la distribución de los ingresos, y el progreso social y la división internacional del trabajo, Ginebra, 1976.

⁴⁹ L. Emmerij y D. Ghai: «Conferencia Mundial del Empleo: una primera evaluación», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 1976), vol. 94, núm. 3, pág. 330.

Conferencia estableció el objetivo de satisfacer las necesidades básicas de los pobres en una generación. También subrayó la importancia de la reforma económica y de la cooperación a nivel internacional con el fin de reforzar la acción que se emprendiera a nivel nacional. En estos dos puntos anticipó un consenso similar al alcanzado por la comunidad internacional en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio que se aprobaron en 2000.

El PME tuvo pues un mandato internacional importante, pero se fijó un objetivo desmesurado, nada menos que la abolición universal de la pobreza absoluta en una década, que fue imposible lograr. La «estrategia de necesidades básicas», aunque se basaba en elementos esenciales de la labor del PME hasta el momento, no había sido en realidad detenidamente planificada y desarrollada. Los términos «necesidades básicas» habían surgido en los últimos preparativos del informe para presentarlo a la Conferencia Mundial del Empleo, y pretendían abarcar los elementos básicos comunes de la estrategia de desarrollo que aplicaba el PME. Tuvieron algunas consecuencias desafortunadas inesperadas, como, por ejemplo, la multitud de preguntas tanto técnicas como políticas que provocaron. ¿Qué se entendía por «necesidades»? ¿Cómo había que medirlas y supervisar su evolución? ¿Quién debía definirlas y por qué medios? ¿No daban esos términos un sesgo paternalista y una mecánica orientación hacia la oferta al complejo proceso de lucha contra la pobreza? ¿No daba la impresión de que se condenaba a los países pobres a contentarse con lo mínimo durante un largo tiempo?⁵⁰

Dadas estas dificultades, no es sorprendente que el enfoque centrado en las necesidades básicas no cuajara. Se llevó a cabo cierta labor técnica para desarrollar la estrategia, y se enviaron misiones centradas en ella a algunos países. Pero, en conjunto, la OIT no cumplió plenamente el mandato que la Conferencia Mundial del Empleo le había encomendado de preparar estadísticas, estudios y estrategias de necesidades básicas en todos los países. Ello pudo deberse a que el consenso alcanzado sobre el concepto en dicha Conferencia había sido sólo superficial. La Administración estadounidense de Carter apoyó la estrategia, y el Banco Mundial consideró brevemente la idea⁵¹, pero a principios de los años ochenta terminó en el baúl de las ideas pretenciosas de las Naciones Unidas.

A pesar de este revés, los componentes esenciales de la labor del PME continuaron desarrollándose durante el resto del decenio de 1970. No se realizaron más misiones exhaustivas sobre política de empleo, pero sí versiones más breves,

⁵⁰ D. Ghai, A. Khan, E. Lee y T. Alfthan: *The basic-needs approach to development. Some issues regarding concepts and methodology* (Ginebra, OIT, 1977).

⁵¹ P. Streeten: *The distinctive features of the basic needs approach to development* (Banco Mundial, Washington D.C., 1977).

principalmente por los equipos regionales de empleo. También prosiguieron las investigaciones sobre las grandes cuestiones de política de empleo, especialmente entre los equipos regionales de empleo de América Latina y Asia, y los programas de asesoramiento y asistencia técnica. Gran parte de esta labor fue de gran nivel técnico, pero no generó nuevas ideas para resolver el problema del empleo en los países en desarrollo. El momento del pensamiento innovador había pasado.

El decenio de 1980

El decenio de 1980 fue difícil y turbulento para la economía mundial. Comenzó con la segunda crisis del petróleo, que provocó *estanflación* y aumento del desempleo en los países industrializados, así como graves problemas económicos en muchos países en desarrollo. Para los industrializados, este decenio marcó el fin definitivo de la época dorada del pleno empleo. El consenso social y político centrado en el Estado de bienestar también comenzó a desmoronarse con la victoria electoral de Margaret Thatcher y Ronald Reagan en el Reino Unido y los Estados Unidos, respectivamente. La doctrina del libre mercado que adoptaron comenzó su ascenso, poniendo en duda algunas de las ideas fundamentales que había guiado la labor de la OIT en sus primeras seis décadas de existencia. A pesar de que la mayoría de los países de la Europa occidental continental permanecieron ajenos a este cambio ideológico anglosajón, su influencia se extendió rápidamente en otros lugares. Para los defensores del libre mercado, las ventajas económicas y sociales de las normas internacionales del trabajo y de la regulación del mercado laboral que éstas promovían no eran tan evidentes como para la OIT. Al contrario, la posición de entrada era que representaban distorsiones potenciales del mercado que podían reducir el rendimiento y el crecimiento económicos. Esta misma posición se extendió a todos los demás ámbitos de la política económica y social dominante, y condujo a programas de privatización, desregulación del mercado y erosión de los Estados de bienestar financiados por tributación progresiva. En este contexto, el papel y la posición de los sindicatos y de la negociación colectiva y el diálogo social se vieron disminuidos invariablemente.

Es importante señalar que el cambio de régimen en el Reino Unido y los Estados Unidos no era un fenómeno puramente político, sino vinculado a un cambio paralelo hacia la derecha en el pensamiento económico que lo impulsaba. El consenso keynesiano de posguerra comenzó a deshacerse frente a la creciente prominencia de la economía neoclásica. En el ámbito de la política macroeconómica, el fracaso de las políticas keynesianas para resolver el problema de la

estanflación dió credibilidad a los argumentos monetaristas y a las nociones de «expectativas racionales» y de «índice natural de desempleo». En este marco neoclásico, el objetivo de mantener un nivel predeterminado de pleno empleo aplicando políticas monetarias y fiscales se consideraba un grave espejismo. La política idónea, se esgrimía, era permitir que el nivel de desempleo llegara a su índice natural, no obstaculizado por las intervenciones de política macroeconómica, que sólo servirían para aumentar la inflación. Y el único modo de hacer descender el índice de desempleo era aplicar políticas de la oferta orientadas a restaurar la flexibilidad de los mercados de trabajo, gravemente disminuida por los efectos combinados de la legislación laboral proteccionista, el poder excesivo de los sindicatos y las generosas prestaciones de bienestar que minaban la motivación para el trabajo. Así pues, esta visión neoclásica del problema del empleo supuso un duro golpe a las ideas esenciales de la OIT en sus principales esferas de intervención, es decir, las normas del trabajo, el empleo, la protección social y el diálogo social.

Este cambio de doctrina económica empezaría pronto a repercutir en los países en desarrollo. La segunda crisis del petróleo provocó graves desequilibrios de la balanza de pagos y crisis de la deuda en muchos países de América Latina y el África subsahariana, así como en algunos países asiáticos, que tuvieron que acudir al FMI y al Banco Mundial en busca de ayuda, donde se encontraron de cara con el viento helado del pensamiento neoclásico sobre el desarrollo. En línea con este último, se mantenía que la mejor vía hacia el desarrollo era adherir a las políticas del *laissez faire*, pues era el abandono de este recto y estrecho camino lo que había llevado a los problemas de desarrollo, incluida la crisis del momento en esos países. El único camino hacia la salvación para ellos era adoptar programas de ajuste estructural que purgaran sus economías de los tóxicos efectos de las políticas dirigistas y redistributivas. Y tenían que someterse a las mismas prescripciones que se aplicaban a los países industrializados, es decir, la privatización y la reducción del sector público, la desregulación del mercado, la liberalización del comercio y la inversión, y unas políticas monetarias y fiscales restrictivas. Muchos países endeudados sufrieron esta terapia, pero hubo pocos casos en los que se cumplió la expectativa de una rápida restauración de la salud económica. Al contrario, lo que quedó claro fueron los altos costos sociales que la aplicación de estos programas entrañaba, en términos de desempleo y subempleo, caída de los salarios y los ingresos reales y aumento de la pobreza. En conjunto, el decenio de 1980 fue un período de estancamiento de los ingresos *per cápita* en América Latina, y de declive en el África subsahariana, y para algunos economistas ha sido la «década perdida» del desarrollo.

Cabía haber esperado que estos acontecimientos provocaran una enérgica respuesta de la OIT, sobre todo dado su recién adquirido liderazgo en cuestiones de empleo y desarrollo y su mandato básico de garantizar la justicia social en la

economía mundial. Hubo una respuesta, pero sorprendentemente apagada en comparación con la notoriedad que había alcanzado el PME en la década anterior. En América Latina, la región más afectada por la crisis de principios de los años ochenta, el equipo regional de empleo Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) afrontó la cuestión en su labor de asesoramiento e investigación. Proporcionó pruebas de las repercusiones en el empleo y puso de relieve los costos sociales de la crisis; a finales de la década, promovió asimismo políticas para reparar el daño social, considerándolo como el necesario pago de la «deuda social» contraída durante el período de crisis y ajuste⁵². Pero el impacto de este trabajo se limitó estrictamente a América Latina. Los equipos de empleo de otras regiones no emprendieron trabajos similares, ni tampoco hubo una movilización significativa en Ginebra para abordar los costos sociales del ajuste estructural. Sólo una pequeña unidad compuesta por un puñado de profesionales fue encargada de ocuparse de la cuestión, junto con otros muchos problemas económicos como la liberalización del comercio y el empleo. El PME había desaparecido del escenario y la principal respuesta del sistema de las Naciones Unidas vino del UNICEF, que publicó un influyente informe titulado *Adjustment with a human face* (Por un ajuste con rostro humano)⁵³. Este informe contenía una crítica a las políticas de las instituciones de Bretton Woods y unas propuestas políticas para unos ajustes más sensibles a lo social. Irónicamente, dos de los principales autores del informe, Richard Jolly y Frances Stewart, habían sido importantes colaboradores en el PME durante los años setenta.

¿Qué puede explicar este extraño silencio por parte de la OIT? Un motivo fundamental fue la falta de consenso político interno, que le impidió defender políticas alternativas a las del FMI y el Banco Mundial. Era poco probable que las principales potencias económicas que habían impulsado las políticas neoliberales en las instituciones de Bretton Woods alentaran una postura disidente en la OIT. Al mismo tiempo, los grupos de los trabajadores y de los empleadores mantenían opiniones muy divergentes sobre la cuestión. Mientras los trabajadores estaban claramente a favor de políticas más sociales, los empleadores simpatizaban con la justificación neoliberal de las políticas de ajuste estructural. Otro factor fue que el PME no tenía mucha capacidad técnica a nivel interno en cuestiones de macroeconomía, que eran cruciales en el debate sobre el ajuste estructural, y dada su orientación hacia las cuestiones estructurales fundamentales de estrategia del desarrollo más que a los problemas a más corto plazo de las políticas monetarias y fiscales, esta capacidad nunca había sido fuerte. En aquel momento era más frágil que

⁵² PREALC: *Deuda social: ¿Qué es, cuánto es, cómo se paga?* (Santiago de Chile, 1988).

⁵³ G.A. Cornia, R. Jolly, y F. Stewart (directores de la publicación): *Adjustment with a human face: vol. I. Protecting the vulnerable and promoting growth* (Oxford, Clarendon Press, 1987).

nunca debido a que el Programa se estaba reduciendo en términos de financiación y personal. Por consiguiente, la OIT no estaba en posición de formular alternativas científicamente respetables a los programas convencionales de ajuste estructural que pudieran servir para generar más apoyo político a un enfoque más social.

Ello no quiere decir que la OIT se eclipsara completamente. Los sindicatos del mundo en desarrollo protestaron por los efectos negativos de los programas de ajuste estructural (y, en especial, de la reducción del sector público) en el empleo, en los salarios reales y en el costo de la vida en general. Las protestas se escucharon en distintos foros de la OIT. Sin embargo, los empleadores estaban decididos a impedir que la OIT se pronunciara al respecto, aduciendo que el ajuste estructural era una cuestión macroeconómica y, por tanto, quedaba fuera de su mandato. También se oponían enérgicamente a cualquier propuesta de que la OIT aumentara su capacidad interna para tratar con cuestiones macroeconómicas. La única respuesta sustancial de la OIT fue la organización, bastante tardía, de una reunión tripartita de alto nivel sobre ajuste estructural en 1987. El impacto político de la misma fue limitado, dada la falta de consenso acerca de la necesidad de que la Organización adoptara una posición alternativa.

A pesar de esta laguna esencial, el PME siguió trabajando en otros temas durante el período, fundamentalmente aprovechando el impulso de los programas de empleo que habían comenzado en los años 1970. Un estudio importante fue, por ejemplo, *Poverty and Famines* (pobreza y hambre), de Amartya Sen, publicado en 1981⁵⁴. Este estudio tuvo una gran influencia, y su autor obtuvo el Premio Nobel de Economía en 1998. Los equipos regionales de empleo continuaron elaborando estudios por país sobre empleo y desarrollo, proporcionando servicios de asesoramiento y ejecutando proyectos de cooperación técnica. De hecho, gran parte de la influencia que la OIT tuvo en los países en desarrollo durante este período fue debida a la importante labor de investigación y asesoramiento de estos equipos, y en particular del PREALC y del Equipo Regional Asiático para la Promoción del Empleo (ARTEP). A principios del decenio de 1980 el programa de tecnología y empleo examinó el impacto de los mayores costos energéticos en los países en desarrollo y llevó a cabo estudios sobre nuevas fuentes de energía renovable. Dentro del programa rural del empleo se realizó una serie de estudios sobre la crisis alimentaria en África en la segunda mitad del decenio de 1980 y sobre los mercados de trabajo rurales y el empleo⁵⁵. El Instituto Internacional de Estudios

⁵⁴ A.K. Sen: *Poverty and Famines: An essay on Entitlement and Deprivation* (Oxford, Clarendon Press, 1981).

⁵⁵ OIT: *International Labour Review* (Ginebra, OIT), vol. 127, 1988, y vol. 128, 1989. Se trata de números especiales; sólo el primer artículo del primer volumen ha sido traducido al español.

Laborales realizó estudios sobre distritos industriales y sobre el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, así como sobre las instituciones del mercado de trabajo y el empleo⁵⁶. El *Informe sobre el Trabajo en el Mundo* se lanzó a principios de los años ochenta y el empleo fue uno de los temas centrales que cubrió, junto con cuestiones como la protección social y las relaciones laborales⁵⁷. En lo que respecta al empleo y a la lucha contra la pobreza, estos informes no lograron dar nueva vida a un PME intelectualmente en declive. A finales del decenio hubo un solo intento de responder a la defensa de flexibilidad para el mercado de trabajo con una serie de estudios monográficos de países industrializados, pero su influencia en el debate político fue limitada⁵⁸.

El decenio de 1990

En este decenio se produjo la desaparición oficial del PME y el inicio de una larga y caótica búsqueda de un nuevo paradigma e impulso político para organizar la labor de la OIT en materia de empleo y lucha contra la pobreza.

En lo relativo al gran ámbito del empleo y el desarrollo, los años noventa fueron un período de profundo cambio. La caída del Muro de Berlín en 1989 desencadenó una importante crisis económica y social en los países del antiguo bloque soviético, que afrontaron el desafío hasta entonces sin precedentes de llevar a cabo la transición de una economía planificada a una economía de mercado. En los primeros años de este proceso se produjo una caída dramática de la producción y la emergencia de un desempleo y una pobreza masivas en países que nunca habían sufrido semejante trauma en la era comunista. La caída del comunismo también impulsó el proceso de globalización económica que había comenzado con la escalada de la economía liberal en el decenio anterior. Desde esta perspectiva, la globalización fue la expansión lógica de la economía de mercado de escala nacional a escala mundial, un proceso que prometía inmensas ventajas en términos de eficacia económica y crecimiento. Una vez caído el comunismo, no había alternativa creíble al proyecto de globalización; al contrario, eran muchos más los convencidos del interés de expandir la economía de mercado a escala mundial, no sólo en los

⁵⁶ W. Sengenberger y G. Loveman: *Smaller units of employment. A synthesis report on industrial reorganization in industrialized countries* (Ginebra, OIT, Instituto Internacional de Estudios Laborales, 1987).

⁵⁷ OIT: *Informe sobre el Trabajo en el Mundo* (Ginebra, 1984).

⁵⁸ G. Standing: *Desempleo y flexibilidad del mercado laboral en el Reino Unido* (Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1986). Fue el primero de una serie de estudios de países entre los que se incluyeron Alemania, Austria, España, Finlandia, Italia, Países Bajos y Suecia.

países del antiguo bloque soviético, sino también en China y muchos otros países en desarrollo, incluidos los gigantes, como la India y el Brasil.

Un importante acontecimiento a comienzos del decenio de 1990 fue que se concedió al FMI y al Banco Mundial el liderazgo para gestionar el proceso de transición a una economía de mercado de los antiguos países socialistas. Por consiguiente, la ayuda técnica y financiera que se les proporcionaría estaba condicionada por la misma política fuertemente neoliberal que se había aplicado a los países en desarrollo dentro de los programas de ajuste estructural. A ello se añadió el hecho de que se favoreciera la idea del «big bang», según la cual los elementos fundamentales para la transición, como la privatización, la liberalización de los precios y el comercio, los tipos de cambio y las cuentas de capital, y la creación de un mercado de trabajo libre, debían introducirse de una sola vez. El FMI y el Banco Mundial ignoraron claramente el hecho de que para que una economía de mercado funcione correctamente es necesaria una estructura institucional básica, constituida por un sistema jurídico que garantice los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos, unos regímenes normativos y de políticas que impidan los fallos del mercado y el abuso de poder en ellos, y, por supuesto, un sistema de protección social, particularmente en situaciones de gran agitación económica y social.

La OIT hacía frente, pues, a un entorno difícil cuando trató de responder al drama de la transición. Internamente también sufría una reorganización importante y difícil de su estructura en el terreno. A partir de 1992, se crearon equipos multidisciplinarios (EMD) compuestos por especialistas técnicos en las principales esferas de competencia de la Organización (como el empleo, las normas del trabajo, la protección social, las relaciones laborales y el desarrollo empresarial) y un asesor de cada una para las relaciones con los Miembros trabajadores y empleadores. En total fueron catorce, y sustituían a los equipos regionales del empleo del PME y a los otros centros regionales de capacitación y administración del trabajo. La justificación fundamental de este cambio fue la necesidad de capitalizar las sinergias existentes entre las diversas disciplinas, garantizando una mayor coherencia y eficacia de la asistencia prestada a los Estados Miembros.

Desde la perspectiva de la labor de la OIT en materia de empleo, este cambio se tradujo en una fragmentación y en el consiguiente debilitamiento de su capacidad al respecto. Los ocho, diez o doce economistas que constituían los equipos regionales de empleo y que investigaban y proporcionaban asesoramiento sobre políticas de desarrollo y empleo se encontraban ahora dispersos entre tres o más EMD en cada región, con lo que se perdía un núcleo de expertos economistas fundamental para cada una de ellas. Según fue avanzando el proceso, el problema se agravó con la adopción de una definición más amplia de lo que constituía la labor en cuestiones de empleo. Así, un «especialista en empleo» no se limitaba

ya a cuestiones de política económica relacionadas con el empleo, sino que debía tratar cuestiones más prácticas, como la promoción de las pequeñas empresas, la organización de actividades generadoras de ingresos y la formación profesional. La mayoría de los EMD hicieron pocas investigaciones porque estaban completamente ocupados con el asesoramiento técnico del día a día sobre asuntos relativamente restringidos.

A mediados de los años noventa, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, de la que se hablará en el capítulo 6, cobró gran importancia para la labor de la OIT en materia de empleo, tanto en el momento de su preparación como de su seguimiento. El primer *Informe sobre el Empleo en el Mundo*⁵⁹ fue preparado para esta Cumbre. Atrajo la atención de los medios de comunicación y de otros organismos internacionales, incluidas las instituciones de Bretton Woods. El segundo informe, publicado el siguiente año, tuvo incluso mayor impacto y devolvió a la OIT, aunque sólo brevemente, su reconocimiento como actor importante en cuestiones de empleo⁶⁰. Estos informes ponían de relieve la gravedad del problema del empleo tanto en los países desarrollados como en los países en transición o en desarrollo, e instaban a una acción internacional concertada para tratarlo. Reafirmaban que, en contra de la visión neoliberal, el pleno empleo seguía siendo un objetivo político deseable y realizable y negaban que el «fin del trabajo» fuera inminente y que, por consiguiente, el objetivo del pleno empleo hubiera quedado obsoleto. También argumentaban que el problema del empleo no podía resolverse únicamente con una mayor flexibilidad del mercado de trabajo, sino que exigía una combinación de políticas macroeconómicas, de ingresos, del mercado de trabajo y del mercado de bienes. Exhortaban asimismo a la cooperación internacional para garantizar que se materializara el potencial de la globalización para beneficiar a todos los países y generar empleo, rechazando la opinión de que el comercio con los países en desarrollo fuera una causa importante del desempleo en muchos países industrializados. La OIT llegó a un acuerdo con el FMI y el Banco Mundial para intercambiarse los borradores de sus principales informes y poder así formular comentarios antes de su publicación. La OIT también logró el estatus de observador en el Comité Interino del FMI, y en 1997 fue invitada, junto con la OCDE, a participar regularmente en las reuniones anuales de Ministros del Trabajo y el Empleo del G7 (posteriormente G8).

En 1997 estalló la crisis financiera asiática, que provocó una grave recesión económica con costos sociales muy elevados en términos de desempleo y

⁵⁹ OIT: *Informe sobre el Empleo en el Mundo: Un informe de la OIT* (Ginebra, 1995).

⁶⁰ OIT: *Informe sobre el Empleo en el Mundo 1996/97: Las políticas nacionales en la era de la mundialización* (Ginebra, 1996).

pobreza. Como fuera el caso con los programas de ajuste estructural de los años 1980, las condiciones políticas impuestas a los países deudores fueron muy controvertidas. Sus críticos acusaron a estas políticas de empeorar la recesión económica y aumentar el sufrimiento social derivado de la crisis. Si bien siguió ausente del debate sobre política macroeconómica, la OIT respondió esta vez con gran credibilidad a la crisis poniendo de manifiesto sus costos sociales y la necesidad de buscar medidas paliativas⁶¹. Se aprovechó la ocasión para subrayar la importancia de desarrollar instituciones adecuadas de protección social y diálogo social durante los momentos de pujanza, insistiendo en que tales instituciones habrían podido reducir en gran medida el costo social de la crisis y facilitado el proceso de ajuste económico y recuperación. En la práctica, la OIT también logró obtener, con el apoyo del entonces Director Gerente del FMI, Michel Camdessus, avances en la ratificación de normas del trabajo esenciales y en el ámbito del diálogo social en dos países en crisis: la República de Corea e Indonesia.

La crisis también hizo descubrir, a nivel interno, la importante influencia que estaba ejerciendo el proceso acelerado de globalización en la labor de la OIT. La liberación del comercio, la inversión y las finanzas se estaba llevando a cabo en un número creciente de países, y ello obviamente estaba teniendo repercusiones en el empleo y en los ingresos. Se puso el acento en la buena gestión económica y en unas políticas sociales y laborales sólidas como medio para optimizar las ventajas de la globalización. La OIT había comenzado a reconocer y a tratar estas cuestiones. Como se ha mencionado más arriba, las dos primeras entregas del *Informe sobre el Empleo en el Mundo* abordaban la relación entre globalización y empleo. En 1996 la Conferencia Internacional del Trabajo realizó una discusión general sobre empleo basándose en un informe titulado *Políticas de empleo en una economía mundializada*⁶², que se basaba en realidad en el segundo *Informe sobre el Empleo en el Mundo*, entonces en un estado avanzado de preparación.

La OIT elaboró después una serie de estudios exhaustivos por país sobre el impacto social de la globalización, cuyas conclusiones debían presentarse al Consejo de Administración para su examen⁶³. Los estudios monográficos por

⁶¹ OIT: *The social impact of the Asian financial crisis*, informe para la Reunión Tripartita de la OIT sobre la Crisis Financiera Asiática, Bangkok, abril de 1998; y E. Lee: *La crisis financiera asiática: el reto para la política social* (Ginebra, OIT, 2000).

⁶² OIT: *Políticas de empleo en una economía mundializada*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 83.ª reunión, Ginebra, 1996.

⁶³ R. Torres: *Hacia una economía mundial socialmente sostenible: un análisis de los pilares sociales de la globalización* (Ginebra, OIT, 2001). Se trata de un volumen de síntesis de la serie «Studies on the Social Dimension of Globalization», que comprendía estudios monográficos sobre Bangladesh, Chile, República de Corea, Mauricio, Polonia, Sudáfrica y Suiza.

país, junto con un volumen de síntesis, fueron bien recibidos tanto dentro como fuera del Consejo de Administración. Defendían enérgicamente la necesidad de políticas económicas y sociales mejoradas para acrecentar el impacto social de la globalización, políticas que incluían la promoción de las normas fundamentales del trabajo y del diálogo social.

Como puede verse, la OIT logró hacer algunas contribuciones significativas para los problemas de empleo en los años noventa. Pero la capacidad técnica de la Oficina en asuntos de política económica y de empleo siguió disminuyendo. La sustitución de los equipos regionales de empleo por equipos multidisciplinarios debilitó dicha capacidad en las regiones, lo cual repercutió negativamente en la eficacia de la labor realizada en la sede. De hecho, Ginebra tenía mucho menos acceso a conocimientos de primera mano sobre las perspectivas y prioridades regionales y nacionales en materia de empleo, y también menos contactos en los círculos universitarios y políticos. Se disponía de pocos recursos extrapresupuestarios para la investigación, y no se hizo ningún esfuerzo sistemático en términos de contratación para mantener al personal experto. Como consecuencia, gran parte de la labor realizada parecía de carácter puntual, como una mera reacción tardía a los acontecimientos y problemas. El PME había situado a la OIT en primera línea, mientras que ahora se había quedado seriamente rezagada. El decenio puede definirse, pues, como una oportunidad que la OIT perdió de prepararse para afrontar los desafíos para el empleo y el mercado de trabajo que vendrían con la profundización y la expansión del fenómeno de la globalización a comienzos del siglo XXI.

El decenio de 2000

La introducción del concepto de trabajo decente en 1999 cambió el marco de referencia de la labor en materia de empleo y lucha contra la pobreza. Aunque uno de los cuatro sectores recién creados de la Oficina se dedicó a los diferentes aspectos de la política de empleo, sus aportaciones se entienden mejor en el contexto de este nuevo paradigma dominante y holístico, que exige más interacción entre la labor en materia de empleo y otros aspectos de la acción de la OIT. Ello se examinará más en detalle en el próximo capítulo.

No obstante lo anterior, todavía pueden identificarse algunos elementos de la labor sobre empleo del paradigma anterior. En 2000 se publicó un estudio sobre políticas eficaces de empleo en cuatro pequeños países europeos, según el cual, la clave del éxito reside en unas instituciones de mercado de trabajo propicias y

en el diálogo social, más que en la flexibilidad del mercado de trabajo⁶⁴. Desde entonces, la labor sobre los países industrializados se ha centrado en la cuestión de la *flexiseguridad*, es decir, en cómo combinar la necesidad de un ajuste flexible de los mercados de trabajo a las presiones de la competencia de la economía global con un nivel digno de protección social⁶⁵. La labor sobre problemas y políticas de empleo en los países en desarrollo ha tomado principalmente la forma de estudios e informes por país, en el contexto de estudios mundiales. Se publicaron estudios sobre las repercusiones de la globalización en el empleo y la pobreza en 2003 y 2004, y el cuarto *Informe sobre el Empleo en el Mundo*, publicado en 2001, abordaba las implicaciones en el empleo y en el desarrollo de la brecha digital y de la economía de la información en general⁶⁶. No se ha trabajado mucho más en esta cuestión. La quinta y última publicación de la serie consistió en tres ensayos sobre productividad y empleo⁶⁷. En 2001 se organizó un Foro Global del Empleo, al que siguieron otros similares en varios países, entre ellos China. Tras este primer Foro Global, se lanzó un Programa Global de Empleo que ha sido examinado en profundidad desde entonces en la Comisión de Empleo y Política Social del Consejo de Administración. En comparación con la labor precedente en materia de empleo, ahora se pone más el acento en el desarrollo de las empresas y el empresariado, lo cual refleja la fusión de los departamentos que trabajan en el tema del empleo y la política del mercado de trabajo y del desarrollo de las capacidades con un programa anteriormente independiente sobre las empresas.

El Programa Global de Empleo no sólo cubre este tema, sino también cuestiones como la salud y la seguridad en el trabajo, la protección social y los derechos en el trabajo. Para saber si está representando una contribución coherente y sustancial al pensamiento sobre empleo y lucha contra la pobreza en esta era de máxima globalización, es preferible, como se ha señalado más arriba, analizarlo en el contexto de todo el Programa de Trabajo Decente. Porque, como veremos en el capítulo 6, la OIT ha respondido fundamentalmente con esta estrategia a los desafíos de la globalización, incluido en el ámbito del empleo.

⁶⁴ P. Auer: *La recuperación del empleo en Europa: el ejemplo de Austria, Dinamarca, Irlanda y los Países Bajos* (Ginebra, OIT, 2000).

⁶⁵ P. Auer: *Protected mobility for employment and decent work: Labour market security in a globalized world* (Ginebra, OIT, Departamento de Estrategias de Empleo, 2005).

⁶⁶ OIT: *Informe sobre el Empleo en el Mundo 2001: La vida en el trabajo en la economía de la información* (Ginebra, 2001).

⁶⁷ OIT: *Visión general del Informe sobre el Empleo en el Mundo de 2004-2005* (Ginebra, 2005).

Por un trabajo decente y una globalización justa

6

El trabajo decente se consigue gracias a la afirmación de la dignidad personal, a la existencia de democracias que están al servicio de las personas y al crecimiento económico, que brinda oportunidades de trabajo productivo y de desarrollo empresarial [...] El trabajo decente supone el derecho, no sólo a sobrevivir, sino también a prosperar y a lograr una calidad de vida digna y satisfactoria. Todas las personas deben poder disfrutar de este derecho. Confiamos en que la OIT seguirá luchando para que el trabajo decente sea una realidad mundial (Nelson Mandela, mensaje a la Conferencia Internacional del Trabajo de 2007).

En el presente capítulo se examinan dos temas interrelacionados: en primer lugar, los esfuerzos de la OIT por seguir un programa integrado, es decir, que coordine la acción en diferentes ámbitos de forma coherente; el segundo es la estrategia que la Organización ha adoptado para incluir objetivos sociales en los programas de política internacional. Estos temas se relacionan entre sí porque la cuestión fundamental es lograr un mejor equilibrio entre progreso económico y social en todo el mundo. Al mismo tiempo, la capacidad de elaborar un programa coherente de política nacional depende de factores y fuerzas de carácter internacional, de las cuales las más obvias son las presiones competitivas del mercado internacional, que limitan el alcance de la política social nacional.

En la primera parte del capítulo analizaremos cómo fue surgiendo un enfoque integrado en los comienzos de la OIT, y en la segunda parte veremos qué sucedió durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, en las que este aspecto pasó a un segundo plano. En la tercera parte se verán los esfuerzos renovados de los años ochenta y noventa, en los que se desarrollaron propuestas para una cláusula social y cumbres mundiales que promovieron amplios objetivos sociales. En la cuarta parte se examina el actual Programa de Trabajo Decente,

concebido expresamente como objetivo integrado al que deberían contribuir tanto las políticas sociales como las económicas, y elemento central de una estrategia para reafirmar la meta fundamental de la OIT, es decir, dar una dimensión social a la economía mundial. En la quinta y última parte se ofrecen algunas conclusiones y una mirada al futuro a medio plazo.

Un fundamento social para la economía internacional: los primeros años

Existen algunos paralelismos entre las cuestiones que aborda la OIT en la actualidad y las que abordó en los años veinte. Se trata de dos períodos de globalización. En los años veinte se completó el proceso de integración económica internacional que había comenzado en el siglo XIX, mientras que los dos últimos decenios han dado paso a una nueva fase de globalización de la producción, las finanzas y el comercio con el impulso de la ola neoliberal de los años ochenta. En ambos períodos una cuestión fundamental ha sido cómo integrar el progreso social en el engranaje de la economía internacional. Y en ambos períodos la OIT ha sido un actor importante.

Como vimos en el capítulo 1, la OIT se creó en 1919 para establecer normas internacionales del trabajo, cuyo fin no era únicamente impedir las peores tendencias y comportamientos, sino, más positivamente, proporcionar un mecanismo internacional que propiciara la búsqueda de las mejores condiciones de trabajo, un medio de garantizar que esas condiciones mejoraban al ritmo del crecimiento económico en todos los países.

Rápidamente se tomó conciencia de que las normas del trabajo no progresarían si no se tenían en cuenta al mismo tiempo las condiciones económicas necesarias para tal progreso y las repercusiones de los avances sociales en el crecimiento económico. No fue pues sorprendente que el programa de la OIT se ampliara rápidamente para incluir cuestiones económicas. Albert Thomas creía firmemente que «la Organización tiene el derecho, e incluso podría decirse la obligación, de considerar los efectos que la realización de su programa de reforma social puede tener en la esfera económica»¹. Thomas trató de consolidar esta definición del ámbito de trabajo de la OIT con un importante «estudio sobre la producción industrial en todo el mundo, considerada en relación con las condiciones de trabajo y el costo

¹ B.W. Schaper: *Albert Thomas. Trente ans de réformisme social* (París-Assen, Presses Universitaires de France-van-Gorcum, 1959).

de vida». Este ejercicio monumental suscitó la reacción de los empleadores, que se oponían a la ampliación de la labor de la OIT: «la función de la OIT es promover la cooperación internacional con miras a establecer leyes sociales duraderas, y no proponer soluciones de carácter general a situaciones económicas transitorias»². Pero finalmente se llevó a término y fue publicado en varios volúmenes, a pesar de las dificultades financieras. Su valor fue reconocido, por ejemplo, por los participantes en la Conferencia Económica Mundial de 1927³. Como se vio en el capítulo 5, posteriormente se desarrolló una fructífera línea de análisis económico en la labor de la OIT.

Esta idea de que es necesario examinar conjuntamente las políticas sociales y económicas es un tema constante en la historia de la OIT, una de cuyas creencias fundamentales es que la justicia social no puede subordinarse a consideraciones económicas. Sin embargo, en tiempos difíciles los objetivos sociales pierden terreno frente a los intereses económicos. Albert Thomas siempre defendió la primacía de los objetivos sociales:

Las cuestiones económicas y sociales son indisociables, por lo que la reconstrucción económica sólo puede ser adecuada y duradera si se basa en la justicia social⁴.

Con frecuencia se refería a la integración de la política social y económica, y en sus informes a la Conferencia trataba de abordar la totalidad del ámbito del trabajo⁵.

Por supuesto, la diversidad de problemas que la OIT estaba tratando de abordar generaba dificultades. Muy pronto fueron distinguiéndose áreas específicas dentro de su labor, cada una con su propio programa: seguro social (tratado en el capítulo 4), seguridad y salud en el trabajo (capítulo 3), migración internacional (a cargo de la Comisión Permanente de Migración del Consejo de Administración)⁶ (capítulo 2), trabajo agrícola, horas de trabajo, etc. Los problemas de fragmentación interna también aparecieron muy pronto. En un informe de 1923,

² Véase P. Waline: *Un patron au Bureau International du Travail, 1922-1974* (París, Editions France-Empire, 1976), pág. 43, el autor reproduce las palabras de su «patrón», el delegado empleador francés Alfred Lambert-Ribot.

³ OIT: *The International Labour Organisation: the first decade* (Ginebra, 1931), pág. 258; T. Cayet: «The International Labour Organization and the International Management Institute: A fruitful strategy of influence», documento presentado a la Conferencia The ILO: Past and Present (Bruselas, 5-6 de octubre de 2007), organizada por el International Institute of Social History, Ámsterdam, y la Universidad de Gante.

⁴ OIT: Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, 10.ª reunión, Ginebra, 1927, párrafo 52.

⁵ Schaper, *op. cit.*

⁶ Véase W. R. Böhnning: *A brief account of the ILO and policies on international migration*, documento preparado para el Proyecto Centenario de la OIT, 2008, disponible en www.ilocentury.org.

Adrien Tixier, jefe del servicio de discapacitados, señalaba la compartimentalización de las diferentes divisiones de la Oficina, cuya labor se solapaba en muchos ámbitos⁷. Ello quizás sea inevitable en una organización como la OIT, que pretende estar presente en debates de política sobre muy diversas cuestiones; sin duda seguía siendo cierto en 1999, año en que el informe del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo aludía a la «tendencia institucional a engendrar una gama creciente de programas sin un orden de prioridad claramente fijado que organice y ensamble sus actividades»⁸. Resulta difícil, y con frecuencia poco acertado, desatender temas de carácter específico, pero importantes, como las políticas para los discapacitados, o la protección de la maternidad. Pero entonces la Oficina tiene que recurrir constantemente a redes externas de expertos si quiere obtener un mínimo de eficacia en cada tema, lo cual hace mucho más difícil el desarrollo de un enfoque integrado.

La otra dificultad para lograr este enfoque tiene que ver con las disciplinas que están representadas entre el personal, de las cuales las principales son la economía y el derecho, aplicadas con frecuencia de formas diferentes en los distintos departamentos de la Oficina. La labor normativa exige expertos en derecho, mientras que la labor sobre empleo requiere análisis económico, y las orientaciones de uno y otro difieren considerablemente. La ciencia económica razona mucho en términos de transacción, por lo que los economistas tienden a ponderar los posibles efectos negativos de las normas del trabajo exigentes, o el impacto social de las políticas económicas, y responden con una política flexible. Por otra parte, el enfoque jurídico implica en general un marco de principios y derechos establecidos, entendiéndose que las relaciones económicas deben subordinarse al mismo. Esta diferencia no es fácil de salvar, lo que conduce en general a que en cada área de la labor de la OIT se imponga una disciplina dominante. Se trata de una separación práctica, pero que afecta a la coherencia general del mensaje de la Organización. La segmentación por disciplinas y temas de especialización también limita la medida en que el personal de la OIT puede pasar de un departamento a otro a lo largo de su carrera, por lo que incluso los funcionarios más veteranos pueden tener sólo una visión parcial de su labor.

En los años treinta la OIT continuó trabajando en un amplio frente, abordando cuestiones tanto sociales como económicas. La crisis económica reforzó la creencia en la necesidad de coherencia entre la política internacional económica

⁷ D. Guérin: *Albert Thomas au BIT, 1920-1932: De l'internationalisme à l'Europe* (Ginebra, Institut européen de l'Université de Genève, 2006), pág. 25.

⁸ OIT: *Trabajo Decente*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión, Ginebra, 1999.

y social. La Sociedad de las Naciones no logró ocupar este espacio⁹, por lo que la OIT se convirtió en el principal actor a nivel internacional. Tras la muerte de Albert Thomas en 1932, su sucesor, Harold Butler, continuó en la misma línea. Creía que «tan esencial era examinar las implicaciones sociales de la política financiera y económica como considerar las implicaciones financieras y económicas de la política social»¹⁰. Pero a medida que se desencadenó la crisis, el ambiente político se volvió hostil a la acción internacional coordinada, y la labor de la OIT fue concentrándose en sus distintos ámbitos de especialización.

La visión integrada e internacionalista subyacente resurgió durante la Segunda Guerra Mundial, junto con un amplio compromiso tanto en pro del progreso social como del económico. Edward Phelan, entonces Director en funciones, afirmaba en su informe a la Conferencia de Nueva York de 1941 que «el objetivo social general de la seguridad económica basada en la justicia social ha de ser el motor principal de todo esfuerzo político concertado»¹¹. Reiteró además la necesidad de abordar los objetivos sociales y económicos simultáneamente, y esbozó un programa que se centraba básicamente en el empleo, los salarios y la seguridad social, inspirado en la Carta del Atlántico (véanse los capítulos 2 y 4). En dicha Carta se expresaba el deseo de establecer «la máxima colaboración entre las naciones en el campo económico a fin de que todas puedan conseguir mejores condiciones de trabajo, progreso económico y seguridad social»¹².

Ello condujo, tres años después, a la Declaración de Filadelfia de 1944, ya mencionada en otros capítulos, que recoge uno de los objetivos globales de la OIT del siguiente modo: «todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades», y declara que incumbe a la Organización Internacional del Trabajo examinar y considerar, teniendo en cuenta este objetivo fundamental, cualquier programa o medida internacional de carácter económico y financiero.

⁹ Clavin y Wessel mantienen que ello se debió más bien a la resistencia de los Estados Miembros que a una falta de capacidad de su Secretaría. P. Clavin y J.-W. Wessel: «Transnationalism and the League of Nations: Understanding the work of its economic and financial organisation», *Contemporary European History* (Cambridge University Press, 2005), vol. 14, núm. 4, págs. 465-492.

¹⁰ S. Hughes y N. Haworth: *The ILO involvement in economic and social policies in the 1930s*, documento presentado para el Proyecto Centenario de la OIT, 2008, págs. 19-20, disponible en www.ilocentury.org.

¹¹ OIT: *The I.L.O. and Reconstruction*, Informe del Director en funciones de la Oficina Internacional del Trabajo a la Conferencia Internacional del Trabajo, Nueva York, octubre de 1941 (Montreal, 1941), pág. 97.

¹² *Carta del Atlántico*, firmada el 14 de agosto de 1941 (Washington, Department of State Executive Agreement Series núm. 236).

De la planificación a la desregulación: los decenios de posguerra

La Declaración de Filadelfia ofrece la entera colaboración de la OIT a otros organismos internacionales para «aumentar la producción y el consumo, evitar fluctuaciones económicas graves, realizar el progreso económico y social de las regiones menos desarrolladas, asegurar mayor estabilidad de los precios mundiales de materias primas y productos alimenticios básicos y fomentar un comercio internacional de considerable y constante volumen», considerándose todo ello como un medio para lograr el objetivo fundamental de la Organización. Sin embargo, dentro del diseño del nuevo sistema multilateral que se creó inmediatamente después de la guerra no se concedió a la OIT el amplio mandato que solicitaba en el ámbito económico. Como se señaló en el capítulo 5, las cuestiones económicas y financieras se pusieron a cargo de las Instituciones de Bretton Woods, y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas asumió la coordinación de las cuestiones de política económica y social. Si bien este último demostró ser un órgano bastante ineficaz, pasó cierto tiempo antes de que se estableciera la división de las tareas en el sistema de las Naciones Unidas, y los ámbitos de acción de la OIT se solapaban con los de muchos otros organismos especializados y programas de las Naciones Unidas¹³.

Dentro de este nuevo marco, las razones políticas, y concretamente las tensiones de la guerra fría, hicieron difícil mantener una visión más amplia y global durante los primeros decenios de posguerra (véase el capítulo 1). La actividad normativa de la OIT continuó, especialmente en derechos humanos (capítulo 2), pero los fuertes vínculos entre dicha actividad y el crecimiento de la economía internacional eran mucho menos evidentes que durante las dos grandes guerras. El modelo económico predominante se centraba en las economías nacionales. De hecho, la principal justificación para la expansión del comercio internacional era proporcionar recursos para el crecimiento nacional, y los modelos de sustitución de las importaciones dominaban el pensamiento en los países en desarrollo. Los objetivos sociales también se definían esencialmente en función de las prioridades nacionales. Como se señaló en el capítulo 3, el «informe Ohlin»¹⁴ de 1955 reclamaba una función bastante modesta para las normas del trabajo en el proceso de expansión del comercio y de la integración regional europea.

¹³ Este aspecto se analiza con cierto detalle en A. Alcock: *History of the International Labour Organisation* (Londres y Basingstoke, Macmillan, 1971), págs. 188 y siguientes.

¹⁴ OIT: *Social aspects of European economic co-operation: Report by a group of experts* (Ginebra, 1956). Véase también el capítulo 3.

Otro ejemplo del relativamente limitado espacio que existía para un enfoque global en este período fueron las comisiones de industria de la OIT. Creadas principalmente en los primeros años de posguerra, se concibieron como foros internacionales de discusión tripartita sobre cuestiones de política en sectores específicos (minería, textil, acero, transportes, etc.) en los que existían importantes preocupaciones internacionales, con miras a la consecución de convenios colectivos internacionales¹⁵. Estas comisiones podían examinar todas las cuestiones que incumbían a la OIT, por lo que podrían considerarse como el primer paso hacia una negociación colectiva mundial. Sin embargo, los resultados fueron mucho más limitados. Su alcance, definido en última instancia por el Consejo de Administración, se limitó a cuestiones generales de cooperación internacional, y el poder que se les otorgó no iba mucho más allá de la adopción de resoluciones y la definición de códigos de conducta. Su influencia se ejerció principalmente gracias a la difusión a escala nacional y local de prácticas laborales recomendables. Según Haas, «la idea de la negociación colectiva internacional derivó hacia actividades más modestas de asesoramiento a sectores específicos»¹⁶. En realidad, había poco espacio para el desarrollo de una política mundial.

El compromiso de la OIT en aras del desarrollo se amplió rápidamente durante este período, como se ha visto en otros capítulos. Los recién independizados países en desarrollo dieron mayor prioridad a la acción concreta a escala nacional para promover el aumento de la productividad, la creación de empleo y la reducción de la pobreza que a las normas internacionales del trabajo¹⁷. Si bien se produjo un fuerte incremento de las ratificaciones de esas normas por parte de muchos de los países recién independizados, también eran evidentes los conflictos e incoherencias entre algunas de dichas normas y las prioridades de los países en desarrollo. Maul cita los ámbitos del trabajo forzoso y la libertad sindical, donde se consideraba que la ratificación de normas estaba marcando una ruptura con el pasado colonial, pero lo más habitual era que su aplicación no se produjera, por el miedo de los gobiernos a los movimientos sindicales politizados o a los conflictos laborales, o porque consideraban que el trabajo obligatorio en aras del desarrollo

¹⁵ Ésa era la idea original de Ernest Bevin, el influyente dirigente laborista británico, que había sido Ministro del Trabajo durante la guerra. Véase E. Haas: *Beyond the nation state: Functionalism and the international organization* (Stanford University Press, 1964), pág. 293. La historia de estas comisiones se describe en E. Weisband: *ILO industrial committees and sectoral activities: An institutional history*, Programa de Actividades Sectoriales de la OIT, documento de trabajo núm. 100 (Ginebra, OIT, 1996).

¹⁶ Haas, *op. cit.*

¹⁷ D. Maul: *The ILO involvement in decolonization and development*, documento preparado para el Proyecto Centenario de la OIT, 2008, disponible en www.ilocentury.org. Véase también, en esta misma página web, la entrevista a S. K. Jain, antiguo Director General Adjunto de la OIT.

no podía compararse con el trabajo forzoso colonial. Esta divergencia de opiniones también se producía en la Oficina. Maul cita conflictivos memorandos internos preparados por los departamentos de economía y de normas, en los que el primero «postulaba por la primacía del desarrollo económico, considerado como condición esencial para la consecución de los derechos sociales», mientras el segundo «acusaba a los economistas de decretar con demasiada rapidez la necesidad de recurrir a la coerción y restringir los derechos sin investigar cómo podían lograrse sin dejar de respetar las normas de la OIT»¹⁸.

La acción de la OIT se centraba básicamente en el desarrollo a escala nacional, que, por supuesto, implicaba una dimensión internacional. En 1964 se creó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), que promovía un cambio del sistema de comercio mundial para hacerlo más propicio al desarrollo¹⁹. Esto, sin embargo, tuvo poco efecto inmediato en el programa de la OIT. Las conferencias regionales africana y asiática de la Organización, celebradas en el decenio de 1960, habían instado a la Organización a que interviniera en los mercados internacionales de bienes de consumo, pero los gobiernos occidentales se habían opuesto²⁰. El Programa Mundial del Empleo, la principal contribución de la OIT a la Estrategia Internacional del Desarrollo de las Naciones Unidas, abordaba esencialmente estrategias nacionales de empleo y (posteriormente) necesidades básicas. Llegó también en algún momento a formular propuestas de acción internacional, que se incluyeron en la memoria del Director General a la Conferencia Mundial del Empleo de 1976²¹. Éstas incluían asistencia para el ajuste comercial, políticas para incrementar los beneficios de la migración internacional para los países de origen, mayores transferencias de tecnología y un código de recomendaciones prácticas para las empresas multinacionales. Sin embargo, su seguimiento fue escaso.

Quizás ello no sea sorprendente. Como se señaló en el capítulo 1, era una época de tensiones políticas y dificultades económicas. Ni los trabajadores ni los empleadores apoyaban la petición de los países en desarrollo de un nuevo orden económico internacional, al que se oponían enérgicamente muchos países

¹⁸ D. Maul: *Menschenrechte, Sozialpolitik und Dekolonisation. Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO), 1940-1970* (Essen, Klartext, 2007).

¹⁹ R. Jolly, L. Emmerij, D. Ghai y F. Lapeyre: *UN contributions to development thinking and practice* (Bloomington, Indiana University Press, 2004), págs. 104-106.

²⁰ Maul, 2007, *op. cit.*

²¹ OIT: *Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: problema mundial*, memoria del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo/Conferencia mundial tripartita sobre el empleo, la distribución de los ingresos, y el progreso social y la división internacional del trabajo, Ginebra, 1976. Véase el capítulo 5 para más información.

industrializados, por lo que no favorecían mucho a los países del Sur²². La OIT no constituía un foro prometedor para hacer avanzar estas cuestiones. En 1977 se adoptó una Declaración sobre las empresas multinacionales²³, tras una iniciativa similar de la OCDE, pero aunque mencionaba objetivos de desarrollo, concretamente la creación de empleo, no proporcionaba medios para garantizar medidas al efecto. La segunda crisis del petróleo y la consiguiente recesión mundial, que podrían haber dado a la OIT la oportunidad de promover la coherencia entre las políticas sociales y económicas, como ocurriera en los años treinta, fue, por el contrario, el punto de partida de un modelo económico más restringido, centrado en soluciones basadas en la oferta y principios económicos neoclásicos.

La creciente influencia de este nuevo marco económico y político a partir del decenio de 1980 constituyó un desafío para la nueva visión del mundo de la OIT, como se vio en el capítulo 5. Resulta imposible saber si la OIT hubiera podido mantener un programa social internacional más amplio frente a los poderosos intereses económicos de la época. Pero puede afirmarse que habría estado mejor preparada para ello si hubiera invertido con anterioridad en un enfoque más integrado. En los años setenta, las actividades en los ámbitos del empleo, las normas del trabajo, las condiciones de trabajo y las relaciones laborales se llevaban a cabo, en gran medida, por separado. El Programa Mundial del Empleo en particular constituía un mundo aparte. «Creé una fortaleza», ha declarado quien fue su director del momento, Louis Emmerij²⁴. Dentro de la fortaleza era posible hacer muchas cosas que no podían realizarse en el marco burocrático general, para descontento de algunos de los mandantes de la OIT. Al mismo tiempo, ello supuso que la estrategia de necesidades básicas, cuyo fin era establecer como objetivo central del desarrollo la satisfacción de una serie de necesidades humanas básicas, no aprovechara los beneficios de la labor de la OIT en otros ámbitos como los del salario mínimo, los derechos en el trabajo o la seguridad social. Las instituciones laborales que la OIT promovía a través de sus normas y su labor sobre relaciones laborales constituían en realidad el fundamento de la economía de mercado, y eran necesarias para un ajuste estructural eficaz y socialmente responsable. Pero la OIT no pudo demostrarlo de forma convincente, en parte debido a la fragmentación de su labor.

²² Jolly y otros, *op. cit.*, págs. 121-123.

²³ OIT: Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración sobre las EMN) (Ginebra, 1977, revisada en 2000 y 2006). La Conferencia Mundial del Empleo había examinado esta cuestión pero no había logrado acuerdo. Véase también el anexo II.

²⁴ Louis Emmerij, testimonio oral. Véase www.ilocentury.org.

El resurgimiento de la política social internacional

En los años ochenta y principios de los noventa se produjeron dos acontecimientos de particular importancia para la OIT. El primero fue el resurgimiento del debate sobre la introducción de una cláusula social en el comercio internacional. Y el segundo, un interés ampliado, principalmente en el sistema de las Naciones Unidas, por reorientar la política internacional sobre desarrollo social. La OIT no estuvo al inicio de ninguno de los dos, pero en ambos casos encontró la forma de reaccionar.

La cláusula social

La idea de una cláusula social, es decir, la obligación de satisfacer requisitos sociales específicos como condición para la participación en el comercio internacional o para el acceso a ventajas comerciales, vuelve de forma periódica a los foros internacionales, con frecuencia respondiendo a presiones de los sindicatos. Sin embargo, a pesar de haber sido incluida en algunos acuerdos bilaterales, nunca se ha aceptado como regla general. De hecho, los Estados Miembros siempre han sido reacios a aceptar obligaciones sociales vinculantes impuestas desde el exterior, lo cual se había puesto de manifiesto ya en el diseño de la propia OIT, basada en la ratificación voluntaria de los convenios. Tras la Segunda Guerra Mundial, la Carta de La Habana, de 1948, que se había concebido como marco para la creación de una Organización Internacional de Comercio (OIC), mencionaba explícitamente tanto el objetivo de la creación de empleo como el respeto de normas laborales justas como principios básicos para un sistema mundial de comercio. Sin embargo, esta Carta no fue ratificada por los Estados Unidos, y la OIC nunca vio la luz.

En la Ronda de Uruguay de negociaciones para el GATT, que se inició en Punta del Este en 1986, un pequeño grupo de países industrializados, con los Estados Unidos a la cabeza, presionó para que se incluyera la cuestión del comercio y las normas del trabajo en las negociaciones. El movimiento sindical internacional, dirigido por la CIOISL, también ejerció fuertes presiones para que la Ronda abordara este tema. Aunque ello no se logró, sí se intensificó el debate sobre los aspectos sociales de las negociaciones comerciales, que llegaron a tratarse, por ejemplo, en el Comité de Comercio de la OCDE. Tres de los actores principales de este Comité – Abraham Katz, Kari Tapiola y Stephen Pursey – desempeñarían

posteriormente importantes funciones en la OIT como miembros del Consejo de Administración y del personal²⁵.

La cuestión era que, si bien la ideología dominante favorecía la liberalización del comercio, las políticas nacionales exigían protección de los puestos de trabajo y los ingresos, y reconocimiento de los efectos adversos colaterales que dicha liberalización podría tener en algunos trabajadores y empresas. Por todos lados se pedía un terreno de juego bien nivelado, pero la inclinación de dicho terreno dependía de quién lo midiera. Ciertos países de la OCDE, frente a la creciente competencia que representaba un pequeño grupo de países en desarrollo en rápido crecimiento con regímenes autoritarios y escaso respeto por las normas del trabajo, exigieron el respeto de los derechos básicos en el trabajo. La idea de definir un conjunto de normas mínimas internacionales del trabajo que debían ser respetadas por todos en el contexto de las relaciones económicas y comerciales no era nueva. Ya había sido planteada, por ejemplo, por el Secretario de Trabajo estadounidense, Ray Marshall, en la Conferencia Internacional del Trabajo de 1980²⁶, y en una resolución de la Conferencia de 1977. Sin embargo, los países en desarrollo continuaban considerando que el sistema internacional de comercio les era desfavorable, y que lo que necesitaba era el tipo de reforma estructural promovida por el nuevo orden económico internacional, más que la incorporación en el régimen comercial de normas del trabajo que podrían hacer aumentar su desventaja. El movimiento sindical internacional estaba firme y totalmente a favor de dotar al comercio de una dimensión social, aunque las organizaciones sindicales de algunos países en desarrollo, concretamente de la India, se mostraban más ambivalentes.

Una cuestión básica era qué normas deberían incluirse dentro de la cláusula social. Para los sindicatos, la norma fundamental era, naturalmente, la libertad sindical, pero había entre ellos voces que pedían un conjunto mucho más amplio de normas. El debate dentro de la CIOSL condujo finalmente a un acuerdo para promover un conjunto básico de derechos que vincularía la libertad sindical y la negociación colectiva a otros derechos políticamente más atractivos como la eliminación del trabajo forzoso y de la discriminación (el trabajo infantil se añadió

²⁵ Katz fue delegado empleador de los Estados Unidos en el Consejo de Administración de 1984 a 1999; Tapiola fue delegado trabajador del Consejo de Administración de 1991 a 1996 y posteriormente nombrado Director Ejecutivo de la Oficina; Pursey dejó la CIOSL para trabajar en la Oficina en 1999 y actualmente dirige el Departamento de Integración de Políticas y Estadísticas.

²⁶ F. Blanchard: *L'Organisation internationale du travail: De la guerre froide à un nouvel ordre mondial* (París, Editions du Seuil, 2004), pág. 224. Véase también OIT: *Actas de la 66.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Actas Provisionales*, núm. 14, (Ginebra, 1980), pág. 8.

posteriormente)²⁷. En los Estados Unidos la discusión tripartita iniciada por los empleadores siguió los mismos pasos²⁸.

Estas cuestiones también se abordaron en el seno de la OIT durante el mismo período, por ejemplo en los intercambios entre el Director General, Francis Blanchard, y Arthur Dunkel, Director General del entonces GATT. En 1989 un grupo de la Oficina sugirió varios posibles mecanismos para promover esas normas mínimas del trabajo, entre ellos la idea de un nuevo convenio²⁹. Al comienzo del mandato de Michel Hansenne como Director General se celebró una reunión tripartita que examinó el vínculo entre comercio y trabajo y la posibilidad de una cláusula social, pero no se llegó a ninguna conclusión decisiva³⁰.

La cuestión alcanzó su punto álgido en la reforma de la gobernanza de la economía mundial que llevó a la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que se había concebido para consolidar el desarrollo de un régimen comercial multilateral global. La OIT no había desempeñado un papel significativo en las negociaciones del GATT, pero la Oficina estuvo representada en la reunión ministerial final celebrada en Marrakech en abril de 1994, que puso fin a la Ronda de Uruguay y confirmó la creación de la OMC. Una vez más, un punto importante de conflicto fue si la OMC debía abordar la cuestión de las normas del trabajo, con los sindicatos y una serie de países industrializados a favor y la mayoría de los países en desarrollo en contra. Finalmente se aprobó en Marrakech un texto ambiguo que permitió volver a plantear la cuestión en la propia OMC³¹.

En la Conferencia Internacional del Trabajo de 1994, la Memoria del Director General examinaba procedimientos que podrían reforzar la acción en pro de los derechos fundamentales en el contexto de la globalización, expresados como derechos capacitadores que impulsarían los avances en otros ámbitos, e incluía un apartado sobre la posibilidad de una cláusula social. El debate fue animado. El Presidente del Grupo de los Trabajadores declaró en términos inequívocos cómo los trabajadores concebían dicha cláusula social:

²⁷ Según Stephen Pursey, que era economista principal de la CIOSL en aquel momento y uno de los principales participantes en este debate interno.

²⁸ Abraham Katz, testimonio oral. Véase <http://www.ilocentury.org>.

²⁹ Blanchard, *op. cit.*, pág. 231.

³⁰ Este resultado poco concluyente en la OIT fue posteriormente utilizado como argumento por los trabajadores y algunos países industrializados en favor de una cláusula social en la OMC. La fuente de este párrafo fue Francis Maupain, consejero jurídico de la OIT durante este período, en una comunicación personal.

³¹ OIT: «Las dimensiones sociales de la liberalización del comercio internacional», Oficina Internacional del Trabajo, Consejo de Administración, 261.ª reunión. Ginebra, noviembre de 1994, documento GB.261/WP/SLD/1, nota 2.

La cláusula social se opone a la mano de obra infantil, al trabajo forzoso, a la discriminación. Por otra parte, nuestra cláusula apoya la libertad sindical. Nuestra cláusula social contempla que la negociación libre es la manera de establecer los salarios y las condiciones de empleo que puede permitirse un país a la luz de sus circunstancias nacionales. He aquí la cláusula social de los trabajadores. Nada más y nada menos³².

Pero los países en desarrollo se oponían a la consideración de una cláusula social en la OIT. La reunión del Consejo de Administración celebrada en junio de 1994 examinó una propuesta de la Oficina de crear un grupo de trabajo sobre la dimensión social de la liberalización del comercio internacional. A pesar de la resistencia de los gobiernos de la India y Egipto, tratando de retrasar la decisión, la propuesta fue finalmente adoptada. El grupo de trabajo se reunió por primera vez en noviembre de 1994 y comenzó una serie de debates sobre los medios para reforzar la acción de la OIT, sobre lo cual volveremos más adelante.

En última instancia, el G-77 logró dejar fuera del programa de la OMC la cuestión de la cláusula social, a causa de sus profundas sospechas de que las motivaciones de los países industrializados que la promovían eran de carácter proteccionista, y en la primera Reunión Ministerial de la OMC, celebrada en Singapur en 1996, a la que había sido invitado en un principio el Director General de la OIT (invitación que se había anulado posteriormente)³³, la comunidad internacional reafirmó que la promoción de las normas del trabajo era responsabilidad de la OIT.

Renovamos nuestro compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el órgano competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas, y afirmamos nuestro apoyo a su labor de promoción de las mismas. Consideramos que el crecimiento y el desarrollo económicos impulsados por el incremento del comercio y la mayor liberalización comercial contribuirán a la promoción de esas normas. Rechazamos la utilización de las normas del trabajo con fines proteccionistas y convenimos en que no debe cuestionarse en absoluto la ventaja comparativa de los países, en particular de los países en desarrollo de bajos salarios³⁴.

³² OIT: *Actas* de la 81.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Actas Provisionales núm. 9, (Ginebra, 1994), pág. 34.

³³ M. Hansenne: *Un garde-fou pour la mondialisation: Le BIT dans l'après-guerre froide* (Ginebra, Editions Zoe, 1999), págs. 122-123.

³⁴ OMC: Declaración ministerial de Singapur, 1996, véase http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min96_s/wtodec_s.htm.

La CIOSL aportó un matiz positivo al texto, al reconocer que el comercio y las normas del trabajo estaban efectivamente vinculados. Sin embargo, en términos reales, la cláusula social quedó fuera de programa en lo que respectaba al sistema mundial de comercio, a partir de lo cual resultaba esencial que la OIT actuara.

La Cumbre Social

Mientras tanto, otra línea de pensamiento sobre política social internacional se había desarrollado en la comunidad internacional, suscitada en gran medida por las desastrosas consecuencias sociales de las políticas económicas de los años ochenta, y por la preocupación a causa de la excesivamente entusiasta imposición de modelos de mercado simplistas tras la caída de la Unión Soviética y de su modelo social y económico³⁵. En el curso de los años noventa se celebró una serie de conferencias mundiales de las Naciones Unidas sobre cuestiones sociales, que comenzó con la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, celebrada en Nueva York en 1990, y continuó con la Cumbre para la Tierra (Río de Janeiro, 1992), la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, junio de 1993), la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, marzo de 1995), la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, septiembre de 1995) y la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Estambul, junio de 1996). Todas ellas proporcionaron una plataforma para las muchas voces interesadas en garantizar que las políticas económicas sirvieran a fines sociales. Aunque no podían, por su carácter, crear el poder necesario para forzar el cambio político (a diferencia de la cláusula social), ayudaron a cambiar los términos del debate.

La OIT no fue la iniciadora de ninguna de estas conferencias, ni su participación fue significativa en las primeras etapas. La Declaración de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, por ejemplo, hacía muy poca referencia al mundo del trabajo y el empleo, exceptuando las medidas para la protección de los trabajadores migrantes.

No obstante, no puede ignorarse la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, conocida como la Cumbre Social. Fue convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1992 para abordar los acuciantes problemas de la pobreza, el desempleo y la integración social, todos ellos fundamentales en el mandato de la OIT. Había sido propuesta en 1991 por Juan Somavía,

³⁵ En palabras de Juan Somavía: «La guerra fría se hizo en nombre de la democracia y se ganó en nombre del mercado», en T. Weiss y otros: *UN voices: The struggle for development and social justice* (Bloomington, Indiana University Press, 2005), pág. 275.

entonces Embajador de Chile en las Naciones Unidas, con el apoyo del Presidente chileno Patricio Aylwin, y del Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, que lo nombró Representante Especial para llevar a cabo consultas sobre la posible celebración de la Cumbre. Somavia logró un amplio apoyo entre los gobiernos, lo cual era reflejo de la preocupación de éstos por las consecuencias sociales del ajuste estructural, entre ellas el estancamiento económico y la creciente pobreza en África y en América Latina, y los costos sociales del proceso de transición en el antiguo bloque soviético. Posteriormente fue nombrado Presidente del comité preparatorio de la Cumbre.

Aunque el programa de la Cumbre se solapaba considerablemente con las áreas de interés de la OIT, y Somavia se había reunido con su Director General del momento, Hansenne, en 1991 para informarle del proceso y pedir su colaboración, la OIT no se implicó verdaderamente hasta que el Consejo de Administración examinó los preparativos para la Cumbre en noviembre de 1992. Todos los delegados, tanto trabajadores como empleadores y gubernamentales, expresaron su preocupación ante el hecho de que los preparativos estuvieran avanzando sin una adecuada participación de la OIT. El portavoz del Gobierno de Alemania comentó: «La cumbre se ocupará [...] de problemas fundamentales, y al parecer la OIT sólo influirá en ellos de una manera secundaria, en lugar de desempeñar una función central»³⁶. El Consejo de Administración pidió al Director General que se pusiera en contacto con el Secretario General de las Naciones Unidas con el fin de garantizar una participación tripartita suficiente de la OIT «en la preparación, la celebración y el seguimiento» de la Cumbre.

A partir de entonces la OIT participó activamente en el proceso preparatorio de la Cumbre. Los mandantes trabajadores y empleadores trabajaron con Somavia, por entonces ya plenamente dedicado a la organización de la Cumbre. Somavia habló ante la Reunión de Alto Nivel sobre Pleno Empleo que se celebró durante la Conferencia Internacional del Trabajo de 1994, y exhortó a los mandantes de la OIT a «poner sus miras más allá» de sus preocupaciones inmediatas³⁷. La contribución de la Oficina en cuestiones de empleo fue prominente, pues proporcionó documentos importantes que determinaban la extensión y el carácter del problema del empleo en el mundo y analizaban algunas políticas nacionales e internacionales

³⁶ OIT: Discusión del Informe de la Comisión de Organizaciones Internacionales, Consejo de Administración, 254.ª reunión (Ginebra, noviembre de 1992), págs. IV/8-9, y IV/7 (GB.254/11/11).

³⁷ «Los gobiernos deben poner sus miras más allá de las próximas elecciones. Los empresarios deben poner sus miras más allá de su próximo balance. Los trabajadores deben poner sus miras más allá de las próximas negociaciones colectivas». *Employment: The first step out of poverty*, discurso ante la Reunión tripartita oficiosa de nivel ministerial sobre el empleo, Ginebra, 10 de junio de 1994, en J. Somavia: *People's Security: Globalizing Social Progress* (1999), págs. 26-28.

que podían mejorar la situación³⁸. El primer *Informe sobre el Empleo en el Mundo*, analizado en el capítulo 5, se distribuyó en la Cumbre y constituyó un punto de referencia en sus debates³⁹. Durante el período inmediatamente anterior a la Cumbre, el Instituto Internacional de Estudios Laborales realizó investigaciones sobre un posible enfoque integrado de lucha contra la pobreza y de políticas para superar la exclusión social. Para satisfacción de la OIT, aquella Cumbre de altísimo nivel, a la que habían asistido 120 jefes de Estado y de gobierno – una cifra sin precedentes –, incluyó en su documento final una declaración que respaldaba el objetivo del empleo pleno, productivo y libremente elegido, tal como lo definía el Convenio de la OIT sobre la política del empleo (núm. 122). Además, reconoció la importancia capital del empleo para la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Los miembros trabajadores de la OIT desempeñaron un papel prominente insistiendo en la importancia de las normas fundamentales del trabajo para la gobernanza de la economía mundial. La cuestión de la cláusula social fue un punto clave de controversia durante los debates preparatorios. Sin embargo, se llegó a un acuerdo en torno a un texto que afirmaba el compromiso de salvaguardar los intereses de los trabajadores a través del respeto de los derechos que habían sido establecidos como fundamentales en la Conferencia Internacional del Trabajo del año anterior. Ello constituía una victoria: el primer reconocimiento oficial internacional del estatuto particular de estos derechos, que fueron aceptados como las normas fundamentales del trabajo.

La Cumbre Social pudo lograr este acuerdo porque situó la promoción de las normas fundamentales del trabajo dentro de un enfoque amplio y coherente del desarrollo social y económico, que abarcaba buena parte de las preocupaciones fundamentales de la OIT. Los diez compromisos adoptados por la Cumbre se solapaban en gran medida con el programa de la OIT: la erradicación de la pobreza, el pleno empleo, la integración social basada en la promoción y la protección de todos los derechos humanos, la igualdad entre el hombre y la mujer, el acceso universal a la educación, el desarrollo de África, la integración de objetivos de desarrollo social en los programas de ajuste estructural, el aumento de los recursos asignados al desarrollo social, la creación de un entorno favorable al desarrollo social, y la mejora de la cooperación internacional. En conjunto constituían un enfoque global que eliminaba la separación entre derechos y normas, por una parte, y desarrollo y lucha contra la pobreza por otra.

³⁸ Véase, por ejemplo, OIT: *Contribución de la Organización Internacional del Trabajo al primer período sustantivo de sesiones del comité preparatorio de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social* (Ginebra, 1994).

³⁹ Hansenne, *op. cit.*, pág. 102.

El seguimiento de la Cumbre

Inicialmente, la OIT no aprovechó plenamente, dentro de su seguimiento de la Cumbre, el espacio que acababa de abrirse. Sin embargo, comenzó a actuar en dos ámbitos: el empleo y los derechos en el trabajo.

En lo concerniente al empleo, la Cumbre Social había dado a la OIT el mandato de organizar un seguimiento interorganismos de su programa de acción. Se organizaron algunas reuniones interorganismos y se realizó una serie de estudios de política de empleo por país, algunos de los cuales, como el de Chile⁴⁰, también se llevaron a cabo con cooperación entre organismos, y cubrían temas de política macroeconómica, calidad del empleo, relaciones laborales, legislación del trabajo e igualdad de género. Sin embargo, la calidad de estos estudios fue dispar, y no generaron un nuevo enfoque mundial. No parece que tuvieran mucha influencia en el pensamiento de la OIT, o en las políticas reales de empleo. También se produjeron intercambios tanto políticos como técnicos con los dirigentes y el personal del FMI y del Banco Mundial, y se participó en reuniones sobre empleo bajo los auspicios del G7 (más tarde G8)⁴¹. Aunque en estos intercambios se reconoció la importancia de la política de empleo, hubo pocas muestras concretas de cambio a este nivel; de hecho, poco después, el FMI demostró su falta de interés en los objetivos de empleo en su errónea respuesta a la crisis financiera asiática (véase el capítulo 5).

Más productivo fue el modo en que la Cumbre Social contribuyó parcialmente a salir del estancamiento en lo relativo a la cláusula social. Aprovechando el reconocimiento internacional otorgado por la Cumbre a las normas fundamentales del trabajo más allá de esfera de la OIT, la Oficina lanzó una campaña para su ratificación. Al mismo tiempo, el Consejo de Administración y el Director General comenzaron a elaborar un nuevo instrumento basado en estas normas, la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. La característica esencial de este instrumento era su universalidad, ya que establecía principios y derechos que todos los países debían respetar en virtud de su pertenencia a la OIT, independientemente de si habían ratificado o no las normas en cuestión. Ello puede, pues, interpretarse como un primer paso hacia la construcción de una base normativa social universal para la economía mundial. La Declaración preveía también un seguimiento para asistir a los países en la materialización de estos principios, así como la presentación de informes periódicos sobre los avances hacia los mismos.

⁴⁰ OIT: *Chile: Crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social* (Santiago de Chile, OIT, 1998).

⁴¹ Hansenne, *op. cit.*, págs. 106-110.

La Declaración surgió de un rico y complejo proceso, que implicó tanto cuestiones políticas como institucionales, imposibles de reflejar enteramente en el presente libro. Contribuyeron a ella los resultados de la Cumbre Social y de la reunión de la OMC en Singapur, pero también la labor realizada en la OCDE y en las instituciones financieras internacionales, así como el propio proceso dentro de la OIT, al que ya nos hemos referido. Otra fuente de esta idea provino de la comunidad de empleadores de los Estados Unidos. Según Abraham Katz, su representante en el Consejo de Administración en aquel momento, a finales de los años ochenta, el Consejo de los Estados Unidos para el Comercio Internacional estaba tratando de fortalecer los vínculos entre la OIT y los Estados Unidos por medios que no implicaran la ratificación de convenios, sino más bien la promoción de los principios en los que estaban basados⁴². Sean cuales fueren sus orígenes, la idea de una Declaración fue planteada por primera vez en el Consejo de Administración de la OIT por un delegado empleador, Brian Noakes, en noviembre de 1996⁴³. Aunque, como ya hemos mencionado, hubo otros factores, entre ellos la importancia concedida a las normas fundamentales del trabajo en la Cumbre Social, la idea cuadraba bien con la posición de los empleadores de que la OIT debía orientarse hacia las declaraciones de principios en lugar de multiplicar el número de convenios con obligaciones específicas. Los trabajadores se opusieron inicialmente a la propuesta, pues todavía no habían renunciado a lograr la aceptación de una cláusula social en la OMC. Pero cuando se vio claramente que dicho objetivo era imposible por el momento, se sumaron a las voces en favor de ese nuevo instrumento dentro de la OIT. La idea se siguió perfilando en la Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo de 1997⁴⁴. Según Jean-Jacques Oechslin, que dirigía el Grupo de los Empleadores en aquel tiempo y presidió la Conferencia Internacional del Trabajo de 1998, «este importante texto fue en gran medida el resultado de un esfuerzo conjunto de los miembros empleadores y trabajadores del Consejo de Administración»⁴⁵.

La Declaración se adoptó en 1998, no sin dificultades, ya que importantes países en desarrollo, como Egipto, México y Pakistán, continuaban manteniendo, como hicieran en la OMC, que cualquier iniciativa en ese ámbito entrañaba

⁴² Abraham Katz, testimonio oral.

⁴³ Hansenne, *op. cit.*, pág. 121.

⁴⁴ OIT: *La actividad normativa de la OIT en la era de la mundialización*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 85.ª reunión, Ginebra, 1997.

⁴⁵ J.-J. Oechslin: *Tripartisme, dialogue social et démocratie: Perspectives du monde des employeurs*, documento preparado para el Proyecto Centenario de la OIT, 2008, disponible en <http://www.ilocentury.org>.

riesgos de proteccionismo⁴⁶. Pero, además de establecer el carácter universal de los derechos fundamentales en el trabajo, la Declaración también reiteraba que las normas del trabajo no debían utilizarse con fines comerciales proteccionistas. Un año después se adoptaba por unanimidad el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (núm. 182) – también considerado parte de la base normativa social de la economía mundial –, que rápidamente logró un gran número de ratificaciones (169 de los 182 Estados Miembros de la OIT en octubre de 2008). La opinión acerca de la Declaración no fue unánime, pues hubo quien pensó que sentaba un precedente peligroso al crear dos tipos de normas y restar prioridad a las ratificaciones⁴⁷. Sin embargo, en la práctica el resultado ha sido un incremento del número de ratificaciones de los ocho convenios fundamentales, todos ellos ratificados en la actualidad por más del 80 por ciento de los Estados Miembros de la OIT.

No obstante, durante este período el ambiente en los órganos de gobierno de la OIT era tenso. Otras iniciativas de la Oficina, como las propuestas para seguir trabajando en repertorios de buenas prácticas empresariales y etiquetas sociales para los productos comercializados internacionalmente, que también se habían mencionado en la Memoria del Director General de 1997, se enfrentaron a una oposición considerable dentro del Consejo de Administración⁴⁸, y no había consenso interno sobre las prioridades del programa de la OIT, ya fuera entre trabajadores y empleadores o entre los representantes gubernamentales del Norte y del Sur. Detrás de las cuestiones políticamente más visibles, el programa de la Oficina era dispar, por lo que no alcanzaba la masa crítica necesaria para el seguimiento de muchas de las cuestiones puestas de relieve en la Cumbre Social.

⁴⁶ Véanse los párrafos iniciales del capítulo 2. La sospecha acerca de las motivaciones de los países industrializados persiste, no sin razón, ya que el lenguaje proteccionista también persiste en los foros políticos nacionales, particularmente en los Estados Unidos. En la actualidad se incorpora de forma ritual un texto del tipo «las normas del trabajo no deberán utilizarse a efectos comerciales proteccionistas» en todos los documentos pertinentes de la OIT, entre ellos la última Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa.

⁴⁷ Véase, por ejemplo, P. Alston: «‘Core labour standards’ and the transformation of the International Labour Rights Regime», *European Journal of International Law* (2004), vol. 15, núm. 3, págs. 457-521.

⁴⁸ Véase, entre otros, OIT: *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Dimensiones Sociales de la Liberalización del Comercio Internacional*, *Informe oral del Presidente del Grupo de Trabajo*, Consejo de Administración, 273.ª reunión, Ginebra, noviembre de 1998; GB.273/12.

El Programa de Trabajo Decente

La elección de Juan Somavia como Director General en 1998 fue la consecuencia lógica del exitoso papel que desempeñó como iniciador y organizador de la Cumbre Social. Su elección llevaba implícita la expectativa de que hiciera avanzar el programa de la Cumbre y situara estratégicamente a la OIT dentro del mismo. Somavia utilizó el año que transcurrió entre su elección y la toma de posesión de su puesto para realizar una serie de consultas entre los mandantes de la Organización y otros actores acerca de sus percepciones sobre papel de ésta y sus demandas a la misma, y creó un equipo de transición – algo novedoso en la OIT – compuesto por personas de dentro y fuera de la Oficina para preparar el programa con el que iniciaría su mandato.

Así es como Somavia recuerda ese período:

Terminé la campaña de mi elección con un claro sentimiento de que los mandantes de la OIT tenían imágenes muy distintas de la Organización, y de que, de alguna forma, el fin de la guerra fría, combinado con un modelo de globalización contrario a los valores fundadores de la OIT, estaban dispersando la energía de la institución. Necesitábamos reavivar su espíritu, dar un nuevo impulso al tripartismo y lograr que se la considerara importante para el siglo XXI. Ese sentimiento fue el origen del Programa de Trabajo Decente⁴⁹.

Para lanzar la estrategia se aprovechó el impulso de la Cumbre Social, cuyo éxito político se debía, por una parte, a la adopción de un programa amplio que incluía las preocupaciones fundamentales de los diferentes actores implicados y, por otra, al hecho de que esas preocupaciones se estaban considerando en un marco común. La falta de equilibrio inicial del seguimiento de la Cumbre por parte de la OIT hacía pensar que la Organización necesitaba un programa más integrado. Pero los Miembros de la OIT son, y han sido siempre, muy diversos. El desafío era encontrar un marco general de referencia que pudiera reflejar las preocupaciones de todos los Miembros de la Organización y cubriera los derechos fundamentales en el trabajo, el empleo y los ingresos, el crecimiento empresarial, la seguridad y la protección, el desarrollo y el diálogo.

El concepto de trabajo decente, resumido en el recuadro 5, iba a proporcionar ese marco de referencia, y fue formulado en los siguientes términos: «Actualmente, la finalidad primordial de la OIT es promover oportunidades para que

⁴⁹ Juan Somavia, en una entrevista realizada para la presente publicación.

los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana»⁵⁰. Por supuesto, esta idea proviene de la Declaración de Filadelfia, que promueve el desarrollo y el bienestar de las personas «en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades».

El concepto de trabajo decente fue una forma de expresar el objetivo general de la OIT, y un marco para armonizar sus diferentes programas. La labor de la OIT se unificó en torno a cuatro objetivos estratégicos, derechos en el trabajo, empleo, protección social y diálogo social, que proporcionarían el contenido sustancial del programa de trabajo decente. Aunque cada uno de estos objetivos tenía validez por sí mismo, debía considerarse como parte de un programa común. Pero trabajo decente quería decir también comprender y reformular los objetivos económicos y sociales en una economía mundial en plena evolución. Como dijera Amartya Sen en su discurso ante la Conferencia Internacional del Trabajo de 1999, «El mundo actual, que se globaliza económicamente, con todas sus oportunidades, con todos sus problemas y dificultades, exige una comprensión igualmente globalizada de la prioridad que ha de concederse al trabajo decente y a sus múltiples exigencias a nivel económico, político y social»⁵¹.

El trabajo decente se planteó tanto como una estrategia política como sustantiva y de gestión, pues proporcionaba un principio de organización interna cuyo objeto era aumentar la sinergia entre los diferentes sectores de la Oficina. Reflejaba las preocupaciones de los trabajadores en relación con los derechos en el trabajo, así como las de los empleadores en torno al desarrollo empresarial, como gran determinante de la creación de empleo. Respondía a las necesidades de los países en desarrollo de encontrar mejores medios de incluir los objetivos de trabajo y empleo en el desarrollo, y al mismo tiempo ofrecía un medio de promover las normas fundamentales del trabajo en la economía mundial, lo cual podía satisfacer a los países industrializados sin caer en el callejón sin salida de la controvertida cláusula social. Por último, estableciendo el diálogo social como objetivo estratégico se subrayaba la importancia particular del proceso tripartito de la OIT para la construcción del consenso hacia esos objetivos.

Somavia comenzó a poner en práctica esta estrategia inmediatamente después de tomar posesión de su cargo. Su primer Programa y Presupuesto, aprobado por el Consejo de Administración en marzo de 1999, estaba concebido en

⁵⁰ OIT: *Trabajo decente*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión, Ginebra, 1999.

⁵¹ Discurso del profesor Amartya Sen a la Conferencia Internacional del Trabajo, 15 de junio de 1999, en <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/a-sen.htm>.

Recuadro 5. El Programa de Trabajo Decente

El concepto de trabajo decente fue acuñado en 1999 por el recién elegido Director General, Juan Somavia, en su primera Memoria a la Conferencia Internacional del Trabajo. El trabajo decente se considera:

– una forma de expresar el objetivo fundamental de la OIT en lenguaje corriente

El término «trabajo», más general que empleo u ocupación, incluye en su significado las diversas formas en las cuales las personas contribuyen a la economía y a la sociedad, tanto en la economía formal como en la informal. La palabra «decente» refleja la idea de una ambición realista de que se cumplan unas normas sociales básicas en materia de ingresos, condiciones de trabajo y seguridad, derechos y dignidad.

– una meta global que integra las prioridades de todos los mandantes de la OIT – empleadores, trabajadores y gobiernos – constituyendo así una base sobre la que construir el consenso

El concepto de trabajo decente orienta la función legislativa del Estado y la acción de las instituciones públicas, pero también puede ser un objetivo atractivo para los empleadores, que aspiran a un trabajo productivo en empresas viables, e integra asimismo las exigencias fundamentales de los trabajadores en términos de derechos y seguridad.

– un concepto integrado a partir del cual analizar y entender mejor el impacto de aspectos más específicos de la labor de la OIT

Con el concepto de trabajo decente se pretende integrar en un marco común tanto la cantidad como la calidad del empleo, las perspectivas jurídica y económica, la seguridad en el trabajo y unos ingresos dignos. El concepto dirige la atención hacia las interacciones positivas y negativas entre los diferentes aspectos del trabajo y de la política social. Puede considerarse como la formulación actual de la preocupación permanente de la OIT por la paz, la justicia social, la democracia y la igualdad.

– un medio para organizar y gestionar la labor de la Oficina

En el programa de la OIT el concepto de trabajo decente integra toda la labor de la Organización en aras de cuatro objetivos estratégicos: derechos en el trabajo, creación de empleo, protección social y diálogo social, en torno a los cuales se organiza la Oficina, sin olvidar el eje transversal de la igualdad de género. La Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa consolida el trabajo decente como el principio organizador de la labor de la OIT, y reafirma que los cuatro objetivos son indisociables y se refuerzan mutuamente.

La Organización está promoviendo el concepto de trabajo decente como medio para abrir una dimensión social en el proceso de globalización, y también como marco para su acción en apoyo de objetivos de política nacional. No cabe duda de que se trata de un atractivo punto de referencia para los políticos de los distintos países, pues lo citan en términos aprobadores los líderes de países de todas las regiones. Se ha convertido en un objetivo mundial, con el refrendo a escala internacional de las Naciones Unidas y de muchas organizaciones de carácter regional.

torno a los cuatro objetivos estratégicos e incluía una presupuestación estratégica y una gestión orientada a los resultados⁵². El enfoque general fue presentado en su Memoria a la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 1999⁵³, a lo que siguió un marco de políticas estratégicas en noviembre de 2000, que promovía la acción simultánea a cuatro niveles: configuración del concepto de trabajo decente; fomento de la integración y la coherencia en toda la OIT dentro de este marco; inclusión del trabajo decente en la política relativa a la economía mundial; y hacer realidad el trabajo decente a nivel nacional⁵⁴. El marco de políticas estratégicas y el objetivo del trabajo decente recibieron el apoyo general de todos los mandantes tripartitos en la reunión de noviembre de 2000 del Consejo de Administración⁵⁵.

Todo ello exigía un cambio de filosofía en la OIT, tanto en la Oficina como en toda la Organización. Pudieron observarse diversas formas de resistencia, y la práctica no siempre siguió a la teoría. Los nuevos programas solían crearse su propio espacio, más que establecer vínculos a través de la Oficina. Los Sectores de esta última, que correspondían a los cuatro objetivos estratégicos, tendían a convertirse en silos. No obstante, el objetivo común del trabajo decente, aunque a veces sólo fuera nominal, exigía que cada acción se considerara dentro de una perspectiva más amplia, con lo cual promovió una visión general más integrada.

Sin embargo, integrar progresivamente el trabajo decente en las estructuras de la OIT no era suficiente. Había que convencer a toda una serie de actores del ámbito político, tanto dentro como fuera de la Organización, de que se necesitaba un enfoque integrado construido en torno al concepto, y de que ese enfoque podía proporcionar un marco concreto para vincular la política económica y la social tanto a nivel nacional como internacional, y constituía el modo de avanzar hacia las aspiraciones de la Cumbre Social en lo que se refería a la lucha contra la pobreza, el pleno empleo y la integración social.

El primer paso fue asentar el concepto dentro de los objetivos internacionales. Somavia asistió a la malhadada reunión ministerial de la OMC celebrada en Seattle en noviembre de 1999, en la cual, entre otros acontecimientos, el Presidente estadounidense Clinton – que había hablado ante la Conferencia

⁵² OIT: *Propuestas de Programa y Presupuesto para 2000-2001*, Consejo de Administración, 274.ª reunión, Ginebra, marzo de 1999, documento GB.274/PFA/9/1.

⁵³ OIT: *Trabajo decente*, op. cit.

⁵⁴ OIT: *Marco de políticas y estrategias para el período 2002-2005, y examen preliminar de las propuestas de Programa y Presupuesto para 2002-2003: Actualización del Programa de Trabajo Decente*, Consejo de Administración, 279.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2000, documento GB.279/PFA/6.

⁵⁵ El informe sobre el debate puede encontrarse en <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb279/pdf/gb-10-3.pdf>.

Internacional del Trabajo en junio de ese mismo año, expresando un apoyo sustancial a la labor de la OIT – firmó el instrumento de ratificación del Convenio núm. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil. La ponencia que Somavia presentó en la reunión hablaba de la necesidad de que las ventajas de la globalización beneficiaran a un número mayor de personas, demostraba la necesidad de una respuesta integrada construida en torno al trabajo decente y solicitaba la cooperación internacional. El fracaso de la reunión para lanzar una nueva ronda de negociaciones comerciales y las intensas protestas y manifestaciones populares que la rodearon pusieron bien de manifiesto la convicción generalizada de que la liberalización del sistema mundial de comercio no favorecería los objetivos sociales y de desarrollo. El Programa de Trabajo Decente era, según se argumentaba, una posible vía de salida, ya que planteaba unos objetivos más amplios de desarrollo social que todos los países podían hacer suyos, fuere cual fuere su nivel de desarrollo.

Somavia transmitió este mensaje a la décima reunión de la UNCTAD, celebrada en Bangkok a principios de 2000 y muy influenciada por los acontecimientos de Seattle, y habló del trabajo decente en la nueva economía globalizada:

El trabajo decente [es] la cristalización de la aspiración más profunda del ser humano en todas las sociedades y países, tanto desarrollados como en desarrollo. La aspiración al trabajo decente es la forma en que las mujeres y los hombres corrientes expresan sus necesidades. Si uno tiene la posibilidad de recorrer las calles o los campos y preguntarle a la gente lo que desea en medio de las nuevas incertidumbres que la globalización ha traído a sus vidas, su respuesta es: trabajo. Y cuando dicen trabajo, se refieren a una actividad que les permita atender las necesidades de sus familias en cuanto a seguridad y salud, a la educación de los hijos, y a la seguridad de los ingresos después de la jubilación, un quehacer en el que recibirán un trato decente y en el que se respetarán sus derechos básicos. Esto es lo que significa trabajo decente⁵⁶.

Somavia siguió promoviendo esta idea tanto en el Foro Económico Mundial de Davos, en el que los líderes empresariales internacionales estaban mostrando una creciente receptividad hacia ideas que estabilizaran la economía mundial, como en el Foro Social Mundial de Porto Alegre, en el que los movimientos alternativos se reunieron para promover una «alterglobalización». Como ya se ha señalado, en el ámbito de la OIT, la representación tanto de las grandes multinacionales

⁵⁶ Juan Somavia, Ponencia ante la décima reunión de la UNCTAD X, Bangkok, 15 de febrero de 2000, <http://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2000/unctadx.htm>.

como de las pequeñas empresas es escasa entre los empleadores, y el movimiento sindical internacional, aunque es una fuerza poderosa, se funda en gran medida en los trabajadores asalariados de las empresas formales. La Cumbre Social había movilizó a una audiencia mucho más amplia, especialmente en el ámbito de las ONG. Somavía mantenía que la promoción del trabajo decente requería también el compromiso y la participación de actores económicos y sociales exteriores a la OIT, y que ello, más que debilitar, reforzaría su estructura de gobierno tripartita. Así, aprovechó esos foros para promover la idea de que con el Programa de Trabajo Decente la OIT poseía un medio para que los beneficios de la globalización se repartieran de forma más justa. Existía una coordinación con el movimiento sindical, que también organizó actos y debates en el Foro Social Mundial, pero los empleadores se mostraban escépticos, cuando menos, ante este tipo de reuniones, y tanto ellos como los trabajadores se oponían a otorgar más espacio en la OIT a las ONG.

Mientras tanto, con arreglo al seguimiento de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, se celebró en Ginebra la Cumbre Social +5, en junio de 2000. En ella se reafirmaron los compromisos de 1995, y se reconoció que la globalización estaba modificando a grandes pasos las condiciones para su consecución. La Cumbre refrendó el Programa de Trabajo Decente, y en particular pidió a la OIT que desarrollara una estrategia internacional coordinada y coherente sobre empleo.

Era natural que la OIT centrara su atención en la Cumbre Social +5, dada su implicación y la de su Director General en la conferencia inicial. Sin embargo, pronto se hizo evidente que no bastaba como estrategia. Fue la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, celebrada en septiembre de 2000, la que fijó las prioridades, y la Declaración del Milenio no se centraba en el empleo o en el trabajo decente, sino en garantizar que «la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo», estableciendo una serie de objetivos específicos que debían alcanzarse en 2015, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Estos ODM atrajeron la atención de la comunidad mundial como no había logrado el seguimiento de la Cumbre Social. Sin embargo, la estrategia era extrañamente distinta. De los tres objetivos identificados por la Cumbre Social – la lucha contra la pobreza, la creación de empleo y la integración social –, sólo el primero aparecía explícitamente en los ODM. El empleo y la cohesión social habían desaparecido. Ello parece haber sido el resultado de un esfuerzo coordinado de las instituciones de Bretton Woods, la OCDE y las Naciones Unidas para redefinir el programa social internacional y restringir su alcance. Estas instituciones publicaron en el momento de la Cumbre Social +5 un documento conjunto, titulado *Un mundo mejor para todos*, que recibió críticas generalizadas por parte de las ONG y de muchos gobiernos que lo consideraron

como un paso atrás respecto de los compromisos de la Cumbre Social. Los países en desarrollo en particular insistieron en que las Naciones Unidas debían promover todos los «objetivos de desarrollo internacionalmente acordados», entre los que se incluía el pleno empleo, y no sólo los ODM.

El no reconocimiento de la importancia capital del empleo para la lucha contra la pobreza en los ODM exigía una respuesta de la OIT, que se concretó en un esfuerzo por integrar mejor el concepto de trabajo decente en las políticas tanto nacionales como internacionales. En primer lugar, había que convertirlo en un instrumento operativo de política a escala nacional. A través de las memorias sucesivas del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo se fueron organizando los elementos de esta estrategia. En la Memoria de 2001 se examinaban diferentes tipos de acción para reducir el déficit de trabajo decente, y en la de 2003 se analizaban las ventajas de orientar las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza hacia el trabajo decente⁵⁷. Se inició una serie de estudios piloto por país para desarrollar un enfoque integrado, basado en la idea de que los avances en los diferentes aspectos del trabajo decente se reforzarían mutuamente. Esta labor proporcionó ejemplos de cómo una estrategia de trabajo decente a escala nacional podía contribuir a los principales objetivos del país, como luchar contra la pobreza (Filipinas y Ghana), afrontar la competencia mundial (Marruecos y Bangladesh), o democratizar el país (Bahrein)⁵⁸. En paralelo, el personal de la OIT introdujo objetivos de trabajo decente en las estrategias de lucha contra la pobreza del Banco Mundial en varios países.

El objetivo del trabajo decente fue ampliamente aceptado a nivel regional, y mencionado en comunicados y declaraciones de la Unión Europea, la Unión Africana, la Organización de Estados Americanos y el Banco Asiático de Desarrollo. Por ejemplo, la Declaración de la Cuarta Cumbre de las Américas, celebrada en noviembre de 2005, afirmaba lo siguiente: «Nos comprometemos a construir un marco institucional más sólido e inclusivo, basado en la coordinación de políticas públicas en el ámbito económico, laboral y social para contribuir a la generación de empleo decente»⁵⁹.

⁵⁷ OIT: *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra, 2001; OIT: *Superar la pobreza mediante el trabajo*, Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra, 2003.

⁵⁸ A. Berar Awad: *Decent work as a national goal: the experience of the Decent Work Pilot Programme and other related initiatives*, documento preparado para el Segundo Foro Tripartito Regional sobre Trabajo Decente para el Sudeste Asiático y el Pacífico, Melbourne, abril de 2005.

⁵⁹ <http://www.summit-americas.org/IV%20Summit/Eng/mainpage-eng.htm>.

Al mismo tiempo, era obvio que el progreso social a escala nacional dependía cada vez más del ritmo y el cariz que iba tomando la globalización. El final del siglo XX fue un período de rápida expansión de los flujos transfronterizos de comercio, inversión extranjera directa y capital financiero, sólo brevemente interrumpidos por la crisis financiera asiática de 1997-1999 (que daría cierta idea de lo que se avecinaba en 2008). Además, el alcance de la globalización comenzó a ampliarse significativamente con la rápida expansión de los sistemas mundiales de producción, no sólo de los sectores agrícola e industrial, sino también del sector servicios, pues con el crecimiento exponencial de la conectividad mundial se había iniciado la deslocalización de los puestos de trabajo de este sector. El rápido crecimiento de China e India, así como el sólido rendimiento económico de otras economías de mercado emergentes, estaban empezando a tener un impacto generalizado en la estructura de la economía mundial. Había indicios de un ligero declive del número de personas que vivían en la pobreza absoluta, pero, al mismo tiempo, las desigualdades aumentaron tanto dentro de cada país como a nivel mundial. En muchos países industrializados, en desarrollo o en transición, las desigualdades salariales y de ingresos aumentaban. Las desigualdades en términos de riqueza crecían aún más, así como las divergencias en términos de rendimiento económico dentro del mundo en desarrollo. En contraste con una minoría de «globalizadores» de éxito, muchos países en desarrollo, entre ellos la mayoría de los países menos adelantados, quedaron sumidos en un estancamiento económico, una pobreza creciente y una capacidad disminuida para beneficiarse de la globalización.

Por éstos y otros motivos la globalización se convirtió en una cuestión muy controvertida. Proliferaron los movimientos de protesta como el de Seattle en contra de las instituciones de Bretton Woods y la OMC, a las que se acusaba de promover un proceso de globalización socialmente destructor. La pérdida de empleos a causa del aumento de las importaciones desde las economías de bajos ingresos (y la creciente deslocalización de puestos de trabajo hacia las mismas) generó resentimiento e inseguridad entre los trabajadores de los países ricos. En los países en desarrollo preocupaban cada vez más cuestiones como la marginalización de la economía mundial de muchos países de bajos ingresos a causa del proteccionismo de los países ricos, los subsidios agrícolas y unas reglas mundiales injustas, la calidad del empleo en los sistemas mundiales de producción y el lento ritmo de la creación de empleo, incluso en situaciones de rápido crecimiento del PIB. La OIT estaba bien situada para responder a estos problemas sociales en aumento y fortalecer el pilar social de la estructura de gobierno de una economía mundial cada vez más integrada e interdependiente, pero todavía inestable y poco reglamentada.

En noviembre de 2000 el Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización del Consejo de Administración examinó un documento de la Oficina sobre el desarrollo de un enfoque integrado de la política económica y social a nivel mundial⁶⁰. Había apoyo para seguir trabajando en este tema, por lo que en 2001 Somavia sugirió la idea de crear una comisión mundial, constituida por personalidades independientes, que ayudara a superar las fracturas del debate sobre la globalización y a concebir soluciones consensuadas viables. La idea siguió desarrollándose en sucesivas reuniones del Grupo de Trabajo durante 2001⁶¹, y fue finalmente aprobada en la reunión de noviembre de 2001⁶².

Para salvar el escepticismo inicial, era necesario que tanto los empleadores y los trabajadores como los gobiernos hicieran suyo el proceso y se implicaran en él. Para ello, los miembros de la Mesa del Consejo de Administración (el presidente gubernamental, Alain Ludovic Tou, el vicepresidente empleador, Daniel Funes de Rioja, y el vicepresidente trabajador, Bill Brett) fueron nombrados miembros de la Comisión *ex officio*, y se eligieron asimismo otros dos miembros entre el mundo sindical y el empresarial. La comisión contó con una doble presidencia, la Presidenta de Finlandia, S.E. Tarja Halonen, y el Presidente de la República Unida de Tanzania, S.E. Benjamin William Mkapa; por último, la integraban también una serie de figuras prominentes del mundo político y universitario, así como representantes de la sociedad civil. Presentó informes periódicos al Consejo de Administración sobre los avances de su labor, que entrañaba bastante complejidad, tanto política como sustantiva, y que exigió intensas negociaciones en las etapas finales sobre cuestiones de forma o de equilibrio del texto final. Éste terminó adoptándose por unanimidad.

El informe de esta Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Mundialización, titulado *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos*, se publicó en febrero de 2004. Ofrecía un examen exhaustivo del impacto económico y social de la globalización en todo el mundo, identificaba los principales problemas y sus causas, y formulaba una amplia gama de recomendaciones para generar unas pautas más justas e integradoras de globalización. Según el informe,

⁶⁰ OIT: *Marco para estudios de políticas integradas para lograr que se repartan más ampliamente los beneficios de la mundialización*, Consejo de Administración, 279.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2000, GB.279/WP/SDG/3; e *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización*, Consejo de Administración, 279.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2000, GB.279/16.

⁶¹ OIT: *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización*, Consejo de Administración, 280.ª reunión, Ginebra, marzo de 2001, GB.280/17; e *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización*, Consejo de Administración, 281.ª reunión, Ginebra, junio de 2001, GB.281/9.

⁶² OIT: *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización*, Consejo de Administración, 282.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2001, GB.282/12.

los desequilibrios y desigualdades provocados por ésta eran «inaceptables desde el punto de vista moral e insostenibles desde el punto de vista político»⁶³. El informe subrayaba la importancia de una mejor gobernanza tanto a escala nacional como mundial, de unas políticas internacionales más coherentes y, sobre todo, de establecer como objetivo mundial el trabajo decente, pues era un medio esencial para reforzar la dimensión social de la mundialización. Solicitaba una mayor implicación de una serie de actores, entre ellos los mandantes trabajadores y empleadores de la OIT. En un discurso ante la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2004, la Presidenta Halonen dijo:

Nuestro trabajo no siempre fue fácil. Las comisiones con frecuencia están integradas por personas de ideas afines, pero la nuestra ha estado en gran parte integrada por personas de diferentes pareceres. Veintiséis personas de origen diferente, opiniones políticas distintas, procedentes de partes del mundo diferentes y con sus propias y firmes opiniones. La Comisión, sin embargo, supo publicar un informe conjunto con el apoyo de todos. Esto es prueba de una nueva actitud y de un deseo de hallar respuestas comunes a retos comunes. Nuestro informe es prueba del poder del debate y del diálogo⁶⁴.

El informe ha sido citado en los más diversos foros y traducido a 18 idiomas. Sus conclusiones y recomendaciones han inspirado declaraciones políticas regionales y nacionales, estudios de investigación, reuniones y otras actividades. Ha sido respaldado en declaraciones y resoluciones de la Comisión Europea, de la Unión Africana y de muchos otros organismos nacionales e internacionales. Las Naciones Unidas reconocieron y promovieron la labor de la Comisión en una resolución de su Asamblea General de diciembre de 2004⁶⁵, que incluyó el informe de la Comisión y sus recomendaciones en la revisión prevista en 2005 de los ODM.

En el ámbito de la OIT, el informe fue recibido con diverso grado de entusiasmo según los sectores. En general, logró un firme apoyo de los trabajadores, y de África, América Latina y la Europa continental. El apoyo procedente de los países anglosajones, Asia y de los empleadores fue más selectivo. Por ejemplo, los

⁶³ OIT: Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos*, Resumen, pág. xi, <http://www.ilo.org/public/spanish/wcsdg/docs/report.pdf>.

⁶⁴ OIT: Discurso de Tarja Halonen pronunciado en la segunda sesión (especial), *Actas provisionales* núm. 9, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión, Ginebra, 2004.

⁶⁵ Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución A/RES/59/57: Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización titulado *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos* (Nueva York, 2004).

Estados Unidos apoyaron las recomendaciones sobre la mejora de la gobernanza nacional, pero mostraron escaso interés por la reforma de la reglamentación internacional⁶⁶. Los empleadores se mostraron muy reacios a aceptar cualquier propuesta de ampliar la reglamentación y presionaron para que el seguimiento de la OIT fuera mucho más limitado de lo que proponía el informe, que no obstante se convirtió en una importante referencia para la elaboración de los programas de la Organización en los años que siguieron.

Una de las conclusiones del informe era la necesidad de mayor «coherencia política» entre las organizaciones del sistema multilateral. Esta recomendación estaba motivada por las adversas consecuencias sociales de las políticas promovidas por el Banco Mundial, el FMI y la OMC en los años noventa. En su momento, los directores de estos tres organismos se habían desplazado personalmente para intervenir ante la Comisión Mundial, con mensajes ampliamente conciliatorios. La OIT lanzó entonces una «Iniciativa de Coherencia Política» para tratar de construir un marco internacional de política común en materia de crecimiento, inversión y empleo con participación de las instituciones financieras internacionales y los organismos pertinentes de las Naciones Unidas. Pero los progresos están siendo lentos. La dificultad quedó clara en una de las reuniones, en la que el representante del FMI preguntó si coherencia significaba que «ustedes son coherentes con nosotros, o somos nosotros los que hemos de ser coherentes con ustedes». Las orientaciones políticas siguen siendo divergentes en aspectos importantes entre las organizaciones internacionales implicadas. No obstante, se han desarrollado algunas actividades comunes, concretamente un estudio conjunto de la OIT y la OMC sobre comercio y empleo en 2006-2007, cuya conclusión principal fue que «las políticas comerciales y las políticas laborales y sociales están interrelacionadas y que una mayor coherencia normativa en ambos aspectos puede contribuir a que las reformas comerciales tengan efectos muy positivos sobre el crecimiento y el empleo»⁶⁷.

⁶⁶ La Sra. Chao, Secretaria de Estado de Trabajo de los Estados Unidos, en una intervención en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2004, declaró: «La Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización llegó a la correcta conclusión de que los esfuerzos por lograr beneficios duraderos a los trabajadores del mundo deben comenzar en casa, en cada nación soberana. Una buena gobernanza nacional, la democracia, el respeto por los derechos humanos fundamentales y las políticas económicas firmes son los elementos esenciales para un desarrollo sostenido y un futuro mejor para los trabajadores y sus familias [...] No obstante, la creación de nuevas instituciones internacionales, nuevas burocracias internacionales y nuevos instrumentos internacionales, no es en sí misma una fórmula para lograr el trabajo decente ni la reducción de la pobreza. Cada gobierno debe y puede estar a la altura de las responsabilidades que se requieren para abordar las causas fundamentales de estas condiciones en sus propias naciones y en el marco de sus propias culturas» (Cuarta sesión, *Actas provisionales* núm. 11, págs. 11-12).

⁶⁷ M. Jensen y E. Lec: *Comercio y empleo: los retos de la investigación sobre las políticas* (Ginebra, OMC/OIT, Instituto Internacional de Estudios Laborales, 2007).

Según un examen del impacto del informe de la Comisión Mundial realizado tres años después de su publicación, «aunque persiste la gobernanza inadecuada de la globalización que tanto preocupó a la Comisión, se han realizado progresos en una serie de ámbitos específicos – normas fundamentales del trabajo, responsabilidad social de las empresas, acuerdos marco mundiales, la reforma de las Naciones Unidas y un marco multilateral para las migraciones laborales. [...] es indudable que hoy en día se acepta más la necesidad, no sólo de que las reglas [de los sistemas financieros y de comercio globales] sean justas, sino también de que se perciban como justas. [...] El llamamiento para que el trabajo decente se convierta en un objetivo global ha recibido muchas respuestas, y el desafío que se plantea actualmente es cómo traducir este objetivo en la adopción de medidas dentro de cada país»⁶⁸.

En la Cumbre Mundial 2005 de las Naciones Unidas – la reunión de seguimiento que se celebró cinco años después de la Cumbre del Milenio (2000) –, se reconoció la importancia del Programa de Trabajo Decente:

Apoyamos firmemente una globalización justa y resolvemos que los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular las mujeres y los jóvenes, serán una meta fundamental de nuestras políticas nacionales e internacionales y nuestras estrategias nacionales de desarrollo, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza, como parte de nuestro esfuerzo por alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio⁶⁹.

Ello abriría el camino a la incorporación de los objetivos de trabajo decente en los ODM. Una Declaración Ministerial de la reunión del Consejo Económico y Social de 2006 exhortaba al sistema multilateral a integrar el empleo y el trabajo decente como objetivos, cuestión que ha sido asumida por la Junta de los Jefes Ejecutivos, que es el grupo de gestión y coordinación de alto nivel del sistema de las Naciones Unidas. Se ha llegado al acuerdo de que todos los organismos del sistema examinen las implicaciones de su acción para el trabajo decente. Por supuesto, las promesas de coordinación en el sistema de las Naciones Unidas son más fáciles de hacer que de cumplir.

La estrategia actual (hablamos de 2008) es desarrollar la acción de la OIT a nivel nacional en torno a los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP),

⁶⁸ H. Jenkins, E. Lee, G. Rodgers: *La búsqueda de una globalización justa tres años después: evaluación de los efectos de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización*, documento de trabajo 175 (Ginebra, OIT, Instituto Internacional de Estudios Laborales, 2007), pág. 2.

⁶⁹ Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución A/RES/60/1: *Documento final de la Cumbre Mundial 2005* (Nueva York, 2005), párrafo 47.

y establecer asociaciones con otras organizaciones del sistema multilateral para realizar actividades nacionales coordinadas. Los PTDP se han concebido como contribuciones a la estrategia nacional de desarrollo, y reflejan tanto las demandas y prioridades de los mandantes de la OIT como de todo el marco general de asistencia al país del sistema de las Naciones Unidas. El número de estos programas ha crecido rápidamente, y se han establecido «décadas de trabajo decente» en reuniones regionales en Asia, África y América Latina para aplicarlos de forma más sistemática en plazos decenales.

Un elemento final de esta estrategia es una nueva Declaración, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2008, la «Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa»⁷⁰. El objetivo fundamental de este texto es subrayar la importancia del Programa de Trabajo Decente y sus cuatro componentes, que son «inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente. La falta de promoción de cualquiera de ellos menoscabaría el logro de los demás». Además, los esfuerzos para promoverlos «deberían formar parte de una estrategia global e integrada de la OIT en pro del trabajo decente». Se ha propuesto que, entre las medidas de seguimiento, se investigue cómo interactúan los objetivos estratégicos entre sí, y se informe periódicamente de los progresos logrados para la consecución de los objetivos de trabajo decente. Esta Declaración se estaba utilizando en el momento de escribir el presente libro para consolidar el Programa de Trabajo Decente dentro de las estructuras y programas de la OIT.

Se trata sin duda del mayor esfuerzo en la historia de la OIT por construir y poner en práctica un programa coherente e integrado tanto a escala nacional como internacional. Todo lo anterior es prueba de los grandes avances que se han logrado. Aunque el hecho de que, tras casi diez años, el ejercicio no se haya completado, es buena prueba de su complejidad.

El concepto de trabajo decente, como expresión de la razón de ser de la OIT, no ha sido satisfactorio para todos. Hay quienes consideran que carece de rigor analítico y que la Oficina no lo ha dotado de suficiente contenido sustantivo y empírico. El adjetivo «decente» es bastante subjetivo y no siempre fácil de traducir en otros idiomas distintos del inglés original. Algunos de los mandantes Empleadores de la OIT se muestran reticentes, y ciertos gobiernos permanecen poco entusiastas.

También existen dificultades empíricas y conceptuales. La noción de trabajo decente incluye muchas cuestiones que no suelen cubrirse en los actuales

⁷⁰ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_099768.pdf.

sistemas estadísticos, y algunas de ellas, como la libertad sindical o la seguridad económica, son muy difíciles de evaluar sin ambigüedad. Existe mucha más información sobre las variables del mercado de trabajo que sobre el respeto de los derechos en el trabajo. Por consiguiente, los intentos de crear indicadores generales de trabajo decente utilizando las estadísticas actuales no han sido satisfactorios, y es necesario invertir considerablemente en nuevos sistemas estadísticos para evaluar adecuadamente los avances en trabajo decente, especialmente en los países en desarrollo. Este problema se agravó durante algún tiempo por las críticas, de los empleadores en particular (pero también de algunos países en desarrollo), a la idea misma de elaborar indicadores de trabajo decente, provocadas por el temor de que la Oficina comenzara a establecer clasificaciones de países (o de empresas) como las que suelen encontrarse en los principales informes internacionales, como el *Informe sobre Desarrollo Humano*. En 2008 se estaba tratando de encontrar soluciones a estos problemas⁷¹, pero no cabe duda de que el camino será largo.

El Programa de Trabajo Decente plantea también cuestiones de investigación a las que es necesario responder adecuadamente con el fin de especificar objetivos inequívocos en cada contexto. Por ejemplo, es necesario examinar con mayor profundidad hasta qué punto las distintas necesidades planteadas por los objetivos de trabajo decente se enfrentan o se contraponen. Afirmar, como se hace en la Declaración de 2008, que los objetivos se refuerzan mutuamente es perfectamente correcto como meta política, porque lo que hace que el programa sea aceptable por todos y, por consiguiente, políticamente viable, es el hecho de que se plantee como un todo. Pero es obvio que ello no se confirma en todas las relaciones y en todas las situaciones; una mayor protección social puede implicar menos empleo, si no se concibe teniendo en cuenta la relación entre ambos. Se requiere más investigación para determinar las condiciones necesarias para que este refuerzo mutuo sea posible. En términos más generales, se necesita un fundamento conceptual y empírico más sólido para el trabajo decente, y en 2008 se tenía el sentimiento generalizado de que era necesario fortalecer la capacidad investigadora de la Oficina para lograrlo. Ello requerirá cambios tanto en el sistema de incentivos internos como en los criterios de contratación, que infravaloran gravemente la labor sustantiva y las calificaciones académicas.

A pesar de estos problemas prácticos, el ideal del trabajo decente ha logrado un gran éxito en términos políticos. Ha proporcionado un importante punto de referencia para construir un marco más coherente en el que desarrollar la labor de la Organización y con el que lograr un apoyo más amplio para la misma. El

⁷¹ OIT: *La medición del trabajo decente*: documento de debate para la Reunión Tripartita de Expertos sobre la Medición del Trabajo Decente, Ginebra, septiembre de 2008.

concepto de trabajo decente está cada vez más presente en el discurso político, y ha modificado muchos programas nacionales. Se menciona periódicamente como objetivo central de la acción internacional; se especifica como objetivo en la Constitución de la Confederación Sindical Internacional, que ha lanzado una Jornada Mundial por el Trabajo Decente. Ha dado notoriedad a la OIT como actor mundial. Y todo ello se ha conseguido gracias a un gran esfuerzo de promoción a alto nivel, basado en un argumento plausible sobre los vínculos que existen entre diferentes objetivos sociales y económicos. Pero se ha debido también a que se trata de un concepto flexible que puede adaptarse a las aspiraciones de diferentes actores. Todavía hay sectores que ofrecen resistencia, y la comunidad universitaria tiene que hacerse con el concepto, lo cual es uno de los motivos por los cuales el fundamento científico es aún frágil. Sin embargo, en la historia de la OIT y de sus ideas, el concepto de trabajo decente es claramente uno de los de gran influencia.

No obstante, cabe argumentar que todavía están por resolver algunas de las cuestiones más difíciles. El trabajo decente es la formulación actual de las repetidas llamadas que la OIT ha lanzado a lo largo de su historia para lograr la integración de las perspectivas y objetivos económicos y sociales, objetivo que se ha cuestionado constantemente. El cambio hacia atrás que hemos visto en el programa internacional entre la reunión de la Cumbre Social +5 y la Cumbre del Milenio es un ejemplo. La lucha que la OIT tuvo que sostener para mantener su influencia tras la Segunda Guerra Mundial es otro ejemplo. Es característico de la economía política y de los intereses económicos, poner sistemáticamente en duda el progreso social. ¿Hasta qué punto las ideas pueden triunfar sobre la economía política? Ojalá Keynes no se equivocara cuando afirmó que las ideas de los economistas y de los ideólogos políticos, tanto justas como erróneas, tienen más poder de lo que suele creerse. De hecho, decía, son las ideas, y no los intereses creados, las que dirigen el mundo y las que, tarde o temprano, pueden resultar peligrosas, para bien o para mal⁷².

Sea cual fuere el poder de las ideas, y sin duda las de Keynes fueron poderosas, es obvio que han de construirse sobre una base conceptual y empírica sólida para que puedan resistir los ataques políticos. El desafío es levantar un marco riguroso y unificado que integre conceptos y enfoques jurídicos, sociales y económicos, todos ellos necesarios, para sostener la lucha de la OIT por hacer realidad sus objetivos primordiales de justicia social y trabajo decente.

⁷² J. M. Keynes: *The General Theory of Employment, Interest and Money* (Londres, Macmillan, 1936), último párrafo. Una de las últimas ediciones de la obra en español es: J. M. Keynes: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México, Plaza edición, 2006.

Una mirada hacia el futuro

Los aniversarios son momentos para mirar hacia atrás, quizás con satisfacción pero también con sentido crítico, y hacia delante, con el fin de preparar el futuro. Mirar hacia atrás nos permite apreciar las causas de los éxitos y los fracasos e identificar los factores que hicieron posible el progreso. Mirar hacia delante quiere decir anticipar los grandes cambios que se producirán en el contexto político y económico mundial en el que la OIT actúa y determinar cuáles serán las respuestas que la Organización tendrá que dar y que quizás impliquen, entre otras cosas, la reafirmación de sus valores y objetivos fundamentales en la forma que exijan los tiempos, así como cambios en la estructura de la Organización y una renovación de los contenidos y métodos de su labor. En realidad, este proceso ha empezado ya con la adopción de la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa en junio de 2008, de la que acabamos de hablar. Los comentarios que siguen son sencillamente un intento de plantear algunos puntos más, adoptando una perspectiva más a largo plazo que la de las reformas en curso.

A la hora de analizar el pasado no podemos escapar a la perspectiva que nos impone el presente, y las interpretaciones dependen del punto de mira. No obstante, es posible extraer algunas conclusiones generales.

En primer lugar, la filosofía fundamental y la estructura de gobierno de la Organización son sorprendentemente resilientes. En un mundo que ha cambiado de forma radical, la mayor parte de lo que se creó en 1919 y se consolidó en el período que siguió al año 1944 parece seguir teniendo plena vigencia en la actualidad. Por supuesto, la OIT se ha puesto en duda en ocasiones, su influencia ha sido desigual, y se ha cuestionado igualmente la legitimidad de sus mandantes, pero sigue siendo hoy un actor visible y audible en los foros mundiales en los que se conciben las políticas.

En segundo lugar, y sin menoscabo de lo anterior, la influencia de la OIT depende grandemente de las asociaciones que cree y del contexto económico y político. No dispone de los recursos de los bancos mundiales y regionales, ni de los poderosos instrumentos económicos de los organismos mundiales que se dedican a las finanzas y al comercio. Sin embargo, suele desempeñar una función estratégica para otros actores de la escena mundial, que necesitan el marco integrado de progreso social y económico que la OIT puede ofrecer, la legitimidad internacional que se deriva de la universalidad de sus Miembros y la penetración social que le otorga la participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en su labor. En coyunturas económicas y políticas importantes, sus valores y su autoridad pueden darle un papel central. Sus períodos de relativa fragilidad se produjeron cuando las luchas políticas se dirigían hacia ámbitos que dejaban a la

OIT al margen, o cuando la propia Organización no supo aprovechar el espacio político que se le abría.

En tercer lugar, los instrumentos de la OIT funcionan – normas, investigación política, cooperación técnica –, pero funcionan mejor cuando se integran en una estrategia coherente que por separado. Ése es el sentido del Programa de Trabajo Decente; pero ello también se puso de manifiesto en épocas anteriores, con enfoques más limitados que terminaron produciendo resultados inferiores. Es fundamental encontrar vías para favorecer el refuerzo mutuo entre los diferentes ámbitos e instrumentos de política. Ello no sólo aumenta la eficacia de la acción en cada ámbito; quizás lo más importante sea que amplía el consenso político detrás de cada acción.

En cuarto lugar, la historia ha demostrado que la OIT consigue un notable éxito cuando despliega estrategias basadas en el conocimiento que la vinculan a redes externas internacionales de expertos. Ya sea en el ámbito de la seguridad social, el empleo o los derechos en el trabajo, la Oficina siempre ha logrado su máxima eficacia cuando ha invertido en investigación de calidad y ha aplicado los resultados de dicha investigación a las grandes cuestiones de política, en colaboración con sus propios mandantes trabajadores y empleadores o con otros actores.

En quinto lugar, lograr la universalidad es el talón de Aquiles de la OIT. En cada capítulo del presente libro hemos visto que, en última instancia, un factor limitador de la influencia de la Organización es la dificultad de llegar a lo que se ha denominado economía informal o sector informal. Estos términos son meros recordatorios de una alarmante realidad: el mundo todavía tiene que encontrar la forma de integrar a la totalidad de su población en el progreso social. Por supuesto, la OIT no es la única que no ha encontrado respuesta, pero el hecho es que todavía tenemos que superar los factores estructurales, sociales y económicos que perpetúan la injusticia y la desigualdad en el mundo actual.

Por último, la OIT puede desempeñar un papel particularmente influyente a la hora de establecer el programa de política mundial. No cabe duda de que los programas a escala nacional y local también son importantes, y que la OIT ha contribuido mucho a los mismos con sus ideas y su asistencia, como muestra el presente libro. Pero la ventaja comparativa de la OIT aparece cuando actúa como defensora de ciertos valores en los debates internacionales, o como impulsora de la acción mundial, coordinando las políticas de los distintos países, o construyendo una visión universal que tiene en cuenta al mismo tiempo la diversidad de sus Miembros.

El pasado nos ha enseñado muchas otras cosas, pero los párrafos que siguen pretenden más bien mirar hacia el futuro, y no sólo en cuestión de años, sino de décadas, tan lejos como sea posible.

Un marco ético para un mundo interdependiente

A menos que se produzca una catástrofe, no parece que vaya a detenerse la creciente interdependencia de los pueblos, comunidades, empresas y países de todo el mundo que se ha producido en las últimas décadas. Es este fenómeno, con sus numerosas facetas, el que se ha definido acertadamente como el principal desafío al que se enfrenta la OIT. Se resume en una sola palabra: globalización. Pero dicho término evoca una idea de integración económica que no se corresponde del todo con la amplitud de las fuerzas que están surgiendo, las cuales plantean cuestiones fundamentales acerca de los conceptos y los instrumentos clave en los que se sustenta la labor de la OIT. En un mundo mucho más interconectado (y que lo estará más aún), habrá que revisar las concepciones de la justicia social y de los instrumentos para lograrla derivados de una era en la que las economías revestían un alcance principalmente nacional. Todavía se necesitan principios comunes para políticas que deberán aplicarse de forma coordinada en cada Estado nacional, pero estos principios podrían no ser suficientes. La acción de alcance mundial es cada vez más importante.

En este nuevo contexto mundial está ganando terreno rápidamente la convicción de que el fundamento ético del mundo actual sufre serias desviaciones. El impacto de la labor de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, y su llamamiento para una globalización justa, sólo es una muestra de ello. Las personas son cada vez más conscientes de que la economía mundial no ofrece justicia social. Están viendo el extraordinario aumento de la riqueza de una ínfima minoría, el abismo que se abre más y más entre la cúpula y la base, los paracaídas de oro que se ofrecen a ejecutivos empresariales en bancarrota, los miles de millones que se gastan en mantener con alfileres instituciones financieras desastrosamente gestionadas, mientras los recursos para reducir la pobreza en el mundo se estancan o decrecen, y los efectos de los mercados financieros especulativos, catastróficos para las vidas y el sustento de los pobres del planeta.

Se han planteado cuestiones al respecto en una incipiente literatura sobre ética cosmopolita, que está empezando a poner de manifiesto embarazosos problemas de incoherencia en las actuales concepciones de la justicia social, que consienten grandes desigualdades de remuneración por un trabajo similar en los distintos países, así como la discriminación en el mercado de trabajo mundial perpetrada a través de los controles de inmigración. Estos planteamientos, aparentemente utópicos, podrían muy bien lograr cierta resonancia en un mundo en el que las enormes diferencias nacionales en términos de oportunidades de vida están a la vista de todos. La OIT ha de estar preparada para hacer frente a la posibilidad de que sigan emergiendo nuevas concepciones de los derechos, con

sus demandas asociadas. Así sucedió en el pasado cuando se amplió la noción de derecho para incluir los derechos sociales, culturales y económicos que hoy se dan por sentado.

Si verdaderamente debe formularse una nueva concepción de la justicia social, la OIT ha de estar en primera línea. En el pasado, ha desempeñado una función importante en momentos clave, promoviendo la universalidad de los derechos humanos o integrando el empleo en los objetivos de desarrollo. El trabajo decente es, sin duda, parte del camino a seguir en la actualidad. Serán esenciales los principios de la OIT de democracia participativa y de movilización de las fuerzas productivas tanto para fines sociales como económicos, y no sólo en función de las ganancias personales. También lo será un marco de libertad científica y de debate abierto, como fundamento de un pensamiento innovador que pueda abrir vías de integración y universalidad, concebir la forma de establecer una base normativa socioeconómica mínima y universal y elucidar cómo cambiar las premisas de la acción mundial. Algunos países han hecho grandes progresos dentro de sus fronteras a estos niveles; la cuestión es cómo traducirlos a escala mundial.

Los instrumentos de reglamentación y política mundial

Un segundo ámbito al que debería dedicarse la OIT en el futuro, pues es central para su labor, tiene que ver con los medios para la reglamentación mundial. Es un tema constante en la historia de la OIT. En el capítulo 1 analizábamos las oscilaciones entre Estado y mercado. La reciente crisis financiera nos ha lanzado de nuevo claramente a una renovada creencia en la necesidad de la reglamentación y de que el Estado tenga un papel más prominente. Pues se ha hecho evidente que la búsqueda de la justicia social en el siglo XXI exigirá mayores esfuerzos para domar la economía mundial y las fuerzas financieras que campan a su antojo por falta de un marco adecuado de reglamentación tanto a nivel nacional como mundial. La crisis financiera en los países industrializados podría despertar una enérgica reacción política que corrija los peores defectos a escala nacional. Pero esto no será en absoluto suficiente, a menos que se hagan esfuerzos similares para regular los mercados a nivel mundial, sin lo cual la inmensa mayoría de los trabajadores del mundo, que vive en los países en desarrollo, continuará a la merced de actores internacionales que operan libremente, sin rendir cuentas ante nadie, tanto en la economía real como financiera, y de Estados que persiguen estrictamente sus propios intereses nacionales ignorando de forma flagrante los principios universales de equidad y el interés común.

Los problemas son amplios y complejos. Está emergiendo con rapidez un mercado mundial de trabajo en el que el bienestar de los trabajadores está cada vez más interconectado, a través de los estrechos vínculos que los sistemas de producción y la creciente movilidad del capital están creando. Ello se está produciendo a pesar de que el movimiento transfronterizo de trabajadores sigue siendo limitado. En un mundo en el que la política sigue concibiéndose básicamente a escala nacional, ello se ha traducido en una impresión de que se está intensificando la competencia por los puestos de trabajo que genera la economía mundial. Los temores que suscitan la «deslocalización» y el descenso de los salarios son la última manifestación de ello en el mundo industrializado, mientras que muchos países en desarrollo responden con un resentimiento hacia el proteccionismo del Norte. Estas tensiones de fondo han de ser reconocidas y afrontadas por la OIT desde una perspectiva más amplia que la que ofrecen las normas del trabajo y, posiblemente, también la cláusula social. Cuestiones como las posibilidades de acción internacional coordinada para aumentar la tasa de crecimiento del empleo decente en la economía mundial y acelerar el desarrollo de los países menos adelantados tienen que abordarse como medios para calmar esta tensión en torno al empleo. También han de abordarse las nuevas y complicadas cuestiones de distribución que plantea el incipiente mercado de trabajo mundial, entre ellas, qué constituye una distribución justa del valor añadido que se genera en los sistemas mundiales de producción, especialmente entre el capital del Norte y el trabajo del Sur. Implícita en esta última aparece, por supuesto, la cuestión de cómo moderar las desigualdades, en términos de poder de mercado, entre las multinacionales por un lado y los Estados y los trabajadores del mundo en desarrollo por otro.

Será esencial tratar estos conflictos de intereses, pues de lo contrario menoscabarán el potencial de una interdependencia saludable. Pero de nuevo resulta evidente que los instrumentos actuales de política no bastarán. Han de complementarse con medios de intervención imaginativos e innovadores. Al igual que la Declaración de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo abrió la puerta al reconocimiento universal de esos derechos, han de encontrarse nuevos medios de afrontar estos nuevos y complejos problemas de crecimiento y distribución. Es necesaria una reglamentación mejor y más eficaz para impedir el abuso y la injusticia, no sólo en los mercados financieros, sino también en todos los ámbitos de la economía mundial, comercio, inversión, medio ambiente y mercados de trabajo. Y junto con la reglamentación, se necesitan instrumentos para fomentar el interés común y garantizar que todos contribuyen a él, en función de sus medios, a pesar de que en el mundo actual pueda parecer imposible: el poder político y económico está demasiado concentrado

en un pequeño número de Estados y de actores económicos. Pero las tensiones son de tal envergadura que incluso las soluciones inverosímiles podrían terminar siendo inevitables, y la OIT tendrá que afrontarlas. Para ello es obvio que necesitará nuevas competencias en una serie de cuestiones de política mundial económica y social.

Representación, voz y gobernanza

Si quiere prepararse para hacer frente a este desafío, la OIT tendrá que ir más allá de sus mandantes tradicionales y trabajar con un grupo más amplio de nuevos actores con poder en la escena mundial. Estos actores son las empresas mundiales, los organismos regionales, las agrupaciones internacionales de parlamentarios y autoridades públicas, y los que surgen de la creciente organización mundial de intereses específicos, distintos de los que ya se encuentran en su seno. También tendrá que entrar en relación con grupos de intereses financieros de determinados países que no están debidamente representados en sus debates. Estos actores no se implicarán en la OIT a menos que tengan un interés directo en su labor, lo cual plantea a toda la Organización el reto de ampliar sus capacidades tripartitas y asociaciones actuales. También es necesario dar voz a los intereses de quienes están actualmente excluidos, debido a su falta de organización o a que sus modos de organización quedan fuera del tradicional modelo tripartito. El tripartismo ha superado la prueba del tiempo, pero ha de poder adaptarse a las nuevas realidades.

Esta cuestión no concierne exclusivamente a la OIT, sino que ha de formar parte de un replanteamiento más amplio de la gobernanza mundial. Cada vez hay más partidarios de la idea de que el sistema actual de organizaciones internacionales, que ha ido evolucionando desde 1945, necesita una reforma para responder adecuadamente a los desafíos mundiales declarados y emergentes. Se han adoptado reformas parciales y marginales en cuanto a su estructura y gobernanza, pero todavía no tienen ni el alcance ni el ritmo que exigen los cambios en el poder político y económico que se han producido desde la creación de estas organizaciones. No obstante, la cuestión se está tratando ampliamente en los círculos oficiales, no gubernamentales y académicos. Es importante que la OIT no quede fuera de este proceso. Al contrario, debería promoverlo y prepararse para afrontar cuestiones fundamentales como éstas: ¿cuál es la mejor estructura de gobernanza mundial para hacer avanzar la justicia social en el mundo?, ¿cómo debería posicionarse la OIT en los posibles escenarios de reforma a mayor o menor escala? y ¿cómo debería emprender su propia reforma, teniendo en cuenta el análisis anterior?

Desgraciadamente, la reforma institucional suele resultar difícil, salvo en tiempos de crisis. La propia historia de la OIT lo confirma, pues los momentos de cambio fundamentales, para bien o para mal, fueron consecuencia de guerras, problemas económicos o crisis políticas. Es posible que estemos entrando en uno de estos períodos, y el modo en que responda la OIT, no sólo con sus políticas, sino también con su estructura y sus métodos, influirá sin duda en la medida en que la incipiente economía mundial responda a los ideales de los habitantes del mundo en términos de derechos, empleo y seguridad. Ya lo ha logrado en el pasado. Nada impide que vuelva a lograrlo en el futuro.

Anexo I

Cronología de la OIT

1900	Creación de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores (IALL – International Association for Labour Legislation)
1906	Primeros convenios internacionales del trabajo adoptados por la conferencia (diplomática) de la IALL celebrada en Berna, por los que se prohíbe el uso de fósforo blanco en la fabricación de cerillas y el trabajo nocturno de las mujeres
1913	Dos proyectos de convenio adoptados por la conferencia (de expertos técnicos) de la IALL, celebrada en Berna, sobre la prohibición general del trabajo nocturno de los jóvenes
1916	Conferencia de sindicatos de los países Aliados, celebrada en Leeds (con dirigentes sindicales de Bélgica, Francia, Gran Bretaña e Italia)
1917	Conferencia Sindical Internacional, Berna
1919	Conferencia de Paz de París 1 de febrero-24 de marzo de 1919 Reuniones de la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo (Comisión del Trabajo), París 11 y 28 de abril de 1919 Adopción del informe de la Comisión del Trabajo por la Conferencia de Paz 28 de junio de 1919 Adopción del Tratado de Versalles, en cuya Parte XIII se incluye la Constitución de la OIT

1919 Octubre-noviembre

Primera Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Washington, D.C.

Admisión de Alemania y Austria como Miembros de la OIT

Elección de Albert Thomas como primer Director de la OIT

Adopción del Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1), que estipula la jornada de 8 horas y la semana de 48 horas, y de otros cinco convenios

1920 La Oficina se traslada a Ginebra (al edificio actualmente ocupado por el Comité Internacional de la Cruz Roja)

1920- *Enquiry into Production* (Investigación sobre la producción), Estudio
1923 internacional de la OIT sobre las tendencias de la producción industrial

1926 Inauguración del nuevo edificio de la OIT (actualmente ocupado por la Organización Mundial del Comercio)

1926 Creación de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios, y de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo.

1928 Adopción del Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26)

1930 Adopción del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)

1930 Primera edición de la *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo*

1932 Fallece Albert Thomas (7 de mayo); Harold Butler se convierte en el segundo Director de la OIT

1933 Alemania envía por primera vez un representante de un sindicato nazi a la Conferencia Internacional del Trabajo; ante la oposición que encuentra, la Delegación alemana abandona la Conferencia

1934 Admisión de los Estados Unidos (20 de agosto) y de la URSS (18 de septiembre) como Miembros

1935 Retirada de Alemania de la OIT

1936 Primera Conferencia Regional (de Estados americanos), Santiago de Chile

1937 Retirada de Italia de la OIT

1939	John G. Winant se convierte en el tercer Director de la OIT
1940	La URSS deja de ser Miembro de la OIT de facto, como consecuencia de su expulsión de la Sociedad de las Naciones en 1939 Agosto-septiembre La OIT traslada su sede a Montreal
1941	Edward Phelan ocupa el puesto de Director en funciones de la OIT (nombrado Director retrospectivamente en 1946) 27 de octubre-6 de noviembre Reunión Extraordinaria de la Conferencia Internacional del Trabajo, Nueva York (Universidad de Columbia) y Washington, D.C. (Casa Blanca)
1942	Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Santiago de Chile
1944	12 de mayo Adopción de la Declaración de Filadelfia durante la 26.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo
1945	Enero Creación de las primeras comisiones de industria (sectoriales) por el Consejo de Administración: transporte terrestre, minas de carbón, hierro y acero, sectores del metal, textiles, petróleo, sectores de la construcción (incluidas las obras públicas)
1946	La OIT se convierte en el primer organismo especializado de las Naciones Unidas e incorpora la Declaración de Filadelfia en su Constitución enmendada
1947	Primera Conferencia Regional Asiática (preparatoria), Nueva Delhi (India)
1948	David Morse se convierte en el quinto Director General de la OIT Adopción del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (núm. 87) Adopción del Programa urgente de la mano de obra para Europa, Asia y América Latina
1949	Adopción del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (núm. 98) Inicio del Programa de Asistencia Técnica de la OIT

1950	Conferencia Regional Asiática, Nuwara Eliya (Ceilán, actual Sri Lanka)
1951	Conferencia sobre las migraciones, celebrada en Nápoles Adopción del Convenio sobre igualdad de remuneración (núm. 100)
1951	El Consejo de Administración crea el Comité de Libertad Sindical para examinar las quejas de violaciones del derecho de libertad sindical y la Comisión de Investigación y Conciliación
1952	Lanzamiento del Programa Indigenista Andino Adopción del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima) (núm. 102)
1954	Readmisión de la URSS
1957	Adopción del Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (núm. 105)
1958	Adopción del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) (núm. 111)
1959	Apertura de la primera oficina en el terreno, en África, Lagos (Nigeria)
1960	Creación del Instituto Internacional de Estudios Laborales El denominado «Año africano»: Primera Conferencia Regional Africana, Lagos (Nigeria); quince países africanos son admitidos como Miembros simultáneamente
1963	Creación por el Consejo de Administración de la Comisión de Cuestiones Relativas a Sudáfrica, para tratar el problema del apartheid
1964	Adopción de la Declaración referente a la política del apartheid de la República Sudafricana, tras la cual, la delegación de este país abandonó la Conferencia Internacional del Trabajo (la retirada oficial de Sudáfrica de la OIT surtió efecto en 1966). Adopción del Convenio sobre la política del empleo (núm. 122)
1965	Creación del Centro Internacional de Perfeccionamiento Profesional y Técnico de Turín
1969	Se concede a la OIT el Premio Nobel de la Paz; celebración del 50 aniversario de la Organización

1970	C. Wilfred Jenks se convierte en el sexto Director General de la OIT Lanzamiento del Programa Mundial del Empleo (PME) Informe sobre la misión a Colombia (<i>Hacia el pleno empleo: Un programa para Colombia</i>)
1972	Informe sobre la misión a Kenya (<i>Employment, incomes and equality. A strategy for increasing productive employment in Kenya</i>)
1973	Francis Blanchard se convierte en el séptimo Director General de la OIT Adopción del Convenio sobre la edad mínima (núm. 138).
1975	Lanzamiento del Programa internacional de la OIT para el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo (PIACT). Inauguración del nuevo edificio (actual) de la OIT (Ginebra, route des Morillons). Adopción de la Declaración sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras.
1976	Conferencia Mundial del Empleo
1977	Adopción de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración sobre las EMN) (revisada en 2000 y 2006). Retirada de los Estados Unidos de la OIT
1980	Los Estados Unidos vuelven a ser Miembro de la OIT
1981	5 de junio Discurso de Lech Walesa a la 67. ^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo
1983	Creación de una Comisión de Encuesta para investigar quejas contra el Gobierno polaco en relación con la libertad sindical en Polonia (y la supresión del movimiento sindical Solidarnosc)
1984	Publicación del primer <i>Informe sobre el Trabajo en el Mundo</i> de la OIT
1987	Reunión de alto nivel sobre ajuste estructural
1989	Michel Hansenne se convierte en el octavo Director General de la OIT

-
- 1990 8 de junio
Discurso de Nelson Mandela ante la Conferencia Internacional del Trabajo poco después de su liberación (acaecida el 11 de febrero de 1990)
-
- 1992 Lanzamiento del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT
Se crea el primer Equipo Multidisciplinario en Budapest
-
- 1994 Readmisión de Sudáfrica como Miembro
Creación del Grupo de Trabajo sobre las dimensiones sociales de la liberalización del comercio internacional del Consejo de Administración (que tomará en 2000 la denominación de Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización)
-
- 1995 Publicación del primer *Informe sobre el Empleo en el Mundo*
Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de las Naciones Unidas («Cumbre Social») (Copenhague) respalda los objetivos de empleo y las normas fundamentales del trabajo
-
- 1996 Creación de una Comisión de Encuesta para investigar quejas sobre trabajo forzoso en Myanmar
-
- 1998 Adopción de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo
-
- 1999 Juan Somavia se convierte en el noveno Director General de la OIT
Lanzamiento del Programa de Trabajo Decente
El Presidente estadounidense Bill Clinton pronuncia un discurso ante la Conferencia Internacional del Trabajo
Adopción del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (núm. 182)
Lanzamiento de ocho Programas Infocus (sobre seguridad económica y social, seguridad en el trabajo, capacidades, crisis, seguimiento de la Declaración de 1998, trabajo infantil, diálogo social y pequeñas empresas)
-
- 2000 Inicio del Programa de la OIT sobre el VIH/SIDA y el Mundo del Trabajo
-

-
- 2001 Lanzamiento de la Campaña mundial sobre seguridad social y cobertura para todos
Foro Mundial del Empleo y lanzamiento del Programa Global de Empleo
-
- 2002 El Convenio núm. 182 (sobre las peores formas de trabajo infantil) supera las 100 ratificaciones (el ritmo de ratificación más rápido en la historia de la OIT)
-
- 2002- Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización
2004 (presenta su informe final en 2004: *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos*)
-
- 2005 La Cumbre Mundial de las Naciones Unidas respalda el Programa de Trabajo Decente
-
- 2007 Primer informe conjunto OIT-OMC: *Comercio y empleo: los retos de la investigación sobre las políticas*
-
- 2008 Adopción de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa
-

Anexo II

Selección de documentos oficiales

Constitución de la Organización Internacional del Trabajo: Preámbulo, 1919

El texto completo de la Constitución puede consultarse en <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/constq.htm>.

Considerando que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social;

Considerando que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a reglamentación de las horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, contratación de la mano de obra, lucha contra el desempleo, garantía de un salario vital adecuado, protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo, protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, pensiones de vejez y de invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor y del principio de libertad sindical, organización de la enseñanza profesional y técnica y otras medidas análogas;

Considerando que si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países:

Las Altas Partes Contratantes, movidas por sentimientos de justicia y de humanidad y por el deseo de asegurar la paz permanente en el mundo, y a los efectos de alcanzar los objetivos expuestos en este preámbulo, convienen en la siguiente Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

...

Principios generales de la primera Constitución de la OIT, 1919

La primera Constitución de la OIT constituye la Parte XIII del Tratado de Versalles. El artículo 427 de dicho Tratado establecía nueve principios generales rectores de la labor de la OIT, que se reproducen a continuación:

Reconociendo las Altas partes contratantes que el bienestar físico, moral e intelectual de los asalariados industriales es de importancia esencial desde el punto de vista internacional, han creado para la consecución de tal fin el organismo permanente previsto en la sección primera y lo han asociado al de la Sociedad de las Naciones.

Reconocen que las diferencias de clima, usos y costumbres, oportunidad económica y tradición industrial, hacen difícil de alcanzar de una manera inmediata la uniformidad absoluta en las condiciones del trabajo. Pero, persuadidas como lo están, de que el trabajo no debe considerarse simplemente como un artículo de comercio, estiman que existen métodos y principios para la reglamentación de las condiciones de aquél que todas las comunidades industriales deberían tratar de aplicar mientras lo permitieran las circunstancias especiales en que pudieran encontrarse.

Entre estos métodos y principios, juzgan las Altas Partes contratantes ser de importancia y urgencia los siguientes:

- 1.º El principio fundamental arriba indicado de que el trabajo no debe considerarse como una mercancía o un artículo de comercio;
- 2.º El derecho de asociación para todos los fines que no sean contrarios a las leyes, tanto para los asalariados como para los patronos;
- 3.º El pago a los obreros de un salario que les asegure un nivel de vida conveniente, según el criterio de la época y el del país de que se trate.

4.º La adopción de la jornada de ocho horas, o de la semana de cuarenta y ocho horas, como finalidad que deba perseguirse dondequiera que no se haya logrado todavía.

5.º La adopción de un descanso semanal de veinticuatro horas, por lo menos, que deba comprender los domingos, siempre que sea posible.

6.º La supresión del trabajo de los niños, y la obligación de introducir en el trabajo de los jóvenes de ambos sexos las limitaciones necesarias para permitirles continuar su educación y asegurar su desarrollo físico;

7.º El principio del salario igual, sin distinción de sexo, cuando se trate de trabajo de valor igual;

8.º Las reglas que se dicten en cada país respecto de las condiciones de trabajo, deberán asegurar una retribución económica equitativa a todos los trabajadores que residan legalmente en el país;

9.º Cada Estado deberá asegurar un servicio de inspección, en el que se incluirá a las mujeres, a fin de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección de los trabajadores.

Sin proclamar que estos principios y métodos sean completos y definitivos, las Altas Partes contratantes los estiman adecuados para guiar la política de la Sociedad de las Naciones, y creen que de ser adoptados por las comunidades industriales, que son miembros de la Comisión de las Naciones, y mantenidos intactos en la práctica por un cuerpo apropiado de inspectores, otorgarán beneficios incalculables a los asalariados del mundo.

Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia), 1944¹

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en Filadelfia en su vigésima sexta reunión, adopta, el día diez de mayo de 1944, la presente Declaración de los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo y de los principios que debieran inspirar la política de sus Miembros.

¹ En 1946 la Declaración de Filadelfia se incorporó como anexo a la Constitución de la OIT.

I. La Conferencia reafirma los principios fundamentales sobre los cuales está basada la Organización y, en especial, los siguientes:

- a)* el trabajo no es una mercancía;
- b)* la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante;
- c)* la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos;
- d)* la lucha contra la necesidad debe proseguirse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en un pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común.

II. La Conferencia, convencida de que la experiencia ha demostrado plenamente cuán verídica es la declaración contenida en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, según la cual la paz permanente sólo puede basarse en la justicia social afirma que:

- a)* todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades;
- b)* el logro de las condiciones que permitan llegar a este resultado debe constituir el propósito central de la política nacional e internacional;
- c)* cualquier política y medida de índole nacional e internacional, particularmente de carácter económico y financiero, deben juzgarse desde este punto de vista y aceptarse solamente cuando favorezcan, y no entorpezcan, el cumplimiento de este objetivo fundamental;
- d)* incumbe a la Organización Internacional del Trabajo examinar y considerar, teniendo en cuenta este objetivo fundamental, cualquier programa o medida internacional de carácter económico y financiero;
- e)* al cumplir las tareas que se le confíen, la Organización Internacional del Trabajo, después de tener en cuenta todos los factores económicos y financieros pertinentes, puede incluir, en sus decisiones y recomendaciones, cualquier disposición que considere apropiada.

III. La Conferencia reconoce la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan:

- a) lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida;
- b) emplear trabajadores en ocupaciones en que puedan tener la satisfacción de utilizar en la mejor forma posible sus habilidades y conocimientos y de contribuir al máximo al bienestar común;
- c) conceder, como medio para lograr este fin y con garantías adecuadas para todos los interesados, oportunidades de formación profesional y medios para el traslado de trabajadores, incluidas las migraciones de mano de obra y de colonos;
- d) adoptar, en materia de salarios y ganancias y de horas y otras condiciones de trabajo, medidas destinadas a garantizar a todos una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y necesiten esta clase de protección;
- e) lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la cooperación de empleadores y de trabajadores para mejorar continuamente la eficiencia en la producción, y la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas;
- f) extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa;
- g) proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones;
- h) proteger a la infancia y a la maternidad;
- i) suministrar alimentos, vivienda y medios de recreo y cultura adecuados;
- j) garantizar iguales oportunidades educativas y profesionales.

IV. La Conferencia, convencida de que la utilización más completa y amplia de los recursos productivos del mundo, necesaria para el cumplimiento de los objetivos enunciados en esta Declaración, puede obtenerse mediante una acción eficaz en el ámbito internacional y nacional, que incluya medidas para aumentar la producción y el consumo, evitar fluctuaciones económicas graves, realizar el progreso económico y social de las regiones menos desarrolladas, asegurar mayor estabilidad de los precios mundiales de materias primas y productos alimenticios básicos y fomentar un comercio internacional de considerable y constante volumen, ofrece

la entera colaboración de la Organización Internacional del Trabajo a todos los organismos internacionales a los que pudiere confiarse parte de la responsabilidad en esta gran tarea, así como en el mejoramiento de la salud, de la educación y del bienestar de todos los pueblos.

V. La Conferencia afirma que los principios enunciados en esta Declaración son plenamente aplicables a todos los pueblos, y que si bien en las modalidades de su aplicación hay que tener debidamente en cuenta el grado de desarrollo social y económico de cada pueblo, su aplicación progresiva a los pueblos que todavía son dependientes y a los que ya han llegado a gobernarse por sí mismos interesa a todo el mundo civilizado.

Declaraciones de la OIT

Declaración de Filadelfia, 1944, reproducida más arriba.

Declaración referente a la política de Apartheid, adoptada en 1964,

puede encontrarse en: [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09604/09604\(1964-47\)373-376.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09604/09604(1964-47)373-376.pdf). Esta Declaración se analiza en el documento de Neville Rubin, *From pressure principle to measured militancy. The ILO in the campaign against Apartheid*, preparado para el Proyecto Centenario de la OIT, 2008, disponible en: <http://www.ilocentury.org>.

Declaración sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras, 1975, puede encontrarse en: [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09604/09604\(1975-A-1\)96-100.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09604/09604(1975-A-1)96-100.pdf).

Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, adoptada en 1977 y revisada en 2000 y 2006;

puede consultarse en: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2006/106B09_303_span.pdf. Puede encontrarse más información sobre esta Declaración en: <http://www.ilo.org/public/english/employment/multi/tripartite/index.htm>. <http://www.ilo.org/public/spanish/employment/multi/overview.htm>.

Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, adoptada en 1998; puede consultarse en: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1998/98B09_234_span.pdf. Puede encontrarse más información en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc86/com-dtxt.htm>.

Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada en 2008; puede encontrarse en: [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2008/108B09_147_engl_\(4-14\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2008/108B09_147_engl_(4-14).pdf).

Anexo III

Otras lecturas seleccionadas

Historia de la OIT

- Alcock, A. 1971. *History of the International Labour Organisation* (Londres y Basingstoke, Macmillan).
- Barnes, G. 1926. *History of the International Labour Office* (Londres, Williams and Norgate Ltd).
- Béguin, B. 1959. *ILO and the tripartite system* (Nueva York, Carnegie Endowment for International Peace).
- Blanchard, F. 2004. *L'Organisation internationale du travail. De la guerre froide à un nouvel ordre mondial* (París, Seuil).
- Bonvin, J.-M. 1998. *L'Organisation internationale du travail. Etude sur une agence productrice de normes* (París, Presses Universitaires de France).
- Brett, B. 1994. *International labour in the 21st century: the International Labour Organisation, monument to the past or beacon for the future?* (Londres, European Policy Institute).
- Carew, A.; Dreyfus, M.; Van Goethem, G.; Gumbrell-McCormick, R.; van der Linden, M. (directores de la publicación). 2000. *The International Confederation of Free Trade Unions* (Berna, Peter Lang).
- Cox, R.W. 1977. «Labor and hegemony», *International Organization*, vol. 31, núm. 3, págs. 385-424.
- . 1973. «ILO: Limited monarchy», en Cox, R.W.; Jacobson, H.; Curzon, G. (directores de la publicación). *The anatomy of influence: Decision making in international organization* (New Haven y Londres, Yale University Press), págs. 102-138.

- Endres, A.; Fleming, G. 2002. *International organizations and the analysis of economic policy, 1919-1950* (Cambridge, Cambridge University Press).
- Follows, J.W. 1951. *Antecedents of the International Labour Organisation* (Oxford, Oxford University Press).
- Galenson, W. 1981. *The International Labor Organization. An American view* (Madison, University of Wisconsin Press).
- Ghebali, V.-Y. 1988. *The International Labour Organisation: A case study on the evolution of UN specialised agencies* (Dordrecht, Nijhoff).
- Guinand, C. 2003. *Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und die soziale Sicherheit in Europa (1942-1969)* (Berna, Peter Lang).
- Haas, E. 1964. *Beyond the nation-state. Functionalism and international organization* (Stanford, Stanford University Press).
- Hansenne, M. 1999. *Un garde-fou pour la mondialisation. Le BIT dans l'après-guerre froide* (Bruselas y Ginebra, Quorum and Zoë).
- Harrod, J. 1987. *Power, production, and the unprotected worker* (Nueva York, Columbia University Press).
- Helfer, L.R. 2006. «Understanding change in international organizations: Globalization and innovation in the ILO», *Vanderbilt Law Review*, vol. 59, núm. 3, págs. 649-726.
- Hislop, R. 1961. *The United States and the Soviet Union in the ILO* (Ann Arbor, University Microfilms).
- Jacobson, H. 1960. «The USSR and the ILO», *International Organization*, vol. 14, núm. 3, págs. 402-428.
- Jenks, C.W. 1976. *Social policy in a changing world. The ILO response* (Ginebra, OIT).
- . 1970. *Social justice in the law of nations. The ILO impact after fifty years* (London, Oxford and New York, Oxford University Press). Traducido al español en: Jenks, C.W. 1972. *Justicia social en el derecho de las naciones. El impacto de la OIT después de cincuenta años* (Madrid, Editorial Tecnos).
- . 1969. *Universality and ideology in the ILO* (Ginebra, OIT).
- Johnston, G.A. 1970. *The International Labour Organisation. Its work for social and economic progress* (Londres, Europa Publications).
- Kott, S. 2008. «Une 'communauté épistémique' du social? Experts de l'OIT et internationalisation des politiques sociales dans l'entre-deux-guerres», *Génèses, Sciences sociales et histoire* (París, Belin), núm. 71, págs. 26-46.
- Lee, E. 1994. «Orígenes y vigencia de la Declaración de Filadelfia», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 113, núm. 4, págs. 531-550.
- Lorenz, E.C. 2001. *Defining global justice. The history of U.S. international labor standards policy* (Notre Dame, University of Notre Dame Press).

- Maul, D. 2009. *Human rights, social policy and decolonization. The International Labour Organization (ILO) 1940-1970* (Ginebra, Proyecto Centenario de la OIT).
- . 2007. «The International Labour Organization and the struggle against forced labour from 1919 to the present», *Labor History* (Nueva York y Londres, Routledge), vol. 48, núm. 4, págs. 477-500.
- Morse, D. 1969. *The origin and evolution of the ILO and its role in the world community* (Ithaca, Cornell University Press).
- Moynihan, D.P. 1960. *The United States and the International Labour Organization, 1889-1934* (Doctoral Dissertation Fletcher School of Law and Diplomacy).
- Oechslin, J.-J. 2001. *The International Organisation of Employers. Three-quarters of a century in the service of the enterprise (1920-1998)* (Ginebra, Organización Internacional de Empleadores).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2009. *Edward Phelan and the ILO: The life and views of an international social actor* (Ginebra, Proyecto Centenario de la OIT).
- . 1996. «75 años de la Revista Internacional del Trabajo. Número retrospectivo», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 115, núm. 3-4.
- . 1954. «The composition of the Governing Body of the International Labour Office», *International Labour Review*, vol. 70, núm. 6, págs. 496-525.
- . 1947. «One hundred sessions of the Governing Body of the International Labour Office», *International Labour Review*, vol. 55, núm. 3-4, págs. 201-226.
- . 1931. *The International Labour Organisation. The first decade* (Londres, George Allen and Unwin).
- Phelan, E. 1949. «La OIT al servicio de la paz», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 39, núm. 6, págs. 629-654.
- . 1936. *Yes and Albert Thomas* (Londres, The Cresset Press). Traducido al español en: Phelan, 1953. *Albert Thomas y la Oficina Internacional del Trabajo* (México, J. Méndez Rivas).
- Riegelman Lubin, C.; Winslow, A. 1990. *Social justice for women: the International Labor Organization and women* (Durham N.C., Duke University Press).
- Rodríguez-Piñero, L. 2005. *Indigenous peoples, postcolonialism, and international law. The ILO regime (1919-1989)* (Oxford, Oxford University Press).
- Ruotsila, M. 2002. «'The Great Charter for the Liberty of the Workingman': Labour, liberals and the creation of the ILO», *Labour History Review* (Londres y Cambridge, Maney Publishing), vol. 67, núm. 1, págs. 29-47.
- Scelle, G. 1930. *L'Organisation internationale du travail et le BIT* (París, Librairie des Sciences Politiques et Sociales).

- Schaper, B.W. 1959. *Albert Thomas. Trente ans de réformisme social* (París y Assen, Presses Universitaires de France y Van Gorcum). En inglés: Schaper, B.W. 2009. *Albert Thomas. Thirty years of social reform* (Ginebra, Proyecto Centenario de la OIT).
- Sengenberger, W.; Campbell, D. (directores de la publicación). 1994. *International labour standards and economic interdependence* (Ginebra, OIT).
- Shotwell, J.T. (director de la publicación). 1934. *The origins of the International Labor Organisation* (Nueva York, Columbia University Press), dos volúmenes.
- Thomas, A. 1948. *International social policy* (Ginebra, OIT).
- Tortora, M. 1980. *Institution spécialisée et organisation mondiale: étude des relations de l'OIT avec la SDN et l'ONU* (Bruselas, Bruylant).
- Tosstorff, R. 2005. «The international trade-union movement and the founding of the International Labour Organization», *International Review of Social History* (Cambridge, Cambridge University Press), vol. 50, núm. 3, págs. 399-433.
- Van Daele, J. 2008. «The International Labour Organization in Past and Present Research», *International Review of Social History*, vol. 53, núm. 3, págs. 485-511.
- . 2005. «Engineering social peace: networks, ideas, and the founding of the International Labour Organization», *International Review of Social History*, vol. 50, núm. 3, págs. 435-466.
- Waline, P. 1976. *Un patron au Bureau International du Travail, 1922-1974* (París, France-Empire).

Documentos preparados para el Proyecto Centenario de la OIT (2008)

Disponibles en la página web del Proyecto Centenario:
<http://www.ilocentury.org>.

- Akpokavie, C. *Tripartism, social dialogue and democracy*.
- Böhning, W.R. *A brief account of the ILO and policies on international migration*.
- Cayet, T.; Rosenthal, P.-A.; Thébaud-Sorger, M. *Histoire du Service d'Hygiène Industrielle du BIT*.
- Chigara, B. *The ILO's contribution to the development of international human rights law and human security in sub-Saharan Africa*.

- Dahlen, M. *The ILO and child labour*.
- Hughes, S.; Haworth, N. *The ILO involvement in economic and social policies in the 1930s*.
- Kott, S. *De l'assurance à la sécurité sociale (1919-1949). L'OIT comme acteur international*.
- Lapeyre, F. *The ILO contribution to the development of policies and strategies for growth, employment and poverty reduction*.
- Lieten, K. *The ILO setting the terms of the child labour debate*.
- Marinakakis, A. *The role of the ILO in the development of minimum wages*.
- Maul, D. *The ILO involvement in decolonization and development*.
- McCann, D. *Contemporary working time law: Evolving objectives, subjects and regulatory modes*.
- Murray, J. *ILO and working conditions. An historical analysis*.
- Oechslin, J.-J. *Tripartisme, dialogue social et démocratie. Perspectives du monde des employeurs*.
- Pimenta, C.; Tortell, L.; Wolfson, O. *Colonialism, forced labour and the International Labour Organization: Portugal and the first ILO Commission of Inquiry*.
- Rubin, N. *From pressure principle to measured militancy. The ILO in the campaign against apartheid*.
- Seekings, J. *The ILO and social protection in the Global South, 1919-2005*.
- Trebilcock, A. *From social justice to decent work: An overview of the ILO's guiding ideals 1919-2008*.

Normas internacionales del trabajo

Existe una amplia bibliografía sobre el funcionamiento de las normas internacionales del trabajo de la OIT. Se citan aquí algunos ejemplos representativos.

- Bartolomei de la Cruz, H.; Von Potobsky, G.; Swepston, L. 1996. *The International Labor Organization: The international standards system and basic human rights* (Boulder, CO, Westview Press).
- Basu, K.; Horn, H.; Roman, L. (directores de la publicación). 2003. *International labor standards: History, theory, and policy options* (Malden, Blackwell).
- Boivin, I.; Otero, A. 2006. «La Comisión de Expertos de la OIT y el progreso de las legislaciones nacionales», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 125, núm. 3, págs. 233-247.

- Dahl, K.N. 1968. «The role of ILO standards in the global integration process», en *Journal of Peace Research* (Oslo, PRIO), vol. 5, núm. 4, págs. 309-351.
- OIT. 2006. *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo* (Ginebra, OIT). Disponible en la página web de la OIT.
- . 2005. *Las reglas del juego: una breve introducción a las normas internacionales de trabajo* (Ginebra, OIT). Disponible en la página web de la OIT.
- Landy, E.A. 1966. *The effectiveness of international supervision: thirty years of ILO experience* (Londres, Stevens and Sons).
- Valticos, N.; Von Potobsky, G. 1995. *International Labour Law* (Deventer, Kluwer).

Algunos de los informes internos de la OIT

- Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, que se publica anualmente.
- Informe III (IA)*, presentado a cada Conferencia, proporciona información general y observaciones específicas en relación con determinados países.
- Informe III (IB)*, incorpora el Estudio general, en el que se examina la aplicación en la legislación y en la práctica de un determinado grupo de convenios y recomendaciones en los Estados Miembros de la OIT.
- Informe de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia*, publicado anualmente en las *Actas Provisionales* de la Conferencia Internacional del Trabajo.

Todos estos documentos pueden consultarse en la página web de la OIT, <http://www.ilo.org>. El CD-ROM ILOLEX, que se publica cada dos años, es una base de datos que contiene los convenios y recomendaciones de la OIT, así como los informes de la Comisión de Expertos, los informes del Comité de Libertad Sindical, los Estudios generales y numerosos documentos conexos.

Índice alfabético

Nota: Las cifras en **negrita** remiten a los recuadros;
las cifras en *cursiva* a los gráficos.

- A**frica 211, 233
 conferencias regionales de la OIT 198, 226
 Programa de empleos y de calificaciones técnicas (1969) 198
África subsahariana 35, 209
Alemania 157
 horas de trabajo 120-121
 y la OIT 80
 recuperación de posguerra 192
 seguridad social 151-152, 154, 156-157
Allende, Salvador 55, 163-164
América Latina 94
 calidad del empleo 112
 decenio de 1980 209-210
 emigración 82
 equipo regional de empleo 209-210
 pensiones 175
 pobreza 233
 salarios mínimos 140
 sector industrial 110
 seguridad social 157, 163-164, 170
Annan, Kofi 89
antiguos países socialistas 212-213
apartheid 60-62
Argentina
 y salarios mínimos 144-145
 seguro social 157, 163, 169-170, 175
 «aristocracia laboral» 110
Asia 171, 194, 226
 crisis financiera 177, 214-215, 245
 del sur y del este 35
Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) 156
Asociación Internacional de los Trabajadores 4
Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores (IALL) (1900) 5, 21, 45-46, 261
Auer, P. 104
Australia
 y migraciones 85-86
 salarios mínimos 136
Aylwin, Patricio 233
- B**anco Mundial 96, 113, 192, 235
 «gestión de los riesgos sociales» 179-180
 análisis neoclásico 111, 209-210, 248
 antiguos países socialistas 212-213
 Doing Business 123
 estrategia de desarrollo 203
 globalización 214
 modelo de pensiones 174-176
 y necesidades básicas 207
bancos de desarrollo 96
Bangladesh 94
Barnes, Georges 108
Bélgica 130
Beveridge, Informe 165, 167, 190-191
Beveridge, modelo 164-165

- Beveridge, William 155, 166, 182
Birmania 169
 véase también Myanmar
Bismarck 151
Blanchard, Francis, Director-General de
 la OIT 56, 95, 145, 229-230, 265
Böhning, W.R. 81
Bolivia 163
Bonilla, Alejandro 173-174
Brasil 34
 globalización 212
 seguridad social 163
Bretaña *véase* Gran Bretaña
Brett, Bill 41-42, 246
Bretton Woods 10, 32, 36, 192, 197, 208, 211,
 222, 240
 movimientos de protesta en contra 245
Butler, Harold, Director de la OIT 137, 223
- C**alidad del empleo, OIT 100-102, 115-118,
 146-147
 actividad normativa 116, 147
 cambio tecnológico 105
 códigos 147
 decenios que siguieron a la Segunda Guerra
 Mundial 105-107
 y desarrollo 108-111
 desregulación del mercado de
 trabajo 111-115
 período de entreguerras 102-105
 véase también Programa de Trabajo
 Decente
Camdessus, Michel 215
Canadá
 cuarenta horas 120
 y migraciones 85-86
 salarios mínimos 136
Carozzi, Luigi 128-129
Carta del Atlántico (1941) 49, 162, 165, 223
Ceilán (Sri Lanka) 201-202
Chile
 y la OIT 55, 61, 235
 modelo de pensiones 172-175
 seguro social 157, 160, 163, 172
China 34-35, 108, 245
 globalización 36-37, 212
 y la OIT 47, 84, 108
Churchill, Winston 49
 cláusula social 228-232, 234, 239
Clinton, Bill 241
colaboración/cooperación internacional
 años ochenta 36-37
Colombia
 informe PME 143, 199-200
 y la OIT 57-58
 seguro social 157, 175
Comisión de Expertos *véase* OIT, Comisión
 de Expertos
Comisión del Trabajo 6-7, 15, 21, 75, 81, 108,
 152
Comisión Mundial sobre la Dimensión Social
 de la Mundialización 246-248, 255
 «Iniciativa de Coherencia Política» 248
 estudio conjunto de la OIT y
 la OMC 248-249
Comité Intergubernamental para las
 Migraciones Europeas 86
Comité Permanente Interamericano de
 Seguridad Social (1943) 164
Comunidad Europea *véase* Unión Europea
Confederación Internacional de
 Organizaciones Sindicales Libres
 (CIOSL) 72, 228-230, 232
Confédération générale du travail (CGT –
 Confederación General del Trabajo) 15
Conferencia de Paz (1919) 6, 15, 75, 152, 261
Conferencia de sindicatos aliados, Leeds
 (1916) 15, 51, 256
Conferencia Económica Mundial (1927) 221
Conferencia Internacional de Sociedades
 Mutuas y Fondos de Seguro de
 Enfermedad 156
Conferencia Internacional del Trabajo
 (1919) 73, 75, 82, 128
 (1921) 52
 (1925) 83, 153
 (1926) 152
 (1927) 52
 (1932) 187
 (1941) 162, 190, 223
 (1944) 46, 48, 165
 (1945) 78, 191
 (1961) 60, 197
 (1975) 82-83, 88, 106
 (1977) 229
 (1980) 229
 (1981) 87

(1993) 174
 (1994) 230
 (1996) 215
 (1997) 236
 (1998) 41, 236
 (1999) 239, 241
 (2001) 177-178
 (2002) 114
 (2004) 90, 246
 (2008) 250
 (2010 y 2011) 113
 Conferencia Monetaria y Económica Mundial
 (1933) 187
 Conferencia Regional Asiática 263
 Congreso de Viena (1815) 68
 Congresos Mundiales sobre Seguridad y Salud
 en el Trabajo 134
 Consejo Económico y Social
 (ECOSOC) 52-53, 56, 88, 97, 224
 y empleo 193-194
 y la OIT 192
 Constitución de la Confederación Sindical
 Internacional 252
 Convención Internacional sobre la protección
 de los derechos de todos los trabajadores
 migratorios y de sus familiares, 1990 88
 Corea, República de 34-35, 215
 calidad del empleo 110
 Costa Rica 169
 Cox, Robert 110
 Cuba 104
 Cumbre del Milenio (Naciones Unidas) 243
 Cumbre Social +5, 2000 (Naciones
 Unidas) 243, 252
 Cumbre Social (1995) 79, 214, 232-234, 241

Dahlén, M. 78
 Declaración del Milenio (Naciones
 Unidas) 243
 Declaración Universal de Derechos Humanos
 (1948) 18, 32, 42-43, 53, 65, 167, 178
 Derechos del Hombre, Declaración francesa
 de (1789) 43
 derechos humanos 42-45, 48-50, 96-98
 véase también libertad de asociación;
 trabajo forzoso u obligatorio
 derechos sindicales 55-58
 descolonización 8, 10, 33, 87, 108, 168-169, 196

desempleo 104, 189-190
 antiguos países socialistas 212-213
 economía neoclásica 208-210
 responsabilidades de los gobiernos 190
 desigualdades 142, 245-246
 Dinamarca, bienestar social 154
 doctrina del libre mercado *véase* economía
 neoclásica
 Dunkel, Arthur 230
 Dunning, Harold 53
 Duvalier, Francois 87

Economía *véase* economía neoclásica; Keynes,
 ideas económicas de
 economía informal *véase* sector informal
 economía neoclásica 111-112, 208-210, 227
 Egipto 94
 emigración *véase* migraciones
 Emmerij, Louis 205, 227
 empleadores
 cuestiones económicas 221
 Declaración (1998) 236-237
 derechos 18, 53-54
 migración económica 90
 participación 102-103, 236-237
 y reglamentación del mercado de
 trabajo 112, 114, 120, 246
 y trabajo decente 114, 243
 y visión neoliberal 210-211
 empleo
 decenio de 1990 212-215
 decenio de 2000 216-217
 y globalización 214
 impacto de la globalización 215
 OIT 183-184, 233-234
 período de entreguerras 184-190
 y pobreza/exclusión social 234, 243
 políticas internacionales 185-189
 Segunda Guerra Mundial y primeros años
 de posguerra 190-192
 véase también «pleno empleo»;
 Conferencia Mundial del Empleo;
 desempleo; gran depresión; normas;
 PREALC ; Programa Mundial del
 Empleo (PME)
 empleo, evolución
 «economía del desarrollo» 193-194
 asistencia técnica 194-196

decenio de 1950 192-196
decenio de 1960 196-197
formación profesional 195, 198-199
misiones sobre productividad 195
planes regionales 198
planificación de la mano de obra 198-199
programas regionales de empleo 209-212
subempleo 193-194
véase también Programa de Trabajo
Decente; Programa Mundial del Empleo
(PME)
enfoque integrado de la OIT 221-222, 227-228
Programa de Trabajo Decente 113,
178-179, 182, 217, 238, 240, 250, 252
Equipo Regional Asiático para la Promoción
del Empleo (ARTEP) 211
esclavitud 68-70, 72
España, calidad del empleo 112
Estados Unidos
Administración de Carter 207
Declaración de Independencia 43
doctrina del libre mercado 208
hegemonía 32, 185
y Israel 62
Ley de seguridad social (1935) 158-160
Ley del empleo (1946) 191
y migraciones 81, 85-86
New Deal 158, 187
políticas monetarias 187
salarios 103, 136, 144
estructuras industriales, evolución 33-35, 103,
170
Europa del Este y la OIT 37, 53, 175-176

Faaland, Just 204
fascismo 31, 83
Federación Sindical Internacional (FSI) 4, 51,
83, 156
Federación Sindical Mundial 52-53
Filipinas 169, 204
Finlandia, financiación de la SST 133
flexiseguridad 215
FMI *véase* Fondo Monetario Internacional
Fondo Monetario Internacional (FMI) 192
adversas consecuencias sociales de las
políticas promovidas 248
y antiguos países socialistas 212-213
crisis financiera asiática 235

y desarrollo 209-210
y la OIT 214, 235
Ford, Henry 103, 139
Francia
horas de trabajo 123
migraciones 81, 83
salarios mínimos 136
SST 129-130

GATT, Ronda de Uruguay 228, 230
género y la OIT 63-68
antes de la Segunda Guerra Mundial 63-65
decenios de 1950 y 1960 65-66
decenio de 1990 66
Guerra Mundial, Segunda 65
salarios mínimos 141
Ghana 114
Gillion, Colin 176
globalización 212
más justa 241-246
movimientos de protesta 245
países en desarrollo 245
para la OIT 28-30, 37-38, 215-216, 243
protección social 213
véase también Comisión Mundial sobre
la Dimensión Social de la Globalización
gobernanza mundial 254-255
para un mundo interdependiente 255
Goodrich, Carter 165
Gran Bretaña
desregulación 145-146
doctrina del libre mercado 208
hegemonía 185
y la Directiva sobre la ordenación
del tiempo de trabajo 123
y la OIT 103, 146, 162
y migraciones 81, 86
plomo blanco en pintura 128
política de empleo 191
salarios mínimos 136-137
gran depresión 30, 64, 77, 103, 135, 138-139,
154, 186-188
Grecia, seguro social 159
Grieser, Andreas 154
Guatemala 4, 169
Guerra Fría 33, 43-44, 86, 105, 192, 224
Guerra Mundial, Primera 3, 14, 21, 30, 74,
102, 151

Guerra Mundial, Segunda 1, 3, 7-8, 10, 29, 31,
42, 45-46, 48-49, 65, 71, 77, 84-85, 190-191
reforma del bienestar 161

Haas, E. 225

Haití

migraciones 87

seguridad social 169

Halonen, Tarja 246

Hansenne, Michel, Director General
de la OIT 230, 232

Harrod, Jeffrey 110

Higgins, Benjamin 196

horas de trabajo 108, 118-119

tendencias históricas 119

Hungría, pensiones 175

Igualdad 58-59

véase también género y la OIT

Imperio Británico, cuarenta horas 120

India 34-36, 47, 95, 104, 245

Committee on Fair Wages 140

globalización 212

horas de trabajo 108

organizaciones sindicales 229

sector informal 111

seguro social 157

SST 132

trabajo infantil 76-77

Indonesia 113, 169, 215

Informe sobre el desarrollo mundial (1990) 111

Instituto Internacional de Estudios

Laborales 211, 234

Internacional Obrera y Socialista 83

Irán, seguridad social 171

Iraq 94

Israel 61

Italia, cuestiones de emigración 81-82

Iyer, Subramaniam 174

Japón 47, 192

horas de trabajo 108

seguridad social 169

Jenks, C. Wilfred, Director General
de la OIT 265

Johnston, G.A. 120

Jolly, Richard 202, 210

Jouhaux, Léon 15

Kalecki, Michal 191

Katz, Abraham 228, 236

Kenya

informe sobre política de empleo 202-203

salarios mínimos 143

Keynes, ideas económicas de 187-188, 191,
208, 252

Keynes, J.M. 118

Leary, Virginia 92

Lee, Sangheon y otros 121-122

Lerner, Abba 188

Lewis, Arthur 193

Liberia 113

libertad de asociación 50-55

Malawi 94

Malí, 114

Mandela, Nelson 61

Marruecos, emigración 88

Marshall, Ray 229

Maul, Daniel 47, 69, 225

mercado de trabajo

estadísticas de la OIT 185

flexibilización 111-112

reglamentación 111-115

véase también calidad del empleo, OIT;

normas; trabajo forzoso u obligatorio

México 88, 163

migraciones

antes del estallido de la Segunda Guerra

Mundial 81-84

Congreso Mundial sobre Migraciones 83

decenios de 1950, 1960 y 1970 85-86

estudio OIT 90

gestión para la OIT 29-30, 84-91, 98

Sur-Sur 87

Mkapa 246

Morse, David, Director General de la OIT 16,
85, 101, 198-199, 263

mujeres

empleo 122-125

Murray, J. 122, 125

Mussolini 83
Myanmar
y la OIT 61
trabajo forzoso u obligatorio 69-70, 72

Naciones Unidas
Carta 43-44
Carta Internacional de Derechos Humanos 44
Comisión de Derechos Humanos 89
Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) 226, 242
Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993) 97, 232
conferencias mundiales sobre cuestiones sociales (decenio de 1990) 232
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer 65
Convención sobre los Derechos del Niño (1989) 45
Cumbre del Milenio (Naciones Unidas) 243
Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer 67
Decenio para el Desarrollo 171
Declaración del Milenio (Naciones Unidas) 243
Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007) 97
división de las tareas 224
Grupo Interinstitucional de apoyo al Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas 97
iniciativas y Convenciones para los trabajadores migrantes 88-89
Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) 243
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) 18, 43-44
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) 42-44, 167, 178-179
Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1971-1980) 66, 198
Namibia, apartheid 60
necesidades básicas, estrategia basada en las 143, 226-227

negociación colectiva 50, 53-54
Nicaragua, seguro social 157
Nixon, James 136
Noakes, Brian 236
Nobel de Economía 210
Nobel de la Paz (1969) 2, 15
normas internacionales del trabajo, sistema de 13, 20-22, 27, 44-46, 69, 76, 96, 182, 224-225
impacto de 24-26
países en desarrollo 106
proteccionismo 236-237
supervisión de 22-23, 54, 69
Noruega, salarios mínimos 136
Nueva Zelanda, salarios mínimos 136
nuevo orden económico internacional 226-227, 229

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) 243
Oechslin, Jean-Jacques 236
Ohlin, Bertil 105
Ohlin, informe de 106, 224
OIT
Código del Trabajo Nativo 47-48, 50
Comisión Consultiva Asiática 194
Comisión de Expertos 22, 54, 56, 70, 80, 90, 97, 126
Comisión de Expertos en Trabajo Indígena 93
Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización 90-91
Comisión sobre migración internacional 83
Comisiones de Encuesta 55
comisiones de industria 225
Comisiones de Investigación y Conciliación 55-56, 61
Comité de Libertad Sindical 18, 44, 54, 56
comité por correspondencia (1922) 156
Conferencia *véase* Conferencia Internacional del Trabajo
Conferencia Mundial del Empleo (1976) 143, 205-207, 226
Conferencia Regional Americana (1939) 64
Conferencia Regional Americana del Trabajo (1936) 92-93

- Constitución (1919) 6-7, 9-10, 46, 63-64, 99, 102, 152
 artículo 19 22
 artículo 26 55
 artículo 3 13
 artículo 35 46
 Preámbulo 269
 Principios generales 270-271
- Convenios
- Convenio marco de políticas sobre la SST, 1981 (núm. 155) 132-133
- Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11) 52
- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) 53-54
- Convenio sobre el desempleo, 1919 (núm. 2) 82, 152, 184, 190
- Convenio sobre el seguro de enfermedad (agricultura), 1927 (núm. 25) 153
- Convenio sobre el seguro de enfermedad (industria), 1927 (núm. 24) 153, 157
- Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177) 113
- Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175) 113
- Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) 47, 69-71
- Convenio sobre el trabajo nocturno, 1990 (núm. 171) 66
- Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1919 (núm. 6) 75
- Convenio sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1919 (núm. 4) 63, 124
- Convenio sobre el trabajo nocturno (mujeres) (revisado), 1948 (núm. 89) 66
- Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105) 71
- Convenio sobre la asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130) 168
- Convenio sobre la cerusa (pintura), 1921 (núm. 13) 128
- Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157) 87
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) 59, 65
- Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) 78-79
- Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919 (núm. 5) 73-74
- Convenio sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1932 (núm. 33) 76
- Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131) 141-142
- Convenio sobre la igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) 59, 65
- Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 (núm. 19) 82-83
- Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118) 87, 168
- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) 4, 53
- Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) 66, 197, 280
- Convenio sobre la protección a la maternidad, 1919 (núm. 3) 63, 124
- Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) 113
- Convenio sobre las cuarenta horas, 1935 (núm. 47) 120-121
- Convenio sobre las enfermedades profesionales (revisado), 1934 (núm. 42) 130
- Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1) 104, 108, 115, 119, 121
- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) 71, 79, 237, 242, 266
- Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128) 168
- Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121) 168
- Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26) 135, 138-140, 145
- Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951 (núm. 99) 140, 145
- Convenio sobre los pueblos indígenas y tribales, 1957 (núm. 107) 4, 94-96

- Convenio sobre los pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) 4, 92, 95-96
- Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156) 66, 125
- Convenio sobre los trabajadores migrantes, 1939 (núm. 66) 84
- Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143) 83, 88, 90
- Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) 82, 84, 87, 90
- Convenio sobre seguridad social, (norma mínima), 1952 (núm. 102) 167-170, 176
- convenios sobre derechos humanos 44
- Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing) (1995) 67
- Declaración de Filadelfia (1944) 7-9, 16, 24, 32, 41, 43, 46, 48-50, 52, 59, 65, 84, 165, 167, 178, 181, 191-192, 223-224, 239, 272-274
- Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa 11, 24, 237, 250, 253
- Declaración en relación con la acción contra el apartheid 24, 60
- Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998) 11, 24, 41-42, 54, 66, 79, 98, 235-236, 257
- Declaración sobre igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras (1975) 24
- Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social 24, 117-118, 133, 227
- Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo* 129
- equipos multidisciplinarios (EMD) 213, 216
- Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza (STEP) 180-181
- Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización 246
- Grupo Interinstitucional de apoyo al Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas 97
- Informe sobre el Empleo en el Mundo* (1995) 214
- Informe sobre el Empleo en el Mundo* (1996/97) 214
- Informe sobre el Empleo en el Mundo* (2000) 177
- Informe sobre el Empleo en el Mundo* (2001) 217
- Informe sobre el Trabajo en el Mundo* (1984) 212
- informes sobre estrategia de empleo 143
- Instituto Internacional de Estudios Laborales 211, 234
- La OIT al servicio de la paz* 6
- Oficina de la Consejera Especial para Cuestiones Relativas a las Trabajadoras 67
- Pensiones de seguridad social: desarrollo y reforma* 176
- Poblaciones indígenas* (1953) 93
- Políticas de empleo en una economía mundializada* (1996) 215
- Programa Global de Empleo 217
- Programa Indigenista Andino (PIA) 93-95
- Programa Internacional 80
- Programa Internacional para el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo (PIACT) 106-108, 117, 132
- Recomendaciones
- Recomendación sobre el desempleo, 1919 (núm. 1) 152, 184
- Recomendación sobre la asistencia médica, 1944 (núm. 69) 165
- Recomendación sobre la formación profesional, 1939 (núm. 57) 64
- Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1932 (núm. 20) 64
- Recomendación sobre la reducción de la duración del trabajo, 1962 (núm. 116) 121-122
- Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198) 113
- Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67) 165
- Recomendación sobre las responsabilidades familiares, 1965 (núm. 123) 66
- Recomendación sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 30) 64, 138

- Recomendación sobre los pueblos indígenas y tribales, 1957 (núm. 107) 94
- Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151) 83, 88
- Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 86) 82, 84
- sección de Higiene en el Trabajo 128
- Sección del Seguro Social 159, 164
- Seguridad social: un nuevo consenso* (2001) 178
- véase también* normas; Programa de Trabajo Decente; Programa Mundial del Empleo (PME); salarios mínimos; seguridad social/insurance, OIT
- OIT, evolución 2-6, 27-32, 108-109, 254-255
- colaboración/cooperación internacional 10, 214, 223-224, 242
- competencia en el ámbito de la política económica 184-187
- decenios de 1930 y 1940 222-223
- decenios de 1950 y 1960 32-34
- decenio de 1970 33, 35, 226
- decenio de 1980 35, 219-220, 228, 236
- decenio de 2000 37-38
- enfoque integrado 221-222, 227-228, 238
- evolución de la fuerza de trabajo 29-30
- falta de consenso político interno 210-211, 237
- fragmentación interna 221-222
- objetivos 100-105, 221
- relaciones con la Unión Europea 133, 170
- relaciones con las Naciones Unidas 32, 95, 97, 167, 192, 198, 224, 233
- sede en el Canadá 163
- OIT, hoy 12
- OIT, mirada hacia el futuro 253-259
- gobernanza mundial 258-259
- justicia social 255
- marco ético 255-256
- reglamentación mundial 256-258
- ONG 243
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) 111, 123, 214, 229, 236, 243
- Organización Internacional de Empleadores 18
- Organización Internacional de Normalización (ISO) 131
- Organización Internacional del Trabajo *véase* OIT
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) 86, 91
- Organización Mundial de la Salud (OMS) 130
- Organización Mundial del Comercio (OMC) 230-231, 236
- movimientos de protesta 245
- Seattle (1999) 241
- P** países Bajos
- cuarenta horas 120
- y la OIT 79
- SST 130
- países de industrialización reciente 36
- países en desarrollo 168-170, 193-197
- economía neoclásica 209-210
- globalización 245
- objetivos de trabajo y empleo 239, 241
- recién independizados 225
- sistema internacional de comercio 229
- véase también* empleo, evolución; empleo, OIT; PME; sector informal
- Pakistán 94, 113
- Parmeggiani, Luigi 131
- pensiones
- América Latina 175
- controversia 172-176
- modelo alternativo 174-176
- modelo chileno 172-175
- modelo del Banco Mundial 174-175
- regímenes privados 176
- Pérez de Cuéllar, Javier 233
- Perrin, Guy 166
- Persia 47, 108
- Perú
- cuestiones salariales 113
- seguro social 157, 163, 169-170, 175
- Phelan, Edward, Director de la OIT 5-6, 15, 104, 263
- objetivos sociales y económicos 223
- seguro social y seguridad social 162, 165
- PIACT, Programa Internacional para el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo 106-108, 117, 132
- Pinochet, Augusto 55, 172
- Plan asiático de desarrollo de la mano de obra 198

- Plan de Ottawa de desarrollo de los recursos humanos (1966) 198
- «pleno empleo» 190, 192-193, 233-234, 244
- OIT 191-193, 197, 214
- PME *véase* Programa Mundial del Empleo (PME)
- pobreza 38, 216, 234
- enfoque integrado 234
- lucha contra 184, 234
- Polonia 34
- y la OIT 37, 55-56, 61
- pensiones 175
- Solidarnosc 4, **56**
- precios del petróleo 35-36, 107, 172, 208-209, 227
- migraciones 87
- Programa de Trabajo Decente 24, 238-252, **240**
- colaboración/cooperación internacional 240
- cuestiones de investigación 251-252
- enfoque integrado 113, 179, 182, 216, 238, 240-241, 247, 250
- globalización justa 240
- lucha contra la pobreza 243-244
- y Naciones Unidas 247
- Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) 80
- Programa Mundial del Empleo (PME) 10, 30, 34, 105, 141-142, 170, 196-207, 209-213, 216, 225-226
- «redistribución con el crecimiento» 200, 202-203, 206
- «sector informal» 202-203
- abolición de la pobreza 207
- equipos regionales 211
- estrategia de intensificación del empleo 199-200, 226
- estrategia de necesidades básicas 206-207, 226
- estudios sobre la crisis alimentaria en África 211
- informes sobre política de empleo 199-202
- objetivos 198-199
- respuesta a la visión neoliberal 209-211
- trabajo de investigación 204-206, 211
- Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) 209-211
- Programas de Trabajo Decente por País (2008) 249-250
- progreso económico y progreso social 101, 111, 219-222, 226, 233, 252
- protección social *véase* seguridad social/seguro social, OIT
- protectionismo 236-237
- pueblos indígenas y tribales 91-97
- Convenios de la OIT 92, 94-97
- derechos fundamentales en el trabajo 96-97
- doctrina internacional de la «misión de civilización» 92
- integración 94
- movimiento indígena internacional 94-95
- Naciones Unidas 94-96
- y nociones de «política social» 96
- orientación integracionista 93, 95-96
- Programa Indigenista Andino (PIA) 93-95
- Pursey, Stephen 228-229
- R**aj, K.N. 196
- Ranis, Gus 204
- Reagan, Ronald 208
- «redistribución con el crecimiento» 200, 202-203, 206
- Reino Unido *véase* Gran Bretaña
- Rens, Jef 95
- República Dominicana 169, 204
- migraciones 87
- Revista Internacional del Trabajo* 116-117
- calidad del empleo 117, 135
- empleo 185, 188, 191
- gestión macroeconómica 187
- horas de trabajo 120
- pensiones 174
- seguro social 153, 159, 163
- SST 128, 133
- Rioja, Daniel Funes de 246
- Robert, Marcel 131-132
- Rodríguez Piñero, L. 92, 94
- Roosevelt, Franklin 1-2, 31, 43, 49, 139, 158, 187
- Rumania 34
- S**alarios mínimos 135-136
- desacuerdo entre empleadores y trabajadores 141
- desigualdades 142
- desregulación 145-146

- evolución 142
 - fijación 140-141
 - igualdad de género 141-142
 - y la depresión 138-139
 - y la OIT 115, 141-142, 145-146
 - necesidades básicas 143
 - países en desarrollo 140, 142
 - salario mínimo internacional 136-137
 - siglo XXI 146
 - salud y seguridad en el trabajo *véase* SST
 - Schultz, Theodore 193
 - Secretariados Profesionales Internacionales 4, 51
 - sector informal 92, 114, 254
 - empleo 34, 109-111, 114
 - países en desarrollo 202-203
 - seguridad social 170, 180
 - Seers, Dudley 140, 200-201
 - seguridad social, evolución
 - Alemania como pionera 151-152, 154
 - asistencia social **155**
 - cobertura universal 178-182
 - continente americano 163-164
 - decenio de 1930 154, 156-157
 - Estado del bienestar 166-168
 - filosofía del Banco Mundial 179-180
 - Guerra Mundial, Segunda 160-166
 - modelo alemán 154, 156-157
 - modelo Beveridge 164-165
 - modelo contributivo 155
 - período de entreguerras 150-160
 - prestaciones para todos 167
 - privatización 172
 - prototipo de trabajador asalariado 170
 - seguridad social/seguro social, OIT 149-182
 - «países subdesarrollados» 170
 - América Latina 160, 170
 - asistencia técnica 170-171
 - cambio conceptual 164-165
 - Convenio sobre seguridad social, (norma mínima), 1952 (núm. 102) 167-170
 - desacuerdo de los empleadores 168
 - economía informal 170
 - estrategia integrada 177-181
 - flexiseguridad 180
 - gobierno de los Estados Unidos 159-160
 - Grecia 159
 - investigación y conocimiento 158-159, 180
 - labor regional 160
 - posición de los trabajadores 169
 - programas en Asia 171
 - regímenes contributivos 155
 - Sección del Seguro Social 159
 - seguridad socioeconómica 179-180
 - Sen, Amartya 239
 - Nobel de Economía (1998) 211
 - Poverty and famines* (pobreza y hambre), 211
 - Siam 47, 108
 - silicosis 129-130, 132
 - Singer, Hans 202
 - Sociedad de las Naciones 7-8, 31-32, 43, 69, 83, 165, 189
 - Conferencia Mundial Monetaria y Económica 139
 - Convenio relativo a la esclavitud (1926) 69
 - disolución 48
 - Pacto 43
 - Solidarnosc 4, 56
 - Somavia, Juan 232-233
 - Director General de la OIT 67, 238-243, 266
 - Sri Lanka *véase* Ceilán
 - SST 127-134
 - estadísticas 127
 - y intereses económicos 128-129
 - muerres relacionadas con el trabajo 127
 - SST, trabajo de la OIT 115-117, 127-134
 - base de conocimientos 128-129
 - códigos 131, 133
 - países en desarrollo 132
 - programa SAFEWORK 133-134
 - ratificación del Convenio 132
 - silicosis 129-130, 132
 - símbolos de peligro 131-132
 - Stack, Maurice 164
 - Stein, Oswald 156, 161-162, 164
 - Stewart, Frances 210
 - subempleo 193-194
 - Sudáfrica y la OIT 56, 264, 266
 - apartheid 60-61
 - seguridad social 158
 - Sudán 204
 - Suiza
 - cuarenta horas 120
 - trabajadores migrantes 85, 89
- T**
- akala, Jukka 133
 - Tanzanía 114
 - Tapiola, Kari 228

Taylor, Frederick 103
territorios árabes ocupados 61-62
Thatcher, Margaret 145, 208
Thibert, Marguerite 64
Thomas, Albert, Director de la OIT 14, 17,
64, 103-104, 126, 138-139, 152, 220-221,
223, 262
tiempo de trabajo
dimensión de género 123-125
normas de la OIT 104, 115-116, 119-123,
125-126
perspectiva de la OIT 122-123
Tixier, Adrien 159-160, 222
Tou, Alain Ludovic 246
trabajadores 11, 21, 37, 102, 110
cuestiones salariales 135, 137, 141
cuestiones sociales 168-169, 210, 239
derechos 42, 54, 96-97
y desregulación del mercado de trabajo 112
globalización justa 246
OIT, tripartismo 17-20
véase también calidad del empleo; sector
informal; trabajadores migrantes
trabajadores domésticos 113
trabajadores migrantes 81-91
empleadores y gobiernos 90-91
iniciativas de las Naciones Unidas 89-91,
96, 232
para la OIT 29
reglamentación internacional 89-91
seguridad social 82, 87
trabajadores originarios de las colonias,
derechos 46-48, 58
véase también descolonización; OIT, Código
del Trabajo Nativo
trabajo 36
véase también empleo, OIT
trabajo a tiempo parcial 124
trabajo decente, concepto 11, 39, 42, 216, 219,
241, 247-248
trabajo forzoso u obligatorio 68-73, 225
véase también Myanmar
trabajo infantil 30, 73-79, 98

1995-2008 78-79
agricultura 74-76
Depresión 77
empresas familiares 76-77
Guerra Mundial, Primera 74
Guerra Mundial, Segunda 77
India colonial 76-77
industrialización 74-75
prestaciones familiares e infantiles 78
Programa Internacional 80
Tratado de Versalles 43, 46, 50, 63, 261
tripartismo 10, 12-20, 31-32, 98, 236, 258
en la práctica 17-20
globalización 19, 258

UNCTAD *véase* Naciones Unidas,
Conferencia de las Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo (UNCTAD)

UNICEF

Adjustment with a human face (1987) 210
respuesta a la visión neoliberal 210

Unión Europea 106, 170

Directiva sobre la ordenación del tiempo
de trabajo 123
influencia de la OIT 133
y reglamentación del mercado de
trabajo 113

Unión Soviética 33, 62, 71, 86, 192, 263-264
desintegración 37
hostilidad 30

Uruguay, seguro social 157, 160, 163
pensiones 175

Venezuela 169

Viet Nam 169

Wall Street, caída de 84

Wilson, Woodrow 6

Winant, John G., OIT Director 159

Wolfe, Humbert 137