



Sustento del uso justo  
de Materiales Protegidos  
derechos de autor para  
fines educativos



**UCI**

Universidad para la  
Cooperación Internacional

UCI  
Sustento del uso justo de materiales protegidos por  
derechos de autor para fines educativos

El siguiente material ha sido reproducido, con fines estrictamente didácticos e ilustrativos de los temas en cuestión, se utilizan en el campus virtual de la Universidad para la Cooperación Internacional – UCI – para ser usados exclusivamente para la función docente y el estudio privado de los estudiantes pertenecientes a los programas académicos.

La UCI desea dejar constancia de su estricto respeto a las legislaciones relacionadas con la propiedad intelectual. Todo material digital disponible para un curso y sus estudiantes tiene fines educativos y de investigación. No media en el uso de estos materiales fines de lucro, se entiende como casos especiales para fines educativos a distancia y en lugares donde no atenta contra la normal explotación de la obra y no afecta los intereses legítimos de ningún actor.

La UCI hace un USO JUSTO del material, sustentado en las excepciones a las leyes de derechos de autor establecidas en las siguientes normativas:

- a- Legislación costarricense: Ley sobre Derechos de Autor y Derechos Conexos, No.6683 de 14 de octubre de 1982 - artículo 73, la Ley sobre Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual, No. 8039 – artículo 58, permiten el copiado parcial de obras para la ilustración educativa.
- b- Legislación Mexicana; Ley Federal de Derechos de Autor; artículo 147.
- c- Legislación de Estados Unidos de América: En referencia al uso justo, menciona: "está consagrado en el artículo 106 de la ley de derecho de autor de los Estados Unidos (U.S, Copyright - Act) y establece un uso libre y gratuito de las obras para fines de crítica, comentarios y noticias, reportajes y docencia (lo que incluye la realización de copias para su uso en clase)."
- d- Legislación Canadiense: Ley de derechos de autor C-11– Referidos a Excepciones para Educación a Distancia.
- e- OMPI: En el marco de la legislación internacional, según la Organización Mundial de Propiedad Intelectual lo previsto por los tratados internacionales sobre esta materia. El artículo 10(2) del Convenio de Berna, permite a los países miembros establecer limitaciones o excepciones respecto a la posibilidad de utilizar lícitamente las obras literarias o artísticas a título de ilustración de la enseñanza, por medio de publicaciones, emisiones de radio o grabaciones sonoras o visuales.

Además y por indicación de la UCI, los estudiantes del campus virtual tienen el deber de cumplir con lo que establezca la legislación correspondiente en materia de derechos de autor, en su país de residencia.

Finalmente, reiteramos que en UCI no lucramos con las obras de terceros, somos estrictos con respecto al plagio, y no restringimos de ninguna manera el que nuestros estudiantes, académicos e investigadores accedan comercialmente o adquieran los documentos disponibles en el mercado editorial, sea directamente los documentos, o por medio de bases de datos científicas, pagando ellos mismos los costos asociados a dichos accesos.

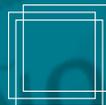


Organización  
Internacional  
del Trabajo

# LA DECLARACIÓN RELATIVA A LOS PRINCIPIOS Y DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL TRABAJO DE 1998

## UNA PODEROSA HERRAMIENTA DE LA OIT

Kari Tapiola







**LA DECLARACIÓN RELATIVA  
A LOS PRINCIPIOS Y  
DERECHOS FUNDAMENTALES  
EN EL TRABAJO DE 1998**

**UNA PODEROSA  
HERRAMIENTA DE LA OIT**

Kari Tapiola

# Prólogo

Kari Tapiola aporta a esta historia sobre los orígenes, la adopción y la aplicación de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, la perspectiva de un historiador versado, el conocimiento interno de uno de los actores clave en todo el proceso, y las ideas provenientes de su vasta experiencia internacional en la mayoría de los ámbitos que están relacionados con las normas internacionales del trabajo.

El resultado es mucho más que una simple historia sobre cómo surgió la Declaración y el uso que se ha hecho de la misma, aunque la historia está bien contada y registra las contribuciones y los errores (incluidos los míos propios) de muy diversas personalidades.

El lector encontrará asimismo profundas reflexiones sobre la manera en que el sistema multilateral ha abordado durante muchos decenios algunas de las cuestiones más difíciles de la política social y económica internacional.

Dichas reflexiones confluyen en la propia lista de verificación de Kari sobre “la manera de la OIT” de hacer las cosas, lo cual es una forma clara de rebatir la idea de la supuesta incapacidad de la OIT para impulsar cambios, y una réplica a quienes puedan pensar que la OIT funciona bastante bien en la práctica, pero no así en la teoría. Esta lista está en estrecha sintonía con mi propia opinión, expresada en reiteradas ocasiones, de que, en lo referente a las cuestiones sobre los derechos fundamentales, la OIT es más eficaz cuando combina “principio y perseverancia”.

Este estudio proporciona abundantes ejemplos nacionales y detalles prácticos sobre la manera en que el método de la OIT funciona en la vida real. Muestra que, al igual que sucedió con la adopción de la Declaración, durante los veinte años en que ésta se ha aplicado ha habido idas y venidas y cambios de dirección, y se ha puesto de manifiesto la necesidad de pensamiento creativo y de adaptación.

Sin embargo, ha producido unos resultados sumamente importantes. Al haber tomado parte en los intensos debates de hace veinte años – algunas veces impulsados por la angustia – sobre el acierto de negociar una Declaración de principios y derechos que podría entrañar el riesgo de diluir o socavar el contenido de los convenios existentes, el balance de los logros hoy en día es extraordinariamente positivo. Debe concluirse que la Declaración de 1998 no sólo fue la respuesta correcta a una coyuntura particular, sino una declaración muy necesaria de derechos humanos en el trabajo y un medio para su promoción, y que ha producido beneficios duraderos.

Si bien los peores presentimientos sobre el impacto de la Declaración no se han materializado, en los veinte años desde su adopción se ha observado una notable aceleración de la ratificación de los convenios sobre los derechos fundamentales. Además, cada una de las cuatro categorías de los principios y derechos fundamentales ha encontrado su lugar en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible.

Veinte años después, la Declaración sigue demostrando su valor en la lucha inconclusa por el respeto universal de los derechos fundamentales en el trabajo.

Guy Ryder  
Director General  
Organización Internacional del Trabajo

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

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

---

Kari Tapiola

*La declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998 - Una poderosa herramienta de la OIT* / Organización Internacional del Trabajo; Servicio de Principios y derechos fundamentales en el trabajo (FUNDAMENTALS), Ginebra: OIT, 2018.

ISBN: 978-92-2-030898-1 (Impreso); 978-92-2-030899-8 (Web PDF)

Publicado también en inglés: *The teeth of the ILO - The impact of the 1998 ILO Declaration on Fundamentals Principles and Rights at Work*, ISBN 978-92-2-030894-3 (impreso), 978-92-2-030895-0 (Web PDF), Ginebra, 2018; y en francés: *La Déclaration relative aux droits et principes fondamentaux au travail de 1998 - Un levier puissant pour l'OIT*, ISBN 978-92-2-030896-7 (impreso), 978-92-2-030897-4 (Web PDF), Ginebra, 2018.

---

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

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

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

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

---

Impreso en Suiza

Fotocompuesto por Charlotte Design, Ginebra, Suiza

# Prefacio

Cada vez que participo en un debate sobre las normas internacionales del trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), surge invariablemente una cuestión. Alguien en la sala dirá: “Pero si la OIT no tiene realmente capacidad para actuar, ¿verdad?” La OIT es vista como una institución anticuada del sistema multilateral que señala con el dedo a quienes se han comportado mal, o como un tigre de papel. Yo a esto lo llamo la “visión errada” de la OIT. Esta breve historia de la Organización y de los principios y derechos en el trabajo pretende salir al encuentro de esas ideas erróneas.

Cuando la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo fue adoptada al más alto nivel, por la Conferencia Internacional del Trabajo anual, en junio de 1998, hubo muchos sentimientos encontrados sobre la misma. Se expresaron preocupaciones de orden tanto político como legal. ¿Cómo podría una reafirmación solemne de los derechos en el trabajo utilizarse eficazmente al gestionar la economía globalizadora? ¿Fortalecería el respeto de los derechos humanos en el trabajo, o podría debilitarlos en su lugar?

Al igual que la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por las Naciones Unidas exactamente medio siglo antes, la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo se consideró un instrumento no vinculante. La Declaración Universal de 1948 se apoyó en la oleada de aspiraciones políticas después de la destrucción humana que tuvo lugar durante la Segunda Guerra Mundial. Sus disposiciones sociales se inspiraron en la Declaración de Filadelfia de la OIT, de 1944, que reafirmó y actualizó las metas y objetivos de la OIT. Hasta la fecha, sigue siendo el pilar de la legislación y la práctica en lo que respecta a los derechos humanos.

En diciembre de 1998, los abogados más eminentes que participaban en las actividades de la OIT examinaron la nueva Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Reconocieron que era una declaración, no un nuevo convenio. Al igual que la Declaración

Universal de Derechos Humanos, representaba una resolución política. Los miembros de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones señalaron que esperaban con interés las nuevas oportunidades que brindaría la Declaración para la aplicación de las normas de la OIT y de sus principios subyacentes.

Todo instrumento vinculante comienza como una meta, una declaración y una resolución. Allí donde se reconoció, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 fortaleció la legislación relativa a los derechos humanos y le ofreció nuevas oportunidades. Prácticamente todas las normas ulteriores de derechos humanos se asientan en esta Declaración. En el ámbito laboral, la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, asumió un papel similar.

No existe una fórmula sencilla para determinar cuándo la presión es más eficaz que el estímulo. Lógicamente, la asistencia y la cooperación excluyen la utilización de sanciones comerciales o a la inversión. Si no se proporciona una alternativa a las sanciones, existe poca motivación para ser constructivos. Por otra parte, si la opción de las sanciones se excluye por completo, la motivación también se limitará. Cualquiera que haya participado en la negociación colectiva, que incluye la posibilidad de huelga, comprenderá esto. A su vez, las amenazas creíbles sólo pueden afrontarse con promesas creíbles.

El camino viable suele ser la construcción de procedimientos, fortalecidos por una codificación de los principios más importantes que podrían dimanar de la Constitución de la OIT. En menos de un decenio después del final de la Guerra Fría, esta dinámica produjo la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Dos años después, el mecanismo de seguimiento de esta Declaración estaba establecido. Para el mundo fuera de la OIT, la Declaración proporcionó los criterios para definir las normas del trabajo que se consideraban fundamentales. Dentro del sistema, facilitó nuevas formas de abordar la aplicación de normas y las buenas prácticas laborales, procediendo a hacer las cosas según “la manera de la OIT”.

En este texto, cuento cómo se definieron y aplicaron subsiguientemente los principios fundamentales que rigen las relaciones laborales. El consenso

se basó en el contenido de las cuatro categorías de estos principios y derechos: la libertad de asociación y la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva; la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil, y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Esta historia tiene lugar tanto en el ambiente enrarecido del establecimiento de normas internacionales como en la confusa realidad de su aplicación. Es más fácil extraer las conclusiones necesarias a posteriori que en caliente. En cambio, esto puede conducir a la reconstrucción de los eventos desde la perspectiva actual y a sabiendas de lo que sucedió, lo que representa una ventaja. Al ser escrita por alguien que ha participado en el proceso, también se presta a la reinterpretación o justificación de las decisiones que se tomaron.

Una parte del tiempo participé activamente en uno de los grupos, los Trabajadores. Luego me trasladé a su secretaría, la Oficina Internacional del Trabajo, y me encontré en medio de las negociaciones. Desde ambas perspectivas, los procesos de negociación son una combinación aproximadamente igual de opiniones estratégicas, movimientos tácticos y puro riesgo. Lo mismo cabe decir de la aplicación de los acuerdos que se alcanzan finalmente.

A menudo me remito a dos orientaciones que me dio el Presidente de la Confederación de Sindicatos Finlandeses, Niilo Hämäläinen, que me contrató en 1972 cuando yo apenas tenía 26 años. Se me asignó la abrumadora tarea de tratar de tender puentes entre los sindicatos ideológica y políticamente diversos de los países de Europa Occidental y Europa Central y Oriental. Mi nuevo jefe me aseguró que no está prohibido utilizar el sentido común y, cuando ya nada más puede ayudar, decir la verdad.

A aquéllos que tendrán sus propias versiones de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales y su seguimiento, de 1998, sólo me queda remitirles a otra enseñanza obtenida en mis primeros años sindicales. Todo negociador debería tener la piel dura y una memoria selectiva.

# Índice

<b>Prólogo</b>	<b>II</b>
<b>Prefacio</b>	<b>V</b>
<b>Agradecimientos</b>	<b>XI</b>
<b>1. Las declaraciones de la OIT</b>	<b>1</b>
<b>2. Dos siglos de derechos del trabajo</b>	<b>5</b>
Origen internacional de la legislación laboral	6
Una dimensión social	8
Empresas multinacionales	11
El vínculo entre el comercio y las normas del trabajo	12
El papel innovador del trabajo infantil	15
<b>3. Seis años de negociación</b>	<b>21</b>
Llevar el debate sobre la cláusula social a la OIT	21
El primer seguimiento institucional	24
La fórmula de Copenhague	25
El surgimiento de la Declaración	28
La respuesta de la OMC desde Singapur	30
El proceso consultivo	32
Las negociaciones de junio de 1998	36
El fundamentalismo frente a un enfoque gradual	40
<b>4. Aplicación de la Declaración</b>	<b>51</b>
El nuevo sistema de presentación de informes	52
Los Expertos Consejeros	53
Descripción y medición de los progresos	56
Los informes globales como principal publicación	57
El anhelo de unos debates más interactivos	60
<b>5. Realidades y percepciones en evolución</b>	<b>63</b>
El aumento de la cooperación técnica	66
El Programa contra el Trabajo Forzoso	68
La libertad sindical y de asociación	69
Las numerosas facetas de la discriminación	71

<b>6. La OIT sí tiene capacidad para impulsar cambios en el terreno</b>	<b>75</b>
Impulsar la voluntad política para el cambio	77
El método de la OIT	80
1. Llevará tiempo – no existen soluciones rápidas	81
2. La OIT no abandonará en su empeño	81
3. Abordar los problemas como cuestiones técnicas	82
4. Estudiar las señales cuidadosamente	83
5. Hechos y desmitificación	84
6. La vigilancia como una herramienta especial	84
7. Prudencia en las negociaciones	86
8. Puntos de acceso y creación de espacio	86
9. Concebir procedimientos de cooperación y consenso	89
10. Mecanismos e instituciones	89
11. Proporcionar incentivos a los gobiernos	91
12. Lograr la participación de los interlocutores sociales	92
13. La responsabilización del cambio	94
14. No hay que rendirse	95
<b>7. Veinte años después</b>	<b>97</b>
La contribución de la Declaración de 2008	97
Los desafíos futuros	101
Dirigirse específicamente a sectores y grupos	102
Enfoques integrados	104
Cómo determinar los aspectos relacionados con los derechos de todos los programas de la OIT	105
Más necesidad de estadísticas y de datos	107
El objetivo de la ratificación universal	109
Las normas fundamentales frente a otras normas	112
Los derechos y la empresa	114
El comercio y las normas del trabajo en nuestros días	119
<b>8. Epílogo: la visión global</b>	<b>121</b>



# Agradecimientos

Quisiera expresar mi agradecimiento a la Jefa del Servicio de Principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT, Beate Andrees, por su iniciativa y orientación en la producción de este texto. He pasado revista a los últimos dos decenios con ella y muchos de sus predecesores: Roger Böhning, Zafar Shaheed, Anne Trebilcock, Lee Swepston, Kamran Fannizadeh, Guy Thijs, Constance Thomas y Corinne Vargha. Fue un placer colaborar con ellos en este delicado ámbito de los derechos humanos y laborales.

Quisiera dar las gracias especialmente a Francis Maupain. Como Consejero Jurídico, fue tanto el cerebro como la pluma detrás de muchas repuestas e innovaciones cuando la globalización afectó a la OIT. Francis proporcionó la orientación estratégica para el ejercicio de la Declaración de 1998 mientras yo me concentraba más en las maniobras tácticas. A lo largo del proceso, hicimos frente lo mejor que pudimos a contingencias inevitables.

He solicitado y beneficiado de las opiniones de varios colegas además de los mencionados anteriormente. Una muestra definitivamente no exhaustiva incluye a Karen Curtis, Manuela Tomei, Dan Rees, Dimitrina Dimitrova, Stephen Pursey, Dan Cunniah, John Ritchotte, Kevin Cassidy, Tim De Meyer, Lisa Wong, María Luz Vega, Deepa Rishikesh, Susan Hayter, Shauna Olney, Martin Oelz, Simon Steyne, Panudda Boonpala, Phillip Fishman, Claire LaHovary, Akira Isawa, Drazen Petrovic, Caroline O'Reilly, Snezhi Bedalli y, por supuesto, la historiadora de la OIT Dorothea Hoehtker. Quisiera dar las gracias en particular al guardián de los archivos de la OIT, Remo Becci.

En lo que respecta al papel especial del IPEC, sería inapropiado si no mencionara asimismo a Assefa Bequele, Gerd Gust, Werner Blenk, Frans Röselaers, Alice Ouédraogo, Gek-Boo Ng y Michele Jankanish, con quienes colaboré estrechamente. Recuerdo con calidez la amable, pero firme insistencia de la representante del Gobierno alemán en el Consejo de Administración, Ursula Voskuhl. De nuestros asociados, Kailash Satyarthi, que trajo la Marcha Mundial a la OIT, desempeñó un papel decisivo, y ha insistido no sólo en rescatar a los niños del trabajo, sino en trabajar en la

respuesta: la educación. Kailash ha merecido realmente ser galardonado con el Premio Nobel de la Paz.

Quisiera expresar mi agradecimiento en particular a quienes han trabajado de verdad en el terreno: Iftikhar Ahmed, Alan Boulton y Oktavianto Pasaribu (Indonesia); Wael Issa (Egipto y Georgia); Richard Horsey, Steve Marshall y Piyamal Pichaiwongse (Myanmar); Jonas Astrup, Anton Hausen, Oxana Lipcanu, Harri Taliga y Stephen McClelland (Uzbekistán); Oksana Wolfson y Lisa Tortell (Belarus y Zimbabwe); Roger Lecourt y Zsolt Dudas con todo su equipo (Georgia), y Ricardo Hernández Pulido (Colombia). Bill Simpson es la fuente del concepto de “hacer las cosas según la manera de la OIT”.

Las ideas del actual Director General Adjunto de la OIT, Moussa Oumarou, han sido particularmente útiles. Éste dirigió en un momento decisivo el Programa de Apoyo para la Aplicación de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (PAMODEC, en su acrónimo francés) en su Níger natal y en otros países africanos.

Otros antiguos colaboradores de la Declaración son el Dr. Tauqir Shah, actualmente Embajador del Pakistán ante la Organización Mundial del Comercio. Además, quisiera dar las gracias en especial al Embajador Htin Lynn de Myanmar en Ginebra, por proponer la formulación diplomática de “países que tienen cuestiones especiales”.

Sin la cooperación entre los Empleadores y los Trabajadores, este ejercicio no habría funcionado. Del lado de los Empleadores, Ed Potter es el último que sigue activo del equipo que negoció la Declaración en 1998. En la actualidad, entre los Trabajadores jubilados figuran, en particular, Ulf Edström, cuyas ideas sobre la política normativa en el período posterior a la Guerra Fría he utilizado abundantemente, y Jerry Zellhoefer. Algunos de los actores decisivos ya no están con nosotros: Mark Moher, Bill Brett, Jean-Jacques Oechlin, Bob White, Charles Gray, Marc Blondel y Abe Katz. Abe y Bryan Noakes fueron decisivos al presionar para que hubiera una Declaración determinante en la OIT. Empleadores y Trabajadores indispensables fueron Bryan Noakes, I.P. Anand, Ashraf Tabani, Cornelia Hak, Rolf Thüsing, Daniel Funes de Rioja, Leroy Trotman, Christian Agyei, Tom Owour, Ebrahim Patel y Ursula Engelen-Kefer. También quisiera mencionar a Halimah Yacob, actual Presidente de Singapur.

Guardo gratos recuerdos de los intercambios con el grupo de los países industrializados con economía de mercado (PIEM), que fue un asociado principal antes de ser absorbido por la Unión Europea ampliada. La coordinadora canadiense del PIEM, Jean Perlin, desempeñó un papel decisivo, al igual que su sucesora Debra Robinson. Quisiera mencionar a Mathilda Hartwell (Reino Unido); Andrew Samet, Charles Spring, Julie Misner y Joan Barrett (Estados Unidos de América); Tuuli Raivio y Niklas Bruun (Finlandia), y Björn Jonzon y Kerstin Wiklund (Suecia). Hemant K. Singh y Lakshmidhar Mishra de la India dejaron su impronta en el proceso. De los Embajadores de Ginebra, Arundhati Ghose (India), Werner Höynck (Alemania), Roderick Lyne (Reino Unido) y Nobutoshi Akao (Japón) contribuyeron de una manera particularmente activa a lo que se convirtió en la Declaración. La visión más escéptica fue defendida valientemente por los Embajadores Mounir Zahran (Egipto), Mounir Akram (Pakistán) y Antonio De Icasa (México).

Mientras trabajaba en este texto, tuve una discusión fructífera con Zahoor Awan, Secretario General de la Federación de Trabajadores del Pakistán. También quisiera expresar mi agradecimiento a Stephen Benedict de la Confederación Sindical Internacional (CSI) y rendir homenaje a su predecesor, Janek Kuczkewic, que ya no está con nosotros. Cuantas más personas menciono, más quedan fuera, aunque comparten grados considerables de responsabilidad por su asociación en este ejercicio.

Por último, quisiera que quedara constancia de que Guy Ryder, como Secretario del Grupo de los Trabajadores, participó durante todo el período que condujo a las negociaciones. Es uno de los que aparecen más tarde en muchas funciones: Director del Gabinete de Juan Somavia; Secretario General de la primera Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres y luego la Confederación Sindical Internacional fusionada; Director General Adjunto y, desde 2012, Director General de la OIT. Con su permiso, me he referido a algunos de nuestros intercambios sobre todos los continentes en los tres últimos decenios. Guy sigue hablando de la labor sobre los derechos fundamentales en el terreno de una manera particularmente instructiva y convincente. Esta labor no se lleva a cabo en condiciones de laboratorio; significa que hay que ensuciarse las manos en una realidad que siempre es confusa.



# 1. Las declaraciones de la OIT

Las declaraciones ocupan un lugar especial y excepcional en la historia de la OIT. La parte XIII del Tratado de Versalles, que fue la Constitución original de la OIT de 1919, no fue principalmente una declaración política. Fue un proyecto de cómo funcionaría una organización internacional concebida para establecer y supervisar normas del trabajo. Además, creó una organización única en la que los gobiernos compartían la toma de decisiones con los representantes de los empleadores y de los trabajadores. Se anexó a la Constitución una declaración de principios. En 1946, estos principios fueron sustituidos por la Declaración de Filadelfia sobre los objetivos y la finalidad de la OIT, que se había adoptado dos años antes.

Una declaración puede definirse como un instrumento formal y solemne que “se justifica en raras ocasiones cuando se enuncian principios que tienen gran importancia y un valor perdurable”. Ésta fue la manera en que se presentó la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998. Una declaración no proporciona nuevos principios; aclara los principios existentes y adapta su aplicación al cambio político y estructural, manteniendo así la pertinencia de la labor de la Organización.

Al afrontar conflictos de interés, el procedimiento es tan importante como cualquier declaración realizada sobre el fondo de dichos intereses. Los objetivos se enuncian en las declaraciones de principios que alimentan el corpus de normas del trabajo. Sin embargo, después de las inevitables declaraciones de propósitos, la dificultad radica en los procedimientos que se establecen para asegurar que las declaraciones políticas vayan más allá de la retórica.

A lo largo de los decenios, se ha prestado mucha atención a la forma específica en que la OIT expresa el consenso de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores sobre las políticas laborales y sociales. En cambio, la manera en que esto se lleva a cabo en una infinita variedad de situaciones de la vida real se ha estudiado menos.

Durante casi cien años, la OIT ha adoptado cinco declaraciones. Con la salvedad de la Declaración de Filadelfia, he participado de una forma u otra en cada una de ellas. Mi papel en lo que respecta a la Declaración referente a la política de “apartheid” de la República Sudafricana, adoptada en 1964, se limitó a las últimas etapas de su seguimiento y, finalmente, a su derogación. Tuve el privilegio de proponer, en noviembre de 1993, en nombre del Grupo de los Trabajadores, que la Declaración se archivara. Las condiciones para prestar asistencia directa a los sindicatos y empleadores democráticos de Sudáfrica por fin se habían hecho viables.

También tomé parte brevemente en la Declaración sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras, de 1975. Más adelante se proporciona información al respecto. He participado de una manera más activa en las otras tres: la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración EMN), adoptada en 1977 por el Consejo de Administración de la OIT; la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, y la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008.

La primera Declaración de la OIT se adoptó en Filadelfia, en 1944. Un año antes de que la Segunda Guerra Mundial llegara a su fin, ésta recapituló y perfeccionó los principios laborales sobre la base de los cuales se llevaron a cabo la primera reconstrucción y luego la descolonización. Dos años después, sustituyó la declaración de principios de la Constitución original.

La Declaración de 1964 contra *el apartheid* se centró en el sistema de discriminación racial de Sudáfrica. Se habría quedado en una mera declaración política si la OIT no la hubiera combinado con un programa de acción intensivo. Su seguimiento consistió en la presentación de informes periódicos tanto por los mandantes de la OIT como por la Oficina, y en un examen anual en una comisión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Las decisiones sobre las medidas ulteriores fueron tomadas por la propia Conferencia.

Finalmente, esto abarcó la cooperación técnica con los movimientos de liberación y con los sindicatos y los empleadores. Este proceso no se abandonó hasta que Sudáfrica se hubo democratizado y reintegrado entre los Estados Miembros de la OIT, en 1994.

En 1977, el Consejo de Administración de la OIT adoptó una declaración sobre lo que se había convertido en una cuestión internacional sumamente controvertida: las empresas multinacionales y la política social. A través de esta Declaración tripartita, los gobiernos, los empleadores y los trabajadores alcanzaron un acuerdo sobre cómo aplicar los principios de buena gestión y de las relaciones laborales a nivel mundial. La Declaración fue adoptada por el Consejo de Administración, que abordó la cuestión de las empresas multinacionales después de que la Conferencia Mundial del Empleo en 1976 no pudiera acordar una manera de avanzar hacia un convenio sobre la cuestión.

La Declaración tripartita sobre las empresas multinacionales se adoptó un año después de las Líneas Directrices de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para Empresas Multinacionales. De la misma manera que el instrumento voluntario de la OCDE, no sólo estableció parámetros de referencia para prácticas de buena gestión, sino también un mecanismo de seguimiento. Estos dos instrumentos demostraron que un proceso de seguimiento periódico a escala internacional y nacional puede hacer que un instrumento voluntario sea efectivo.

El contexto en el que se negoció la Declaración EMN puede compararse con el de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. La economía mundial se había enfrentado a un nuevo fenómeno que tuvo consecuencias económicas sociales y políticas inesperadas. Al igual que la globalización más tarde, las empresas multinacionales perturbaron el equilibrio establecido, y representaron importantes amenazas y oportunidades. Además, ambas Declaraciones cuentan con mecanismos de seguimiento que siguen aplicándose y perfeccionándose.

En 1975, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una Declaración sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras. El primer Año Internacional de la Mujer había sido proclamado por las Naciones Unidas, y la Declaración se transmitió a una conferencia de las Naciones Unidas que se celebró en Ciudad de México poco después de la reunión anual de la OIT.

La Declaración se adoptó en tiempos políticamente difíciles, y no alcanzó el mismo estatus que las demás declaraciones de la OIT. La menciono

porque tuve una conexión personal, aunque fugaz, con ella como delegado trabajador con derecho a voto en la Conferencia. En el preámbulo del proyecto de Declaración se hacía referencia al nuevo orden económico internacional, que se había proclamado un año antes en una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La adición de la palabra “social” en el texto lo había hecho más compatible con la misión de la OIT.

Aun así, el párrafo contó con la oposición del Grupo de los Empleadores y de los principales países industrializados, dirigidos por los Estados Unidos de América. En la sesión plenaria final de la Conferencia, por votación a mano alzada, prevaleció el nuevo concepto de las Naciones Unidas. Dado que la Declaración fue una contribución a un proceso de las Naciones Unidas, no se previeron medidas de seguimiento en la OIT. El resultado más concreto fue el impulso que dio la discusión de la Conferencia al Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156).

En esta historia, me centraré en las aspiraciones y en el proceso que condujeron a la adopción de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo por la Conferencia Internacional del Trabajo, en junio de 1998. Una gran parte de la misma se dedica a cómo se consiguió que funcionara. La aplicación de la Declaración condujo al consenso sobre la Declaración que prevalece hoy en día.

Debo advertirles de que en esta historia no podré prestar a la Declaración sobre la Justicia Social, de 2008, toda la atención que merece. En el momento de su negociación, compartí la responsabilidad de la misma de igual modo que diez años antes. La Declaración sobre la Justicia Social ha dado más fuerza a su predecesora de un decenio antes. Sigo creyendo que esta última Declaración debería considerarse una guía sobre cómo aplicar los principios de la Declaración de Filadelfia en el mundo contemporáneo.

## 2. Dos siglos de derechos del trabajo

La Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, fue una respuesta a un “doble golpe” tras la caída del Muro de Berlín. Al derrumbe de la confrontación entre las economías de mercado y los sistemas controlados por el Estado siguió una apertura de los mercados mundiales. La democracia se estaba instaurando rápidamente en los antiguos Estados totalitarios, y en una gran parte del mundo en desarrollo se estaba acabando con el régimen de partido único. Especialmente en el África de habla francesa, esto condujo a una oleada de pluralismo sindical. La solución de todos para el desarrollo y la prosperidad era una u otra forma de la economía de mercado. Comenzaron las negociaciones para remplazar el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) por una organización poderosa que pudiera regular el comercio internacional en expansión.

El final de la Guerra Fría exigió respuestas a preguntas tanto sobre el funcionamiento de una economía de mercado mundial como sobre la manera en la que el mandato original de la OIT, las normas internacionales del trabajo y su supervisión, funcionaban. El debate sobre las normas se había venido gestando al menos durante un decenio. Algunos afirmaban que cuando el comunismo desapareciera, la OIT ya no sería necesaria.

Por supuesto, la OIT se había establecido en parte en respuesta a la Revolución Rusa. Se cuestionaron las normas en general y el valor de los convenios internacionales del trabajo en particular. La defensa de los derechos humanos en el mundo del trabajo había sido un baluarte contra el totalitarismo. Con el final de esta confrontación histórica, parecía haber una promesa de felicidad y prosperidad para todos, y la autorregulación de los mercados. O al menos muchos estudiosos neoclásicos opinaron así.

La década de 1990 fue una intensiva encrucijada de esperanzas y temores. El término de la Guerra Fría anunció la democracia a través de una

economía de libre mercado. Parecían abrirse promesas de prosperidad para los países en desarrollo, impulsadas por la tecnología y por la abundante mano de obra. En el viejo mundo industrial, el trabajo y la producción corrían un riesgo cada vez mayor no sólo de trasladarse, sino de hacerlo a lugares menos desarrollados, tanto a nivel local como mundial.

*“Un train peut en cacher un autre”*. La advertencia de tener cuidado con el tren más próximo, que no permite ver si hay otro detrás, resulta familiar para todos aquéllos que hayan estado en una estación de ferrocarriles francesa. Mientras el mundo estaba tratando de adaptarse a los difíciles movimientos del tren posterior a la Guerra Fría, no vio inmediatamente el “expreso de la mundialización” que apareció a toda velocidad detrás del mismo.

Cuando la producción y los lugares de trabajo comenzaron a trasladarse a escala mundial, se puso de manifiesto que detrás de los muros y barreras que estaban cayendo persistían antiguos problemas. El trabajo infantil, el trabajo forzoso, la discriminación en el trabajo y la restricción del derecho de sindicación de los trabajadores no habían dejado de ser una realidad. En vista de las nuevas oportunidades comerciales, estaban afectando rápidamente las posiciones competitivas de los países y las industrias. La necesidad de normas del trabajo distaba mucho de haber desaparecido. Tras la primera oleada de globalización sin trabas en el siglo XIX, y la Guerra Mundial ulterior que provocaron las tensiones sociales, económicas y políticas, la misma cuestión había conducido a la fundación de la Organización Internacional del Trabajo.

## **Origen internacional de la legislación laboral**

Hace dos siglos, la legislación laboral surgió a raíz de una preocupación por la industrialización, por la sustitución de la esclavitud por una clase trabajadora asalariada. Las condiciones de trabajo eran una cuestión tanto moral como económica. No sólo determinaban el trato humano de los trabajadores, sino las ventajas y desventajas competitivas de las empresas y los países.

El temor a una competencia desleal había venido impulsando la legislación laboral internacional desde la década de 1830. En las audiencias para la legislación industrial celebradas en Gran Bretaña en 1833, un empresario

industrial, Charles Hindley, no vaciló en cuanto a su creencia en la capacidad de los trabajadores y de la tecnología de la industria del tejido inglesa frente a sus competidores. Sin embargo, señaló que “la competencia excesiva de extranjeros [podría] poner en peligro nuestro comercio a menos que empleásemos a nuestros nacionales durante más tiempo del recomendable para su comodidad y para el bien de la sociedad”.

Hindley añadió: “Creo que sería un tema tan apropiado para un tratado como la aniquilación del comercio de esclavos”. A su juicio, “si una legislación fabril era buena para su país, también debería serlo para otros países”.

Otro aspecto emergente fue el deseo de los trabajadores de sindicarse y hablar por sí mismos. Para los poderes existentes, esto conllevaba el riesgo de perturbaciones y levantamientos. Los esclavos se habían sublevado incluso en el Imperio Romano. El siglo XIX era un momento de levantamientos y revoluciones. Una clase trabajadora que se urbanizara rápidamente era un nuevo factor incalculable.

La aceptación del derecho de los trabajadores a sindicarse y a emprender acciones colectivas avanzó a un ritmo más lento que la preocupación por las condiciones de trabajo y por la competencia desleal. El Código Industrial Prusiano de 1845 proclamó que “las combinaciones de los asalariados amenazan la existencia de las fábricas, probablemente provoquen tumultos y disturbios, y suponen una amenaza para la seguridad pública”. En este contexto, el manifiesto de Karl Marx y Friedrich Engels tres años más tarde exhortando a los trabajadores del mundo a unirse apenas resultó tranquilizador.

La lógica del derecho de los trabajadores a equilibrar el poder de un empleador a través de la acción conjunta fue reconocida por una autoridad tan importante como el apóstol del libre comercio del siglo XVII, Adam Smith. Sin embargo, la aceptación de la sindicación progresó lentamente durante los cien años siguientes. Los sindicatos generaban más desconfianza que los partidos políticos. Podían ejercer poder y control sobre los trabajadores a través de reivindicaciones concentradas y de la amenaza de la acción colectiva. También se les consideraba monopolios que impedían la libre competencia. Su respuesta, que el trabajo no es una

mercancía, condujo finalmente a la Ley Antimonopolio de Clayton, en 1914, en los Estados Unidos. Desde allí se llevó a la primera Constitución de la OIT, que fue redactada por una comisión presidida por el dirigente de los sindicatos de los Estados Unidos, Samuel Gompers.

La cooperación tripartita fue un nuevo concepto internacional en 1919. Se adaptaba a la visión liberal de la solución de conflictos. El acuerdo que había surgido durante la guerra era: la paz laboral en el ámbito interno, con una participación *quid pro quo* de los sindicatos y los empleadores en la consecución de la paz. La amenaza de la revolución y su exportación desde Rusia se sumó a la urgencia de hallar soluciones de compromiso con los trabajadores. Se invitó a los sindicatos a las negociaciones de paz de París, que produjeron una organización basada en la cooperación y que incluía la presencia de organizaciones de empleadores en representación de las empresas.

La lógica básica ha sobrevivido hasta nuestros días, ya que los dirigentes sindicales siguen poniendo de relieve que quienes participan en los esfuerzos deben participar asimismo en las ganancias. Una de las principales funciones de las normas internacionales del trabajo es recordar a los responsables de la toma de decisiones que la segunda parte de esta ecuación es tan importante como la primera. Sin embargo, la verdadera cooperación tripartita tardó en establecerse a nivel nacional antes de que la amenaza de una nueva guerra mundial se hubiera materializado.

## **Una dimensión social**

Cuando se estableció la OIT, en 1919, ésta plasmó una dimensión social sumamente deseada de paz y desarrollo económico. De una manera similar, después de la Segunda Guerra Mundial, la justicia social y su método de gestión del trabajo y de cooperación tripartita se aplicaron a la reconstrucción. La cooperación había permitido gestionar el conflicto en el ámbito interno durante las dos guerras mundiales, y también se aplicó a la reconstrucción. En el mundo industrializado después de 1945, el resultado fueron más de 30 años de crecimiento. La cooperación tripartita se utilizó además como una manera democrática de promover el desarrollo en un mundo postcolonial – en el que la democracia estaba compitiendo con un modelo autoritario.

Al llegar a la década de 1970, el crecimiento comenzó a disminuir debido a una serie de factores: las crisis del petróleo, un crecimiento europeo más lento en comparación con el registrado en los Estados Unidos, problemas de deuda, y el desigual desarrollo entre las industrias y los sectores económicos. La sucesora del Programa de Recuperación Europea (o el Plan Marshall), la OCDE, introdujo a principios de los años 80 una discusión pública sobre las rigideces y la flexibilidad de los mercados laborales en particular.

En la revista *Foreign Affairs*, una autoridad destacada en el ámbito de la gestión, Peter Drucker, explicó en abril de 1986 que el cambio no sólo estaba de camino, sino que había llegado. Una de sus características era que el vínculo tradicional entre los empleadores y el colectivo laboral se había cortado.

La llegada de nueva tecnología de la información y las comunicaciones había impersonalizado la relación entre el personal directivo y la fuerza de trabajo, que anteriormente había sido la base de las negociaciones y de las consultas continuas. En una conferencia celebrada en Estocolmo en 1990, escuché a Percy Barnevik, director de la empresa sueca-suiza ABB, que cristalizó esta nueva realidad afirmando que, debido a la nueva tecnología, lo único que tenía que hacer era viajar por el mundo con su asistente, su computadora, su teléfono y su telefax. Podía conectarse al flujo de información de la empresa y controlarlo desde cualquier lugar. Treinta años más tarde, el telefax está prácticamente obsoleto, y el teléfono y la computadora se han fusionado. Sin embargo, los nuevos parámetros sólo se han solidificado.

Con el cambio sistémico, la búsqueda del crecimiento económico y de la justicia social se enfrentó a una pregunta sencilla que surgió en el Sur. ¿Los que residían en el Norte, donde la situación económica era mejor hasta entonces, podrían sorprenderse realmente de que el mundo estuviera dividido entre los ricos y los pobres, entre aquéllos que tenían oportunidades y quienes carecían de ellas? Al fin y al cabo, ésta era la realidad que los grandes autores latinoamericanos habían venido describiendo todo el tiempo.

Tras la caída del Muro de Berlín, una reacción fue decir que las normas del trabajo, que habían contribuido a la democracia – y garantizado tanto los derechos de las empresas privadas como los derechos de los sindicatos – ya no se necesitaban. La lucha había acabado. Algunos empleadores estaban dispuestos a decir adiós a la OIT. Otros preguntaron cómo podía contribuir la Organización a los nuevos mercados privados y a los puestos de trabajo en ellos. Los trabajadores veían lo que estaba sucediendo como una amenaza, con la competencia de los bajos salarios no sólo del Sur, sino también del Este de Europa cercano.

A mediados de los años 90, en la ciudad de Nueva York era difícil hallar un tejido asequible que no se hubiera producido en Centroamérica o en Asia Sudoriental. En Europa, los consumidores se alarmaron por el hecho de que tal vez estuvieran comprando productos fabricados por niños. El cambio tecnológico y organizativo en todas las actividades comerciales mundiales contribuyó a la producción de bajo costo. Sin embargo, sería demasiado simplista llamar a esto “dumping” social.

Las empresas empezaron a trasladarse. Esto condujo en primer lugar a nuevas oportunidades en los antiguos países comunistas, que las acogieron con sumo agrado. Sin embargo, muchas actividades empresariales no tardaron en trasladarse a las partes emergentes – y a las menos emergentes – del mundo en desarrollo. Las inversiones en alta tecnología se dirigieron a China, la baja tecnología a Asia Meridional y Sudoriental y a Centroamérica. Surgieron oportunidades para los países de Europa Oriental y Central.

Se buscó una dimensión social del nuevo orden económico mundial. Se necesitaba algo equivalente a la creación de la OIT en 1919, así como al proceso de reconstrucción que tuvo lugar después de la Segunda Guerra Mundial. Ellos habían producido los principios de política social y las normas del trabajo que sirvieron de orientación durante la descolonización y la Guerra Fría. Lo más próximo a un nuevo acuerdo mundial parecían ser las negociaciones para la transformación del GATT en la Organización Mundial del Comercio (OMC). En este contexto, se resucitó la idea de una “cláusula social”.

## **Empresas multinacionales**

Dos decenios antes, había surgido otra cuestión crucial de globalización, a saber, la necesidad de hacer frente a las empresas multinacionales. En la OIT, las opciones eran unas normas internacionales vinculantes a través de un convenio internacional del trabajo, o la utilización de algunos instrumentos y procedimientos voluntarios a fin de promover el respeto del comportamiento empresarial aceptable.

Tras la participación de una empresa multinacional en el golpe de Estado perpetrado en Chile en septiembre de 1973, se aceptó que el comportamiento de tales entidades comerciales debía ser supervisado de alguna manera por la comunidad internacional, incluida la OIT. Las empresas multinacionales podían trasladar la producción, los beneficios y los empleos, y obviar las políticas de los países en los que se habían expandido.

Este nuevo fenómeno transfronterizo requería ir más allá de la aplicación de las normas internacionales a través de la legislación nacional. Sin embargo, las opiniones sobre cómo hacer esto divergían. La cuestión que se planteaba era si las actividades de las empresas multinacionales debían regularse mediante la aplicación de normas internacionales vinculantes – si éstas eran factibles – o a través del fortalecimiento de los principios que regían su comportamiento.

En junio de 1976, la Conferencia Mundial del Empleo de la OIT, llevada a cabo dentro de la Conferencia Internacional del Trabajo anual, rechazó una propuesta de convenio internacional del trabajo sobre las empresas multinacionales. La discrepancia entre los principios internacionales y su aplicación a las entidades privadas no pudo superarse. La OIT (y otras organizaciones que trataban esta cuestión, en particular las Naciones Unidas y la OCDE) tuvieron que optar por un instrumento voluntario con un sistema de seguimiento institucionalizado. Además, éste no debía ser adoptado por la Conferencia anual de la OIT, sino por su órgano ejecutivo, el Consejo de Administración.

En la OIT, la Declaración EMN de 1977 vino acompañada de un procedimiento para solucionar los desacuerdos sobre su aplicación. Sin embargo, esto excluía los casos de libertad sindical, ya que habrían entrado

en el ámbito de competencia del procedimiento de contenciosos especiales que había existido desde 1951 a través del Comité de Libertad Sindical de la OIT. Al mismo tiempo, las consultas periódicas que se celebraron en la OCDE sobre sus Líneas Directrices para Empresas Multinacionales mostraron que casi todos los casos que provenían de los sindicatos hacían referencia precisamente a los derechos de libertad sindical y de negociación colectiva.

Se comprendió gradualmente que el seguimiento institucional podía hacer efectivo un instrumento voluntario. Las Líneas Directrices para Empresas Multinacionales de la OCDE, que iban en paralelo a la Declaración adoptada por el Consejo de Administración de la OIT, demostraron que un seguimiento podía funcionar. Las alegaciones de violaciones de las Líneas Directrices para Empresas Multinacionales se presentaban regularmente a la OCDE y se discutían con la Organización. La Comisión Sindical Consultiva ante la OCDE las presentaba como “casos” detallados, incluyendo los nombres de las empresas y otros datos sobre el comportamiento de las mismas.

Los gobiernos de la OCDE trataban estos casos como “cuestiones” respecto de las cuales podría aclararse el significado de las Líneas Directrices para Empresas Multinacionales. Uno de ellos condujo incluso a una importante enmienda de las Líneas Directrices, que excluyó la posibilidad de traer a rompehuelgas de entidades extranjeras de la empresa. Yo participé muy de cerca en todo esto, porque presidí la delegación de la Comisión Sindical Consultiva en las consultas de las empresas multinacionales con la OCDE desde 1980 hasta 1996.

### **El vínculo entre el comercio y las normas del trabajo**

La lógica de una cláusula social en las políticas de comercio se deriva del preámbulo de la Constitución de la OIT de 1919, que indica 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”. Éste es uno de los primeros reconocimientos de la interdependencia económica y social.

El objetivo de una cláusula social era supeditar la expansión y la liberalización del comercio a la observación de las normas internacionales del trabajo. El empleo y las normas del trabajo se habían incluido en el Acta Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo (la Carta de La Habana), de 1948, que preveía el establecimiento de la Organización Internacional del Comercio. Reconocía que “las condiciones inequitativas de trabajo, especialmente en la producción destinada a la exportación, crean dificultades en el comercio internacional”. Los Estados podrían adoptar legítimamente medidas para encarar tales dificultades.

Sin embargo, la Organización Internacional de Comercio nunca vio la luz. Lo que se creó fue el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que fue un tratado, pero no una organización. El artículo XX de las normas del GATT preveía la restricción del comercio por motivos de graves violaciones de los derechos humanos que pusieran en peligro la vida y la salud, pero nunca se había utilizado.

El llamamiento en favor de una cláusula social se había realizado en la declaración de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres a la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en Nueva Delhi, en 1964. Se basó en el argumento de que el comercio libre debería ser igualmente comercio justo. Esto se convirtió en uno de los principales ejes del desacuerdo entre los sindicatos y el grupo cada vez más consolidado de países en desarrollo. En las Naciones Unidas, el credo de este grupo que ganaba fuerza rápidamente se expresó en 1975 a través del concepto de un nuevo orden económico internacional.

El nuevo orden económico internacional se basó en el principio inquebrantable de soberanía de los gobiernos. Muchos dirigentes durante los tiempos coloniales, cuando el desacuerdo político estaba prohibido, habían recibido cobijo en los sindicatos. Más tarde, algunos de ellos acabaron desconfiando de los derechos que debían otorgarse a quienes podían cuestionarlos. De manera análoga, la movilización impuesta de los trabajadores con fines de desarrollo a menudo se consideró como algo muy distinto del sometimiento de los trabajadores bajo el dominio colonial. Los sindicatos pidieron un “orden económico y social” alternativo, que reconociera los derechos humanos y el papel de las normas

internacionales del trabajo con la supervisión internacional. Muchos gobiernos consideraron esto sospechoso, incluso subversivo.

Durante el período de descolonización, tuvieron lugar amargas discusiones entre los sindicatos y los gobiernos de los países en desarrollo. Los dos grupos tenían muchos intereses en común. Ambos habían sido los oprimidos de un sistema capitalista imperial. Sin embargo, la reticencia de los gobiernos a reconocer los derechos humanos en el trabajo impidió que formaran un frente común. Una excepción fue la visión más flexible de los sindicatos comunistas (representados a nivel internacional por la Federación Sindical Mundial), a los que entonces una serie de gobiernos de países en desarrollo consideraron favorablemente.

Se puede contar una anécdota aquí. En 1991, el jefe del Congreso de Sindicatos de Zambia, Frederick Chiluba, fue elegido Presidente de Zambia en las primeras elecciones multipartidistas celebradas en el país. Mi predecesor en la OIT como Director General Adjunto, Heribert Maier, había viajado una vez a Lusaka a fin de ejercer presión para que le pusieran en libertad. Él y el Secretario General de los sindicatos, Newstead Zimba, participaban regularmente en las conferencias de la OIT. Chiluba fue el portavoz de los Trabajadores en las negociaciones sobre el Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167), y Zimba miembro trabajador del Consejo de Administración. Una vez Chiluba fue elegido Presidente, nombró a Zimba Ministro del Interior. Cuando el Grupo de Trabajadores se despidió de Zimba, su Presidente, John Morton, le recordó intencionadamente que no encaralara a ningún sindicalista.

En lo que respecta a los derechos laborales fundamentales, el Grupo de los Trabajadores de la OIT compartió una filosofía con los países industrializados democráticos con economías de mercado. Después de la Segunda Guerra Mundial, la cooperación tripartita había cumplido su cometido en lo tocante a la producción del crecimiento y la riqueza de los países de la OCDE. Esta cooperación entre las empresas y los trabajadores contó con el apoyo tácito de los empleadores, que no querían legitimar las intervenciones gubernamentales en las actividades comerciales. El nuevo orden económico internacional exigía el control estricto de las actividades de las empresas multinacionales y a menudo favorecía la nacionalización de sus operaciones. El grupo de países socialistas, dirigido por la Unión

Soviética, estaba incondicionalmente a favor del control estatal; este grupo no contaba con empleadores independientes.

Un año antes del 75° aniversario de la OIT, su Grupo de los Trabajadores realizó un llamamiento para que se elaboraran tanto una carta mundial de derechos de los trabajadores como una cláusula social. La propuesta fue redactada en septiembre de 1993 por los portavoces de los Trabajadores de las comisiones del Consejo de Administración, coordinadas por el secretario del grupo, Guy Ryder. En aquel momento yo era responsable de las normas del trabajo, y mis archivos muestran que cargo con gran parte de la culpa por redactar las propuestas. El Grupo de los Trabajadores propuso que una carta mundial se refiriera específicamente a los convenios sobre el trabajo forzoso, la discriminación y la libertad sindical.

La segunda iniciativa importante fue que se introduciría una cláusula social en el Tratado del GATT o, más bien, en la nueva OMC. Dicha cláusula se concentraría en los métodos para resolver los conflictos de mutuo acuerdo. El Grupo de Trabajadores del Consejo de Administración señaló: “Sólo en los casos más espinosos, donde fuera imposible alcanzar un acuerdo a través de estos medios, se recurriría en última instancia a cualquier forma de sanción comercial”. Los organismos sindicales internacionales y europeos no tardaron en sumarse a las reivindicaciones.

Los llamamientos para que se elaborara una cláusula social fueron acompañados de explicaciones cuyo propósito fue evitar las presiones proteccionistas que podrían provocar unas condiciones de trabajo inaceptables. Sin embargo, esto fue interpretado de maneras muy diferentes por varios países – y empresas – que estaban buscando las ventajas de una economía de mercado universal. Para algunos, la cláusula social era un llamamiento para la imposición de restricciones comerciales e incluso de sanciones, mientras que para otros era una cuestión de introducir una dimensión social en el nuevo régimen comercial mundial.

## **El papel innovador del trabajo infantil**

Una importante pieza del puzle apareció poco después de la caída de las economías controladas por el Estado y del movimiento para acabar con los Estados de partido único en el mundo en desarrollo. La cuestión

del trabajo infantil distaba mucho de ser nueva. En 1819, el empresario industrial Robert Owen había presentado un proyecto de ley sobre la regulación de las horas de trabajo de los niños. La primera ley prusiana que puso freno al trabajo infantil databa de la década de 1830. Fue alentada por el Ejército, que estaba insatisfecho con la oferta de nuevos jóvenes reclutas agotados y débiles. Uno de los convenios adoptados en la primera Conferencia de la OIT en 1919 estableció una edad mínima para el trabajo industrial. La OIT retomó la cuestión en años posteriores.

En 1992, la OIT comenzó un nuevo programa de cooperación técnica para eliminar el trabajo infantil. El Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) fue debido a la iniciativa del Ministro Demócrata Cristiano alemán del Trabajo, Norbert Blüm. La cuestión del trabajo infantil estaba profundamente arraigada en Alemania, y Blüm la reconoció como una cuestión laboral, aunque las preocupaciones recientes no habían sido expresadas necesariamente por los sindicatos, sino por los consumidores, en especial quienes compraban alfombras importadas de Asia Meridional. Tras la apertura de los mercados mundiales, de repente parecía plausible que los grandes almacenes pudieran tener abundantes mercancías importadas producidas por niños.

Tanto los países en desarrollo como los trabajadores fueron inicialmente reacios al IPEC. Los países dudaban en colaborar con la OIT para erradicar el trabajo infantil, porque temían que si se admitía el vergonzoso problema, los países desarrollados tal vez impondrían sanciones comerciales. Circulaban numerosas propuestas para poner fin a las exportaciones a Europa y América del Norte de artículos fabricados por niños. Los argumentos del nuevo orden económico internacional relativos a la soberanía se habían descartado con la creciente globalización. El modo en que se desarrollaba el proceso de fabricación ya no era exclusivamente una cuestión de los países en los que tenía lugar.

Si bien los países en desarrollo temían sanciones, los trabajadores temían que hacer frente al trabajo infantil de una manera gradual, a través de programas de cooperación técnica, devaluaría la importancia de observar las normas internacionales del trabajo. Eso no quiere decir que el mecanismo de normas sobre el trabajo infantil fuera particularmente eficaz a este respecto. El Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), contaba

con menos de 50 ratificaciones en ese momento, y muchos lo consideraban difícil de manejar o incluso obsoleto.

Los temores de los países en lo referente al trabajo infantil y los de los trabajadores demostraron ser infundados. Los gobiernos comprendieron que participar en un programa de la OIT les daba un argumento de peso contra las sanciones comerciales. Además, la acción en el terreno para erradicar el trabajo infantil puso de relieve la necesidad de un marco jurídico. Condujo en su debido momento a la elaboración de una nueva norma, a saber, el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).

El IPEC era un programa de acción en el terreno. Se centraba en los niños que trabajaban en grandes vertederos – el primer proyecto fue el del vertedero de Smokey Mountain en Manila –, así como en los niños de la calle, los menores objeto de explotación sexual comercial y los niños que trabajaban en los hornos de ladrillos, los establecimientos de fabricación de alfombras y prendas de vestir, el sector pesquero y las plantaciones de tabaco. Al principio, se asemejaba a un modelo de liberación y rescate. Se alejaba a los niños del trabajo y se les enviaba a la escuela. Si no había escuelas, y o si no podía organizarse el transporte escolar, los docentes podían desplazarse a los lugares en los que se encontraban los niños.

Un instrumento clave era la firma de un memorando de entendimiento entre la OIT y el país participante. Éste era el compromiso de política del país en el que se llevaban a cabo los programas del IPEC. También preveía un comité directivo nacional tripartito. Tras los seis países participantes iniciales, no tardaron en participar más de cien países en todos los continentes.

El proceso no siempre fue sencillo. Mi primer día como Director General Adjunto de la OIT, el 1º de julio de 1996, me centré de lleno en algunos problemas delicados relacionados con la prórroga del memorando de entendimiento entre la OIT y la India. Si bien la India no negaba el valor añadido de una alianza internacional visible, su prioridad era su propio y ambicioso programa de lucha contra el trabajo infantil, y no quería que se la considerase dependiente del IPEC. Propuse una fórmula que reconocía la “sinergia” entre el programa nacional de la India y la acción del IPEC. La Oficina de nuestro Consejero Jurídico señaló que dicha

sinergia no era un concepto jurídico reconocido. A ello respondí que, en cualquier caso, el memorando de entendimiento era un instrumento político, y no jurídico, y éste se prorrogó.

En términos de políticas de desarrollo, el IPEC tenía lo mejor de ambos mundos. El ser un programa de acción en el terreno, significaba que la OIT se ensuciaba las manos con el trabajo real. El utilizar instrumentos tradicionales de la OIT – las normas del trabajo, la administración, la inspección –, traducía entonces la acción previa en una estrategia nacional. El programa concluyó en una fase temprana que era preciso adoptar medidas con respecto a dos cuestiones, a saber, las políticas de educación y de empleo. Éstas confluyeron en la formación para la adquisición de competencias.

El trabajo infantil era una cuestión emocional, y había mucha competencia de las organizaciones de la sociedad civil y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Muchos nuevos funcionarios del IPEC habían trabajado en estos ámbitos, pero menos en lo tocante a las cuestiones laborales. Sin embargo, había suficiente trabajo para todos. Yo solía decir a mis colegas que, a menos que fueran una combinación entre Jane Fonda y Roger Moore, no podrían competir en el circuito de celebridades; eran tan atractivos como su ministro de trabajo promedio.

La OIT, aunque algo menos llamativa, seguía teniendo ventajas institucionales. Conocía las realidades laborales y los actores involucrados. Tenía experiencia en la utilización de leyes, normas y la inspección. El trabajo infantil era una cuestión en relación con la cual la OIT se había asociado con campañas internacionales de defensa de los derechos humanos y de causas humanitarias. Se habían emprendido iniciativas bastante espectaculares, como la campaña Tarjeta Roja al Trabajo Infantil, con la participación de la FIFA y, de una manera más visible, la cooperación con la Marcha Mundial contra el Trabajo Infantil.

La sociedad civil y activistas sindicales, junto niños y antiguos niños trabajadores, bajaron con banderas y pancartas a la sesión inaugural de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1998. En esta ocasión se discutía por primera vez el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil. El movimiento de la Marcha Mundial estaba dirigido por

Kailash Satyarthi, que en 2014 fue galardonado con el Premio Nobel de la Paz por su acción contra el trabajo infantil. Yo fui responsable de organizar la Conferencia, y para que esta manifestación única pudiera tener lugar hubo que reajustar los procedimientos establecidos.

El IPEC desarrolló la capacidad de investigación y estadística para comprender el alcance real del trabajo infantil y, en particular, de sus peores formas. A su debido tiempo, se introdujo el Programa de Información Estadística y de Seguimiento en materia de Trabajo Infantil. En varios países se llevaron a cabo evaluaciones rápidas y una labor de vigilancia *in situ* del trabajo infantil. Los enfoques innovadores incluyeron programas de duración determinada, los cuales, a través del Convenio núm. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, fueron una novedad en las normas internacionales de derechos humanos. Al hacer frente a la trata de niños, también se allanó el terreno para el Programa de la OIT contra el Trabajo Forzoso unos años después.

En su memoria presentada a la Conferencia de 1994, el Director General, Michel Hansenne, escribió: “Tal vez podría ejercerse mayor presión sobre los países exportadores para que reduzcan progresivamente el recurso al trabajo infantil en las actividades de producción destinadas a la exportación, como lo exigen las normas existentes, si al mismo tiempo se les presta asistencia para que proporcionen a los niños interesados ciertos servicios fundamentales, en particular establecimientos escolares.” La noción de normas fundamentales se había extendido al trabajo infantil, principalmente por la experiencia del IPEC. Asimismo, el IPEC había comenzado a mostrar cómo podían obtenerse resultados positivos en el terreno.

El IPEC proporcionó el modelo para la aplicación de las normas fundamentales del trabajo en la legislación y, en particular, en la práctica. También fue una respuesta a quienes se preocupaban por que la OIT estuviera ignorando la vasta economía informal en la que trabajaban muchos niños.



### 3. Seis años de negociación

Michel Hansenne observó una vez que las negociaciones que condujeron finalmente a la adopción de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento se asemejaban a una vieja película del Lejano Oeste, en la que se veía un pequeño tren que se abría camino través de un territorio agreste. Unos salteadores armados trataron de pararlo para robarlo. Tribus indias intentaron impedir que continuara la invasión de sus tierras. Las inundaciones arrasaron los puentes y las avalanchas sepultaron las vías. A pesar de todo, el tren siguió avanzando, sorteando los obstáculos.

#### **Llevar el debate sobre la cláusula social a la OIT**

En su memoria presentada a la Conferencia Internacional del Trabajo de 1994, *Preservar los valores, promover el cambio*, Hansenne decidió plantear la cuestión de la cláusula social. Dado que se estaba discutiendo en todos los pasillos y reuniones de los grupos, podía plantearse perfectamente en la sala de conferencia. Sus observaciones sobre la cláusula social sólo fueron una pequeña parte de la memoria, pero suscitaron un gran interés.

Haciendo referencia a la cláusula social, Hansenne presentó dos alternativas para abordar el comercio y las normas del trabajo. Una de ellas era un procedimiento de autoevaluación y de evaluación conjunta de los progresos en los Estados Miembros, centrado en el respeto de las normas internacionales del trabajo y en la consecución, al mismo tiempo, del crecimiento y el empleo a través del aumento del comercio. “Una declaración y un programa de acción” podían proporcionar el marco para esto.

La segunda alternativa era un convenio internacional del trabajo, por el que los Estados Miembros se comprometerían a respetar los compromisos legales que ya hubieran suscrito y no recurrirían a restricciones unilaterales del comercio. “Los Estados se comprometerían a abstenerse de aplicar

restricciones comerciales unilaterales [...] a cambio de un mayor compromiso por parte de los demás Estados de luchar por el progreso social que supone su calidad de Miembros de la Organización”. La memoria partía de la base de que lo que seguía siendo el GATT tendría que participar en las medidas para dar cumplimiento a dicho convenio.

El deseo de Michel Hansenne de discutir de manera abierta la cuestión de la cláusula social se concedió indudablemente. Entonces estalló la tormenta. El ataque contra la cláusula social fue dirigido por los países de Asia Sudoriental, en particular Malasia y Singapur. Prosiguió en la Comisión de Resoluciones con un proyecto que habría prohibido a la OIT volver a discutir el asunto en el futuro. La mayoría de los países en desarrollo se sumaron al frente contra de la cláusula social. Los Empleadores estaban en contra de una cláusula social; sin embargo, dejaron que los países asiáticos tomaran la iniciativa. La resolución que se oponía a la cláusula social no se adoptó, pero en las resoluciones adoptadas por la Conferencia no se reconoció ningún vínculo entre el comercio y las normas del trabajo.

¿Por qué fue ésta una cuestión tan polémica que condujo incluso a un intento de acabar con el concepto para siempre? Prácticamente todos los países en desarrollo querían mantener la cuestión de las normas del trabajo fuera del nuevo régimen comercial. Incluso el mero hecho de mencionarlas parecía supeditar el libre comercio al respeto de las normas del trabajo. La globalización iba a reportar por fin a los países emergentes algunas ganancias a las que habían aspirado durante mucho tiempo. Cualquier cláusula social podía cuestionar la ventaja comparativa que proporcionaban unos salarios y costos laborales más bajos. Consideraban que se estaban cambiando las reglas del juego. Ante todo, estaba el miedo a las sanciones comerciales.

Los Empleadores se movilaron contra toda tentativa de frenar sus actividades en la economía mundial, que ahora estaba más abierta que nunca – posiblemente con la salvedad del apogeo del colonialismo imperial. El nuevo orden económico internacional había desaparecido con la globalización, pero persistía una insistencia en la soberanía estatal absoluta. Sin embargo, las empresas multinacionales habían demostrado que esta soberanía era a menudo bastante relativa.

En ese momento concreto, las opiniones sobre la cláusula social eran aproximadamente las siguientes: Asia y América del Norte se oponían firmemente a ella; América Latina (con algunas notables excepciones) y África Meridional eran escépticas, pero no totalmente hostiles; la mayoría de los países industrializados – dirigidos por los Estados Unidos – estaban a favor, y los Trabajadores defendían su propuesta original de cláusula social. Los Empleadores estaban en contra, pero no querían que la OIT dejara de ocuparse de la cuestión. Estaban convencidos de que, si no se abordaba de manera satisfactoria dentro de la OIT, seguiría persiguiendo a la nueva OMC.

Los países de Europa Central y Oriental estaban excluidos de esta discusión. Debido a la manera en que la transición había tenido lugar, a menudo se habían ignorado las preocupaciones sociales, y el programa más amplio de la globalización no hacía más que profundizar esta omisión.

Además, cada grupo tenía sus matices. El miembro trabajador indio del Consejo de Administración se oponía a la idea, pero propuso no hacer referencia a la misma fuera del grupo. Los empleadores franceses y belgas no eran contrarios a un vínculo entre el comercio y las normas del trabajo. Aunque la Unión Europea estaba a favor, el Reino Unido se oponía radicalmente.

En su discurso inaugural, el Presidente de la Conferencia de 1994, Charles Gray, delegado trabajador de los Estados Unidos, recordó “la carta de derechos de los trabajadores” que había estado contenida en el Tratado de Versalles. Recordó asimismo que esta sección, que fue remplazada en la Constitución, en 1946, por la Declaración de Filadelfia, abarcaba los derechos fundamentales de los trabajadores “que tienen un vínculo directo con el comercio internacional y las relaciones económicas, y garantizan el derecho de sindicación, el derecho de organización y de negociación colectiva, la no discriminación y la eliminación del trabajo forzoso y del trabajo infantil”.

Esto se reflejó en los discursos de los delegados trabajadores, y del Secretario de Trabajo de los Estados Unidos, Robert Reich. El debate de la Conferencia de 1994 sirvió para aclarar el alcance de las normas del trabajo del que trataba la discusión. Entonces fue cuando aparecieron

definitivamente las cuatro categorías fundamentales: la libertad de asociación y la libertad sindical; la eliminación del trabajo forzoso; la abolición del trabajo infantil, y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

### **El primer seguimiento institucional**

El debate sobre la cláusula social desató pasiones. Sólo las dos palabras – por no mencionar la noción de que podría haber sanciones conexas – se habían hecho tóxicas. Michel Hansenne propuso que el Consejo de Administración estableciera un grupo de trabajo sobre las dimensiones sociales de la liberalización del comercio internacional. Éste examinaría las políticas nacionales, apoyándose en estudios voluntarios llevados a cabo a través de la cooperación entre la OIT y los mandantes tripartitos de los países en cuestión. Ésta fue una variación de los posibles procedimientos que Hansenne había esbozado en su memoria. La otra posibilidad, un convenio –especialmente uno en el que participara el GATT, que se estaba transformando en la OMC – pareció excluirse claramente.

La propuesta de Hansenne condujo a un prolongado debate en el Consejo de Administración, que a título excepcional se extendió del viernes al fin de semana. El Grupo de Trabajo sobre las Dimensiones Sociales de la Liberalización del Comercio Internacional se estableció finalmente como una Comisión Plenaria, abierta a todos los Estados miembros y no sólo a los miembros del Consejo de Administración.

El mandato del Grupo de Trabajo se reexaminó de manera continua. El debate hizo referencia a la importancia de las normas fundamentales del trabajo, pero no las vinculó con el comercio internacional. El Grupo de Trabajo se convirtió en un foro polivalente para una discusión sustantiva, del que carecía el Consejo de Administración. La Comisión de Empleo y Política Social del Consejo de Administración se había convertido en un foro de intercambio de alto nivel entre los Empleadores y los Trabajadores, pero los problemas de la globalización estaban fuera de su alcance. El Grupo de Trabajo se puso en contacto con las demás entidades del sistema multilateral, incluida la OMC. Podía utilizarse como un foro para oradores invitados destacados.

Se alcanzó un consenso sobre el proceso de examen inter pares, aunque dichos exámenes nunca encajaron del todo con la OIT. La experiencia habitual de la OIT de un examen inter pares es lo que tiene lugar en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, en la que se extraen conclusiones sobre las leyes y prácticas de distintos países. Por norma, se trata más bien de un proceso contencioso que de una creación de consenso.

El Grupo de Trabajo satisfizo a quienes preferían adoptar un enfoque más integral que un enfoque centrado en las normas del trabajo. Ya a principios de 1995, se prohibieron las discusiones sobre las sanciones comerciales. Los Trabajadores aceptaron esto a regañadientes. Entonces, cuando algunos oradores se aventuraron a expresar su oposición a dichas sanciones, los Trabajadores rápidamente plantearon una cuestión de orden, ya que toda discusión sobre las sanciones, tanto a favor como en contra de las mismas, estaba prohibida.

En el frente que se oponía a la cláusula social, se entendió prematuramente que esta orden de reserva significaba que la cuestión se daba por zanjada. En efecto, se abordó a través de otros canales distintos del foro que se había establecido tras el debate de la Conferencia de 1994.

Poco después de que Juan Somavia asumiera su cargo como Director General de la OIT, el título del foro se cambió por Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización. Probablemente el logro más destacado del Grupo de Trabajo fue allanar el terreno para la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, convocada por Somavia en 2002.

El Grupo de Trabajo sí examinó las dos cuestiones que habían dado lugar al debate sobre la cláusula social: la liberalización del comercio, y el empleo y las condiciones de trabajo. Sin embargo, en otros lugares siguió presionándose para que se respondiera a la pregunta de si debían vincularse, y cómo.

### **La fórmula de Copenhague**

En 1992, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas confió a su Presidente, Juan Somavia, entonces Embajador de Chile, la tarea de

convocar una Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Somavia había permanecido en el exilio desde el golpe de Estado de 1973 y, entre otras cosas, había participado de manera destacada en la labor de las Naciones Unidas sobre las empresas multinacionales. Ulteriormente, había regresado a Chile y desempeñado un papel en la transición hacia la democracia.

La OIT respondió a las Naciones Unidas participando activamente en los preparativos de la Cumbre. En junio de 1993, los Trabajadores y los Empleadores impresionaron a Hansenne y Somavia al indicar su voluntad de aunar esfuerzos. Los interlocutores sociales temían que un programa importante, que debería corresponder a la OIT, pudiera llevarse a cabo fuera de la Organización y sin su plena participación.

El Consejo de Administración creó un pequeño grupo de trabajo para los preparativos de la Cumbre integrado por cinco miembros gubernamentales, cinco miembros empleadores y cinco miembros trabajadores. Ésta fue su composición oficial. El interés por el tema fue tan intenso que en su reunión de marzo de 1994 había más de 70 personas en la sala.

La Conferencia Internacional del Trabajo adoptó resoluciones sobre la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social en 1993 y 1994. En primer lugar, pidió a la OIT que desempeñara un papel central en la Cumbre en las cuestiones relativas al empleo y a la mitigación de la pobreza. Entonces, la Conferencia produjo una resolución que instó a que se reconociera “la competencia principal de la OIT en lo que concierne a los temas esenciales en la preparación, desarrollo y seguimiento de la Cumbre”. Se puso un gran énfasis en la participación de los consejeros técnicos de los Empleadores y de los Trabajadores en los preparativos nacionales y en las delegaciones oficiales que asistirían a la Cumbre.

La resolución hizo menos referencia a las cuestiones esenciales. Al mismo tiempo, otra resolución, conmemorando el 75° aniversario de la OIT, indicó “la especial importancia de los convenios de la OIT que se ocupan de derechos fundamentales, incluidos los Convenios núms. 87, 98, 100, 29 y 105 y 111”. El trabajo infantil aún no despertaba mucho interés.

En el verano de 1994, me reuní con Somavia en Helsinki, donde se encontraba en uno de sus viajes orientados a promover la Cumbre. Le dije que esta Cumbre no podía ignorar la propuesta de una cláusula social. Respondió que si alguien – queriendo decir los Trabajadores – llevaba la cláusula social a la Cumbre, hundiría la conferencia de alto nivel. Somavia solía referirse a la cláusula social como una de esas “buenas malas ideas” que parecían sencillas, pero que hacían estragos.

La Cumbre, que tuvo lugar a principios de marzo de 1995 en Copenhague, fue la reunión más destacada de Jefes de Estado y de Gobierno hasta la fecha. Juan Somavia podía sentirse orgulloso, con razón, de lo que había logrado. Los Empleadores y los Trabajadores habían nombrado a muchos de sus representantes consejeros técnicos en las delegaciones, aunque generalmente a expensas de sus propias organizaciones. Con las delegaciones oficiales, los observadores y los activistas de la sociedad civil, la Cumbre congregó a aproximadamente 20.000 participantes. Esta cifra quintuplicó la de la Conferencia Internacional del Trabajo anual.

En el centro de conferencias se celebró una reunión sindical especial. Fue inaugurada por Hansenne y Somavia. El evento, de un día de duración, se organizó en la parte de los delegados del Bella Center de Copenhague. La otra parte del complejo de conferencias albergaba al gran número de representantes de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil que habían venido a presentar sus opiniones a la Cumbre. Esa parte parecía bastante más colorida que los locales oficiales, la mayoría de los cuales estaban divididos por cortinas en minúsculos compartimentos ocupados por las delegaciones nacionales.

Pasó un tiempo hasta que la Cumbre publicó la versión definitiva de su documento final. En una larga oración, en el párrafo 54, apartado b), del programa de acción, se pidió a los gobiernos que mejoraran la calidad del trabajo y el empleo, y que para ello deberían “proteger y fomentar el respeto de los derechos básicos de los trabajadores, incluidos la prohibición del trabajo forzado y el trabajo de los niños; la libertad de asociación y el derecho de organización y negociación colectiva, y la no discriminación en el empleo, aplicando plenamente los convenios de la OIT en el caso de los Estados partes en esos convenios, y habida cuenta de los principios consagrados en ellos, en el caso de los Estados que no sean partes en esos

convenios para lograr verdaderamente un crecimiento económico sostenido y un desarrollo sostenible”.

El texto fue la base en la que se apoyó la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo tres años después. El documento de Copenhague podría haberse editado más. Más adelante en el mismo párrafo se hace referencia tanto a la eliminación del trabajo infantil como a la promoción de los derechos laborales de los menores. Nunca se ha aclarado el significado de esa referencia. Sin embargo, en lo que respecta a las normas internacionales del trabajo, el mensaje estaba suficientemente claro.

La contribución de la Cumbre de Copenhague fue establecer la definición de los derechos en cuestión y vincularlos con los instrumentos de la OIT. Confirmó que tanto los Estados ratificantes como no ratificantes tenían obligaciones en lo referente a estas categorías de derechos. Sin embargo, la Cumbre no extrajo conclusiones prácticas sobre quién haría realidad ese compromiso y cómo. La OMC había entrado en funcionamiento el 1° de enero de 1995 sin ninguna disposición sobre las normas del trabajo.

### **El surgimiento de la Declaración**

La OIT realizó un seguimiento de la Cumbre Social con una campaña de ratificación emprendida en nombre del Director General, en mayo de 1995. En aquel momento, sólo 21 países habían ratificado los siete convenios mencionados en Copenhague. La campaña incluyó el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), cuya situación era algo insegura, por tratarse de un convenio técnico que no tenía las características de la mayoría de los instrumentos de derechos humanos. Esto fue otra razón para incluir la cuestión del trabajo infantil en la discusión sobre el comercio y las normas del trabajo.

Una vez se hubo establecido el contenido de las normas internacionales del trabajo en Copenhague, las modalidades pasaron a ser el centro de atención. Se excluyó una nueva acción normativa, y la idea de una Declaración solemne cobró cada vez más fuerza. Para las diferentes vertientes que condujeron a la Declaración, la Conferencia de 1996 se convirtió en una especie de simulacro. Hubo una discusión general sobre la

política de empleo, y Ed Potter, de los Estados Unidos, fue el portavoz de los Empleadores. La discusión produjo conclusiones consensuadas, pero evitó enérgicamente el vínculo entre el comercio y las normas del trabajo.

La Conferencia también produjo una resolución relativa al trabajo infantil, la cual, entre otras cosas, tuvo el mérito de anticipar el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil. Hubo otro círculo que quiso cuadrarse. ¿Debería la OIT avanzar rápidamente hacia la eliminación de todas las formas de trabajo infantil, o podía acordar que, si bien éste era el objetivo general, algunas formas eran más urgentes que otras y requerían una acción inmediata?

La resolución apoyó la eliminación progresiva del trabajo infantil y, al mismo tiempo, subrayó la “necesidad de proceder inmediatamente a la abolición de sus aspectos más intolerables”. Los Empleadores estuvieron presididos en la Comisión de Resoluciones por Steve Marshall, de Nueva Zelanda. Yo presidí el Grupo de Trabajo en la Comisión, dos semanas antes de incorporarme a la Oficina Internacional del Trabajo. En lo que respecta a los gobiernos, un negociador particularmente destacado fue el Representante Permanente Adjunto de la India, Hemant K. Singh, que continuó estando activo a lo largo de las negociaciones en los tres años siguientes.

La OIT estaba llegando a una fase concreta, en la que la idea de una Declaración se había promovido y estaba discutiéndose. El delegado australiano de los empleadores, Bryan Noakes, redactó un primer proyecto. El contenido sustantivo de la propuesta de Noakes y el de la propuesta de una cláusula social, tal como lo expresaron los Trabajadores en la Conferencia de 1994, eran sorprendentemente similares.

En aquel momento, los Trabajadores se centraron en particular en el objetivo de fortalecer la vigilancia del trabajo forzoso y el trabajo infantil y de la discriminación. La Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo del Consejo de Administración estaba examinando formas de extender el mecanismo habitual de control de las normas. Las principales alternativas eran ampliar el mandato del Comité de Libertad Sindical a las otras tres categorías, o crear una nueva comisión sobre el trabajo infantil y el trabajo forzoso y la discriminación en el

Consejo de Administración, inspirada en el Comité de Libertad Sindical. Ambas habrían cubierto tanto a los Estados ratificantes como a los no ratificantes.

El Consejo de Administración tenía en mente lo siguiente: ningún instrumento nuevo y ningún mecanismo de control nuevo. Básicamente, la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo no quería ampliar la vigilancia en el sentido tradicional de la OIT. En aquel entonces, yo me había incorporado a la Oficina como Director General Adjunto. Recuerdo el sentimiento de desánimo con el que la Comisión archivó las propuestas de nuevos procedimientos. Había que encontrar otro camino.

Explorar un seguimiento basado en la presentación de informes por los gobiernos y los mandantes era totalmente compatible con los métodos y la Constitución de la OIT. Cuando se actualizó la Constitución, en 1946, tras la desaparición de la Liga de Naciones y el surgimiento del sistema de las Naciones Unidas, el derecho a solicitar información a todos los Estados Miembros se había fortalecido más aún.

Esto está contemplado en el artículo 19 de la Constitución de la OIT, que es una disposición única entre las organizaciones intergubernamentales. La OIT ya podía pedir regularmente a los Estados no ratificantes que informaran sobre sus esfuerzos para lograr la ratificación y sobre los obstáculos a los que se enfrentaban en este empeño. Esto era a efectos de los estudios generales que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones llevaba a cabo. El uso de esta disposición se extendió a un territorio hasta entonces inexplorado.

## **La respuesta de la OMC desde Singapur**

Los acontecimientos se aceleraron. La siguiente Conferencia Ministerial de la OMC se celebró en Singapur, en diciembre de 1996. Michel Hansenne recibió una invitación a la reunión. Al día siguiente, le fue retirada la invitación a la misma. Algunos miembros destacados del Consejo General de la OMC se opusieron a la invitación porque implicaba un vínculo con la cuestión de las normas del trabajo. El propio Hansenne observó que, si hubiera ido a Singapur, pocos le habrían prestado atención. Habría sido

simplemente uno de los más de cien oradores. Sin embargo, cuando le fue retirada la invitación, todo el mundo se interesó por la OIT. Se envió al Consejero Jurídico de la OIT, Francis Maupain, a Singapur, para que escuchara e informara sobre la situación.

El resultado de esta Conferencia Ministerial debió mucho a la agilidad con la que actuó la Ministra de Comercio de Malasia de aquel momento, Rafidah Aziz. Ella acompañó al Primer Ministro Mahatir bin Mohamad a la Conferencia de la OIT en 2002. Nuestra discusión durante el almuerzo tocó el tema del origen de la Declaración. Aziz me dijo que cuando estaba presidiendo la reunión de la OMC en Singapur, formuló la versión que sus colegas aceptaron finalmente.

Por supuesto, dicha redacción fue acompañada de mucha presión, y de fórmulas propuestas que sin duda llegaron a los principales negociadores, al igual que sucedió con la Cumbre Social en Copenhague en 1995. En tales situaciones, la regla número uno es: escriba su propuesta en un papel y preséntela en la mesa de negociaciones. Todos los grupos principales tenían al menos un aliado en esa mesa. Hoy en día esto se hace más fácilmente a través de los teléfonos móviles que distribuyendo trozos de papel.

Los Ministros de la OMC declararon: “Renovamos nuestro compromiso de respetar las normas fundamentales de 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 salarios. A este respecto, tomamos nota de que las Secretarías de la OMC y la OIT proseguirán su actual colaboración.”

Cuando acabó la reunión en Singapur, se informó a la OIT en Ginebra del resultado. Excluyó la acción de la OMC y remitió la cuestión a la OIT. Se comprometió a proseguir la “cooperación actual” entre las dos secretarías. Dado que no existía ninguna cooperación, éste era el estado que debía

continuar. Unos años más tarde, en una reunión informal con la OIT, el Director General de la OMC, Michael Moore, señaló que si propusiera a su Consejo General un partido de fútbol amistoso entre las secretarías, incluso eso se rechazaría.

Al conocer el resultado de Singapur, Michel Hansenne me llamó a su oficina. Dijo que ahora estaba claro que la OMC no haría nada en lo tocante a las normas del trabajo. Incumbía a la OIT tomar medidas.

El resultado de la Cumbre de Copenhague estaba intacto. Sin embargo, distaba mucho de estar claro si todos los Ministros de la OMC querían trasladar la cuestión de la relación entre el comercio y las normas del trabajo a la OIT, para que se hiciera algo constructivo. Algunos querían acabar con esta cuestión, no sólo en la OMC, sino también en la OIT. Esto había sido el aspecto principal de la propuesta sin éxito que se formuló en 1994 de una resolución de la Conferencia que prohibiera nuevas discusiones sobre la cláusula social en la OIT. Ambas opiniones estuvieron presentes en Singapur, y su ponderación relativa determinó lo que sucedió a continuación.

### **El proceso consultivo**

Éste fue un periodo consultivo intensivo. Los embajadores habían empezado a discutir informalmente la situación en Ginebra. El Embajador canadiense Mark Moher fue uno de los generosos anfitriones de estas reuniones de almuerzo, en las que participaron tanto defensores como detractores del vínculo entre el comercio y las normas del trabajo. Francis Maupain y yo asistimos a algunas de estas reuniones en las que se expresaron opiniones diferentes. Los grupos regionales comenzaron a seguir el debate. Debíamos mantener a los Empleadores y a los Trabajadores informados de lo que estaba sucediendo y continuar solicitando su opinión.

Nos gusta pensar que el tripartismo viene acompañado de consultas intensivas. En la práctica, sin embargo, esto no siempre es cierto. Los mercados de trabajo y las negociaciones diplomáticas no funcionan de la misma manera. “Pensar en voz alta” puede ser difícil al tratar con posiciones definidas por grupos que tienen opiniones diferentes e incluso contradictorias.

Con los Empleadores y los Trabajadores, establecimos una práctica de consultas informales, por lo general durante dos días, con el presidente, las secretarías de los grupos y un participante por región de ambos grupos. De este modo contamos con 12 personas que tenían ante sí un programa estricto: reunión informativa de la Oficina, discusiones internas, discusiones bilaterales, discusiones por separado con la Oficina, una cena conjunta en el Hotel Intercontinental de Ginebra (que se ocupó de mi asignación anual por gastos de representación), de nuevo más reuniones por separado y conjuntas y, por último, una reunión todos juntos. No tardamos en añadir al Presidente de la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo, y más tarde a los coordinadores regionales gubernamentales, a algunas reuniones con los interlocutores sociales. No se tomaron decisiones formales ni se redactaron informes conjuntos.

Ulteriormente, la Oficina preparó documentos extraoficiales para orientar las discusiones. Las secretarías de los dos grupos no gubernamentales informarían a Francis Maupain y a mí mismo de las opiniones a menudo bastante escépticas de sus grupos sobre estos documentos extraoficiales. Nos cercioramos de que sus documentos incluyeran puntos tanto aceptables como contenciosos, que se presentaron como opciones, y no como propuestas.

Más tarde se reunió a los negociadores de los Empleadores y de los Trabajadores con los representantes gubernamentales, que habían vacilado entre alentar en primer lugar a los dos interlocutores a que alcanzaran un acuerdo bilateral y criticar a continuación a la Oficina por conspirar demasiado con ellos. La Oficina evitó reuniones consultivas plenamente tripartitas. La primera que se convocó fue un desastre: nadie quiso pensar en voz alta delante de los demás.

Esto recordó que la dinámica de grupo tiene unas características especiales. En una ocasión posterior – la reestructuración del Consejo de Administración en 2006 – la única solución fue que el presidente presentara una propuesta cuidadosamente negociada, la cual se aceptó únicamente con la condición de que nadie hiciera ninguna declaración sobre la misma. Explicar una posición significa hacer que consten en acta reservas; si un grupo lo hace, todos los demás deben hacerlo, y al final volvemos a encontramos en el punto de inicio.

La memoria del Director General sometida a la Conferencia de 1997 se tituló: *La actividad normativa de la OIT en la era de la mundialización*. Del mismo modo que en 1994, la cuestión de los derechos fundamentales se presentó en el contexto más general de la política normativa. Al igual que anteriormente, fue redactada en esencia por Francis Maupain. La memoria indicó la manera en que podrían utilizarse las posibilidades que brindan la Constitución y la Declaración de Filadelfia. “Una declaración o cualquier texto de carácter solemne adoptado por la Conferencia permitiría delimitar los aspectos esenciales – reconocidos universalmente –” de los derechos fundamentales sin que ello socave los propios convenios.

Dicha estrategia instó a establecer un mecanismo concreto de seguimiento. Un ejemplo fue el procedimiento de presentación de quejas del Comité de Libertad Sindical. Sin embargo, Hansenne recordó a los mandantes en su memoria que nada nos obligaba a reproducir el procedimiento de dicho Comité, si había otro medio más aceptable.

La memoria discutió otra propuesta, la de la utilización de una etiqueta social. Esto causó nuevamente fuertes reacciones, pero pocas medidas ulteriores.

Para su credibilidad, urgía que la OIT elaborara su estrategia para la promoción de los derechos fundamentales. El proceso de concesiones mutuas de 1997 fue crucial. La forma del seguimiento de cualquier Declaración y su utilización se convirtieron en la principal cuestión. ¿Sería un nuevo tipo de mecanismo de control orientado a países específicos o no?

Una vez que la idea de una Declaración se hubiera aceptado, el resto sería una cuestión de vínculo y de utilización. Para los Trabajadores, la Declaración sólo era aceptable si conducía a la aplicación eficiente generalizada de las cuatro categorías de normas fundamentales. Los Empleadores no deseaban mecanismos nuevos que pudieran utilizar la jurisprudencia generada por la supervisión de los convenios o producir nuevas interpretaciones jurídicas. Sin embargo, querían algo que fuera suficientemente eficaz para que la cuestión se mantuviera fuera de la OMC. Empezó a quedar claro que la principal función de una Declaración sería autorizar las disposiciones que se tomarían para su puesta en práctica.

Los gobiernos deseaban mantener tanto la OIT como la nueva OMC funcional. Escucharon con cierta preocupación los ecos de las discusiones entre los Empleadores y los Trabajadores. Para ellos, algunas de las palabras utilizadas, como “filtrar” una queja o “impulsar” una acción, parecían hacer alusión a un nuevo procedimiento de control. Lo mismo sucedió incluso con la referencia que hizo el Director General en su memoria presentada a la Conferencia de 1998 de “poner de relieve” la situación en que se encuentran países no ratificantes específicos. Por aquel entonces, las diferencias entre los empleadores y los trabajadores se habían reducido considerablemente, y los principales desacuerdos seguían observándose entre los gobiernos.

La OMC había programado su siguiente Conferencia Ministerial para mayo de 1998. Si para entonces no había suficientes perspectivas de la manera en que la OIT abordaría la cuestión, ésta volvería a atormentar a todas las partes interesadas. Todos los embajadores en Ginebra eran conscientes de ello. Por motivos de procedimiento, el Consejo de Administración, en noviembre de 1997, tenía que contemplar la opción de incluir la cuestión en el orden del día de la Conferencia de la OIT de 1998. El plazo para “dar luz verde o no” estaba aproximándose. El resto consistiría en qué se haría.

La Oficina sabía perfectamente que en el momento en que se presentara un proyecto de texto para su discusión, muchos actores comenzarían a esgrimir con agrado argumentos para que se rechazara. Durante un tiempo tuve un proyecto de texto en mi Oficina, que los representantes gubernamentales y los mandantes podían leer, pero que no podía copiarse ni distribuirse. Este enfoque clandestino tal vez no sería posible con las tecnologías utilizadas veinte años después. En aquel entonces, nadie tenía un dispositivo móvil con el que hacer una fotografía de este texto mantenido a buen recaudo para enviarla inmediatamente a sus grupos.

Se cumplieron los requisitos de procedimiento, y el Consejo de Administración tomó una decisión definitiva en marzo de 1998 de incluir la cuestión en el orden del día de la Conferencia, con el cauto título: *Examen de una eventual Declaración de Principios de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los derechos fundamentales, y del mecanismo de seguimiento apropiado.*

Todas las diferencias se habían dado a conocer en el Consejo Administración y en las consultas informales. Muchas de ellas se habían resuelto en el proceso, pero no todas.

## **Las negociaciones de junio de 1998**

El entorno prometía un proceso de negociación particularmente complejo. Cada grupo principal tenía su propio objetivo y sus propios intereses. Los Trabajadores querían un método para asegurar el respeto de las normas fundamentales del trabajo cuando los empleos se vieran seriamente amenazados por los cambios en los flujos comerciales y de inversión. Los Empleadores comprendían la importancia que revestía la cuestión, que también afectaba a las empresas, pero no querían convenios que fueran vinculantes en los países que no los habían ratificado. En la práctica, su experiencia era que una vez se ratificaba un convenio, los gobiernos solían echar sobre las espaldas de la comunidad empresarial toda la responsabilidad de su aplicación.

Los países industrializados de la OCDE querían cerciorarse de que se respondiera a las preocupaciones de los trabajadores y los consumidores, entre ellas la producción poco ética y la pérdida de puestos de trabajo, y de que hubiera coherencia entre la OIT y la OMC. Los países en desarrollo se dividieron en dos grupos, y ambos rechazaron la condicionalidad del comercio. Entre la mayoría se contaban aquéllos que respetaban los derechos y estaban de acuerdo con la adopción de medidas ulteriores en la OIT, y aquéllos que no sólo deseaban mantener la cuestión lejos de la OMC, sino que no querían nuevos mecanismos que fortalecieran la OIT. Los países en transición se encontraban en una posición intermedia, conscientes de seguir queriendo atraer inversiones.

En la Conferencia Internacional del Trabajo de 1998, la Comisión para los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo fue presidida por el experto embajador Mark Moher, del Canadá; el portavoz de los Empleadores fue Ed Potter, de los Estados Unidos, y el portavoz de los Trabajadores fue Bill Brett, del Reino Unido. Desde el punto de vista político, éste fue un trío totalmente incorrecto de tres hombres blancos anglosajones que no sería aceptable en la actualidad. Esta falta de equilibrio de género no fue mitigada en absoluto por la secretaría, que

estuvo dirigida por Francis Maupain, Lee Swepston y yo mismo. Se hizo una promesa de buena fe de tratar de hallar un cierto equilibrio geográfico o de género mediante la selección de un ponente, pero al final incluso esta función fue asumida por el Embajador Moher.

La Comisión decidió discutir en primer lugar el seguimiento, a continuación, el texto de la Declaración y, por último, su título. Todos los grupos tenían sus problemas, y cada uno de ellos contaba con miembros comprometidos, que estaban a favor o en contra de lo que se estaba proponiendo. Habida cuenta de los innumerables subgrupos, llamar esta – o, en realidad, cualquier otra – reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo International un circo de tres pistas es una gran subestimación.

La cuestión del título determinó los principales conceptos. El texto fue acordado entre los Empleadores y los Trabajadores. Lo que había empezado siendo un llamamiento en pos de los derechos de los trabajadores se convirtió en un llamamiento para que se respetaran los derechos en el trabajo, al reconocerse que los trabajadores no eran los únicos que tenían derechos. Las normas del trabajo “esenciales” o “básicas” sonaban mejor cuando se llamaban “fundamentales”. El término “principios” se utilizó para establecer una distinción con respecto a los “derechos” más específicos.

Los principios figuraron en primer lugar en el título a fin de destacar que eran objetivos constitucionales que todos los Estados Miembros deberían tratar de lograr. Los derechos indicaban las obligaciones de cumplimiento que habían asumido los diferentes Estados al ratificar los convenios.

Sería tedioso ofrecer un recuento detallado de todo lo que sucedió. Durante las largas discusiones, se plantearon tres cuestiones principales. Cada grupo tenía un interés especial en una de ellas. Por consiguiente, se encontraban en un terreno en el que los compromisos eran difíciles y, sin embargo, debía alcanzarse algún tipo de acuerdo.

Para los Empleadores, una cuestión esencial era el vínculo entre los convenios y los principios – una vez más, la naturaleza vinculante de los principios no era una manera de promover los aspectos jurídicos de los convenios. Aceptar los principios de los convenios no significaría aceptar toda la rica jurisprudencia producida durante decenios por el mecanismo de control de las normas.

Para los Trabajadores, el principal problema era la última parte del proyecto, que parafraseaba la declaración de la Conferencia Ministerial de la OMC, en diciembre de 1996, y prometía que la Declaración no se utilizaría con fines proteccionistas o para denegar ventajas comparativas legítimas. Guy Ryder, que más tarde sería el Director General, era entonces el Secretario del Grupo de los Trabajadores. El primer día de las negociaciones me comentó que los Trabajadores nunca aceptarían el texto de Singapur. Respondí que, antes de que esto hubiera acabado, los Trabajadores no sólo lo aceptarían, sino que incluso lo defenderían. Ésta fue una predicción que acabó siendo acertada.

Para los Gobiernos, el problema radicaba en unas líneas del texto del preámbulo sobre la cooperación multilateral, que podían interpretarse como un vínculo entre la OIT y otras organizaciones internacionales – otras partes del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods y la OMC. Sin embargo, no se nombró ninguna de las organizaciones en cuestión. El debate fue dominado por el temor a la condicionalidad y las sanciones. Detrás de todo esto estaba el posible vínculo con la organización todopoderosa que se encontraba en la sala: la OMC. La Comisión se convirtió en la mayor concentración de embajadores de la OMC que había habido nunca en una reunión de la OIT.

Al final, la Comisión se desintegró. Ya había sobrepasado su plazo. Los Empleadores y los Trabajadores habían alcanzado un acuerdo, mientras que los Gobiernos estaban dando vueltas en círculo. Los embajadores estaban expresando su desacuerdo entre sí, tanto en la sala como en los pasillos. El último sábado a media noche, el Grupo de los Trabajadores abandonó la sala – con la plena comprensión de los Empleadores. A lo largo del domingo siguiente, tuvieron lugar innumerables contactos informales. Los delegados y los consejeros técnicos entraban y salían sigilosamente de mi oficina, situada en el Palacio de las Naciones, que por entonces era un lugar tranquilo. El Embajador Moher estaba trabajando con Francis Maupain.

El resultado fue una propuesta formulada por el Presidente de tomarlo o dejarlo. Introdujo ciertos ajustes en el proyecto original en respuesta a las preocupaciones expresadas por los tres grupos. Si bien no eran perfectos, los cambios estaban concebidos de tal modo que pudieran aceptarse en

aras de un consenso o al menos sin la oposición de los diferentes grupos. De esta manera, los participantes podrían vivir con el resultado sin apoyar explícitamente todos sus detalles.

La propuesta del Embajador Moher se distribuyó a primera hora el lunes por la mañana con un ultimátum de que había que alcanzar un acuerdo sobre la misma al final del día. Comenzó un día intensivo de debate en el Grupo Gubernamental, en el que persistían las diferencias decisivas.

El Grupo Gubernamental fue presidido por el Embajador japonés Nobutoshi Akao, que después de la Conferencia se convirtió en Presidente del Consejo de Administración. Los delegados gubernamentales se reunieron para una discusión decisiva, el lunes 13 de junio. El tono del debate lo marcó un intercambio entre el Presidente del Grupo y un importante embajador “escéptico”. Este último señaló que el texto de Singapur no era suficientemente firme; quería que se prohibiera toda condicionalidad, la utilización de una etiqueta social y los boicots de los consumidores. El Embajador Akao respondió que apoyaría dichas solicitudes en la OMC, pero que su colega no debería tratar de conseguir en la OIT lo que no había obtenido en la OMC.

Una clara mayoría del Grupo Gubernamental apoyó firmemente la propuesta del Embajador Moher. También lo hicieron los Empleadores y los Trabajadores, para quienes el nuevo texto, y las circunstancias de su propuesta, ofrecían una manera honorable de alcanzar un acuerdo sobre los compromisos que contenía. Al final del día, el texto se había adoptado, pero sólo después de que algunos votos con resultados similares hubieran rechazado todas las enmiendas a sus controvertidos pasajes. Los embajadores de la OMC no estaban familiarizados con los procedimientos de la OIT, y algunos de ellos quedaron sorprendidos ante la habilidad de los Empleadores y de los Trabajadores para superar en votos incluso a sus propios representantes. En el informe final de la Comisión presentado a la sesión plenaria de la Conferencia unos días después no se proporcionaron detalles sobre las fuertes tensiones que causó todo esto.

La sesión plenaria de la Conferencia produjo su propio drama. El último día de la Conferencia fue interminable, y las delegaciones comenzaron a marcharse. Cuando, finalmente, el Presidente de la Conferencia, Jean-

Jacques Oechslin, estaba a punto de aprobar con un golpe de mazo lo que parecía un consenso, el Ministro de Trabajo egipcio, Ahmed El-Amawy, se dirigió a la tribuna mostrando la placa de identificación de su país y pidió una votación. En nombre del Grupo de los Trabajadores, Bill Brett pidió inmediatamente una votación nominal. Entonces se dio la vuelta y vio que la sala de la conferencia estaba medio vacía.

Hubo un gran revuelo para lograr que los delegados que se habían marchado y que estaban en las cafeterías y en otros rincones del Palacio de las Naciones regresaran a la sala. Por suerte, muchos delegados seguían charlando en las cafeterías. Sea cierto o no, me dijeron en aquel momento que se consiguió que volvieran a la sala algunos delegados que ya estaban en el aeropuerto, situado afortunadamente en las proximidades de los edificios de la Ginebra internacional.

Presenciar la lenta votación electrónica en un monitor de la tribuna de la Conferencia fue una experiencia espeluznante. El resultado fue 273 votos a favor, ninguno en contra y 43 abstenciones. Dado que el quórum fue de 264, con el margen de no más de 9 votos, la aprobación fue entonces válida. La oposición, expresada a través de la abstención, estaba geográficamente clara: Egipto y los países del Golfo, México y una serie de países de Asia Meridional y Asia Sudoriental.

Así pues, la Declaración se adoptó. Sin embargo, en el mejor de los casos esto anunció una nueva etapa en las consultas continuas, que pasaron a centrarse en la cuestión de las modalidades de su aplicación. Cabe afirmar que, si bien había una clara mayoría a favor de la Declaración, el consenso actual sólo surgió cuando el seguimiento se definió y se llevó a la práctica. Eran necesarias más negociaciones informales; debían hallarse otras soluciones innovadoras.

## **El fundamentalismo frente a un enfoque gradual**

La OIT había demostrado que podía ocuparse de una cuestión que había perseguido el debate de la globalización durante varios años. Se había retirado la presión inmediata de la OMC. Sin embargo, la siguiente Conferencia Ministerial de la OMC, que se celebró en diciembre de 1999 en Seattle, se vio parcialmente perturbada por manifestantes contra la globalización, que mostraron que los sentimientos seguían siendo fuertes.

La Declaración sirvió inmediatamente como punto de referencia. Kofi Annan, el Secretario General de las Naciones Unidas, incorporó las cuatro categorías de derechos en su propuesta de un pacto mundial sobre las empresas multinacionales. El Director General entrante de la OIT, Juan Somavia, convenció a Annan en el Foro Económico Mundial de Davos, en enero de 1999, de que fuera prudente y adoptara el texto de la Declaración de la OIT para las cláusulas de trabajo de su iniciativa.

Con la adopción de la Declaración, los derechos fundamentales en el trabajo en todos los Estados Miembros estaban sujetos ahora a un examen por uno u otro procedimiento de la OIT. Fue particularmente gratificante una reacción que Michel Hansenne, Francis Maupain y yo recibimos del Senador de los Estados Unidos, Daniel Patrick Moynihan. Él tenía un profundo conocimiento de la OIT y había escrito su tesis doctoral sobre las relaciones entre los Estados Unidos y la OIT en los primeros años. Cuando le explicamos el alcance de la Declaración en un almuerzo organizado por el Embajador Edward Moose en Ginebra, Moynihan empezó a aplaudir. Siempre había esperado que la OIT hiciera esto.

También había grandes preocupaciones. Esto era “derecho indicativo”, y se temía que aplicarlo a los principios fundamentales, que ya se habían expresado en los convenios internacionales del trabajo, debilitaría su aplicación u ofrecería una excusa para no ratificar los convenios de que se tratara. Esta discusión fue la misma que la mantenida veinte años antes sobre las empresas multinacionales. Cuando no se cuenta con una solución internacional jurídicamente vinculante, un seguimiento exhaustivo es la manera de hacer que un instrumento voluntario sea eficiente.

La discusión sobre la naturaleza jurídica de la Declaración prosiguió a través de intercambios entre Francis Maupain y el experto en derechos humanos de las Naciones Unidas, Philip Alston. Se expresaron muchas preocupaciones de naturaleza teórica o doctrinal. Alston temía que la Declaración hubiera quebrantado los cimientos del edificio de los derechos humanos y laborales internacionales. Lo que no reconoció fue que hacer referencia a los principios de los convenios, y no sólo a sus disposiciones, permite ampliar su alcance a la luz de los cambios y de las realidades en continua evolución.

Los peores temores acerca de una debilitación del sistema normativo fueron mitigados más aún por la elaboración de nuevas normas, incluido el logro prácticamente unánime del Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006 (núm. 186), por no hablar del masivo incremento de las ratificaciones, no sólo de los convenios fundamentales, sino también de otros convenios en los años posteriores a la Declaración.

Las normas internacionales del trabajo han surgido del “derecho indicativo” de las reivindicaciones políticas y sociales, las resoluciones, las decisiones y las experiencias de la aplicación de políticas. Las normas de derechos humanos se asientan en los principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y se aplican sobre la base de los mismos. Sin embargo, la preocupación del frente más “fundamentalista” era que el hecho de que los convenios fueran seguidos de una Declaración daría lugar a que se diluyera la aplicación de los instrumentos. Si bien esta preocupación era racional antes de que los procedimientos de seguimiento se hicieran evidentes, los temores no se materializaron.

Justo un año después, la Declaración impulsó considerablemente la adopción del nuevo Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (núm. 182). Este Convenio se convirtió en el más ratificado de la historia de la OIT. Esto se había anticipado durante los preparativos de la Declaración. En 1999, un gran número de delegados que habían negociado la Declaración el año anterior pasaron a formar parte de la Comisión sobre el Trabajo Infantil. Comenzando por el título, el proyecto de convenio se reajustó para que pudiera ser ratificado por el máximo número de países del mundo.

A los países tal vez les hubiera planteado problemas la abolición inmediata del trabajo peligroso realizado por niños, pero podían suscribir la necesidad de adoptar medidas urgentes para su eliminación. El objetivo no era que los países lograran inmediatamente este objetivo, sino que adoptaran medidas significativas y rindieran cuentas acerca de las mismas.



En la Marcha Mundial participaron cientos de activistas de la sociedad civil, sindicalistas, niños y antiguos niños trabajadores, que iniciaron una marcha desde todos los continentes y llegaron a Ginebra para la inauguración de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1998. El Director General, Michel Hansenne, se dirigió a los manifestantes, que entraron en la sala de conferencia tras la sesión inaugural. En la mesa se encuentra Jean-Jacques Oechslin, Presidente de la Conferencia, y a su izquierda Bill Brett por los Trabajadores e I.P. Anand por los Empleadores.

Créditos: OIT/Crozet, Marcel.



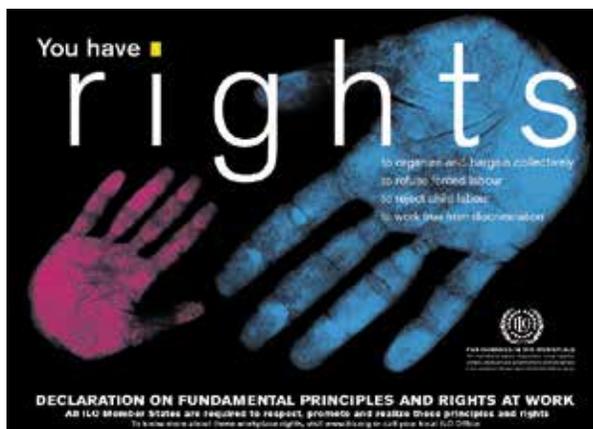
Los Expertos Consejeros en la Declaración se reunieron cada mes de enero, desde 2000 hasta 2008, para escribir su introducción a las memorias anuales sobre los convenios no ratificados. En la fotografía, de izquierda a derecha: Primera fila (sentados): Thelma Awori (Uganda-Liberia), Jean Jacques Oechslin (Francia) y Maria Cristina Cacciamali (Brasil). Segunda fila (de pie): Ahmed El-Borai (Egipto), Maria Nieves Confesor (Filipinas) y Robert White (Canadá), seguidos de los funcionarios de la OIT Momar Ndiaye, Zafar Shaheed, Lee Swepston y Kamran Fannizadeh.

Créditos: OIT.



Con la democratización de Indonesia, los sindicatos pudieron celebrar nuevamente una manifestación el 1º de mayo. En 1993, se inició un programa de la OIT a principios de mayo, y Muchtar Pakpahan me invitó a dirigirme a su mitin en Yakarta. Pakpahan está recostado en la baranda del camión, a mi izquierda. Yo solía llamar esta fotografía: “Un Director General Adjunto en una visita en el terreno”. Al día siguiente, hubo varias horas de discusión abierta, bajo la regla de Chatham House, entre los empleadores, los trabajadores y el Gobierno, para que todos los problemas acumulados pudieran plantearse de manera abierta y abordarse.

Créditos: OIT.



Se han producido diferentes tipos de material de sensibilización para la Declaración. Uno de los primeros fue un cartel, diseñado para su utilización por los sindicatos en los lugares de trabajo. Se concibió para su uso en los programas de los Trabajadores, pero la referencia a los derechos de sindicación enojó a los Empleadores. La Oficina del Consejero Jurídico no le encontró ningún fallo. El cartel se tradujo y utilizó en muchos idiomas en la década de 2000.

Créditos: OIT.



El programa financiado por Francia para la promoción de la Declaración (PAMODEC) ayudó a Níger a resolver el problema de larga data de la esclavitud una vez se hubo aclarado su magnitud real. En noviembre de 2011, 240 jefes locales participaron en un foro para erradicar el trabajo forzoso. El código penal se modificó. En la fotografía, algunos de los jefes tradicionales en una reunión sobre el trabajo forzoso celebrada en 2015 con un antiguo jefe de PAMODEC, Moussa Oumarou, que en la actualidad es Director General Adjunto de la OIT.

Créditos: OIT/Crozet, Marcel.



Una misión tripartita de alto nivel de la OIT visitó Myanmar en 2012, cuando estaba teniendo lugar un cambio importante. De izquierda a derecha, Drazen Petrovic (Consejero Jurídico de la OIT), Luc Cortebeek (Presidente de Grupo de los Trabajadores) y Greg Vines (Presidente del Consejo de Administración), y detrás de él Brent Wilson (Secretario General Adjunto de la Organización Internacional de Empleadores), Daw Aung San Suu Kyi, Steve Marshall (Funcionario de Enlace de la OIT), Guy Ryder (Director General Adjunto), Tim De Meyer (experto en normas de la OIT) y Piyamal Pichaiwongse (Funcionaria de Enlace Adjunta). Poco después, Daw Aung San Suu Kyi vino a la Conferencia Internacional del Trabajo como oradora invitada especial, y se eliminó la mayoría de las restricciones impuestas a la participación de Myanmar en la OIT.

Créditos: OIT.



En 2010, la OIT visitó una aldea en el municipio de Aunglang (Myanmar), cuyos habitantes se habían quejado de la existencia de trabajo forzoso. Las autoridades enviaron en primer lugar a la misión a una aldea vecina, que tenía todo preparado para recibir a la OIT. Sin embargo, el Funcionario de Enlace, Steve Marshall, se dio cuenta de que nos habían llevado a una aldea que tenía un conflicto por las tierras con los demandantes. Dio instrucciones a los automóviles para que continuaran hasta la aldea adecuada más adelante. Los otros aldeanos nos siguieron y finalmente escuchamos las versiones de las dos partes. Aunque su plan original no funcionó, las autoridades acogieron con agrado que la OIT se reuniera con las dos partes.

Créditos: OIT.



El 13 de noviembre de 2017, el Gobierno de Uzbekistán tuvo su primera reunión con un grupo de defensores de los derechos humanos en la oficina de proyectos de la OIT en Tashkent. En la fotografía, de izquierda a derecha: Uktam Pardaev, activista de los derechos humanos; Nina Kolybashkina, Banco Mundial; Erkin Mukhitdinov, Primer Viceministro de Servicios de Trabajo y Empleo; Kari Tapiola, OIT; Shukhrat Ganiev, activista de los derechos humanos; Vika Kim y Steve Swerdlow, Human Rights Watch; Elena Urlaeva, activista de los derechos humanos conocida internacionalmente; Arslanbay Uteпов, activista de los derechos humanos, y Jonas Astrup, jefe del equipo de supervisión de la OIT en Uzbekistán.

Crédito: OIT/Oxana Lipcanu.

## 4. Aplicación de la Declaración

El establecimiento del seguimiento de la Declaración hizo necesario otro proceso consultivo. El seguimiento debía estar operativo a principios de 2000, y mucho antes de esa fecha debían tomarse decisiones sobre aspectos como la forma de las memorias y cómo obtener información.

Pensamos por un momento que el lugar adecuado para el seguimiento era el Grupo de Trabajo sobre las Dimensiones Sociales de la Liberalización del Comercio Internacional del Consejo de Administración, que se había creado en 1994, pero entonces tuvimos que reflexionar de nuevo. Esta alternativa fue mencionada por Michel Hansenne en su última reunión del Consejo de Administración, en noviembre de 1998, junto con la posibilidad de que participara el equipo dedicado a las empresas multinacionales. Sin embargo, no pudo ser – el Grupo de Trabajo había establecido su propia rutina y la Declaración no se ajustaba a ella.

Las negociaciones tuvieron lugar en una coyuntura entre dos Directores Generales, en y entre las reuniones del Consejo de Administración en noviembre de 1998 y a lo largo de 1999. El enfoque del “trabajo decente”, iniciado por Juan Somavia, que asumió su cargo como Director General antes del Consejo de Administración de marzo de 1999, creó una nueva ola de entusiasmo. El trabajo decente era una manera concisa de expresar los objetivos estratégicos de la OIT: empleo, protección social, derechos en el trabajo y diálogo social. En la práctica, este enfoque fortaleció los planes iniciales sobre cómo realizar un seguimiento de la Declaración. Se iniciaron dos nuevos programas “InFocus” – uno sobre el trabajo infantil, que incorporó el IPEC, y el otro sobre la Declaración.

Se revisaron el programa y presupuesto de la OIT y la estructura de la Oficina. Como Director General Adjunto, y entonces Director Ejecutivo, yo había heredado una promesa de contar con cinco profesionales para la labor sobre la Declaración. Éstos fueron designados a finales de 1999 y pusieron

todo su empeño en esta labor mientras la Organización se centraba principalmente en otros temas. En su prejubilación, Francis Maupain siguió contribuyendo a su diseño.

Las consultas sobre el seguimiento hacían referencia fundamentalmente a los sistemas de presentación de memorias, que contenían muchos detalles que podían plantear todo tipo de problemas. Se habían presentado quejas durante años a los órganos de control de las normas de la OIT acerca de la carga que suponía la presentación de memorias. Incluso en los países más ricos, sólo un puñado de funcionarios preparaban las memorias exigidas por los órganos de control de la OIT y la Constitución. El nuevo seguimiento amenazaba con convertirse en una tarea adicional.

Sin embargo, la principal sospecha era que, después de todo lo que fue dicho y hecho, el resultado podría seguir siendo un nuevo procedimiento de control. Llegar a los países no ratificantes podría convertirse en un nuevo cauce para las quejas, conclusiones y recomendaciones.

La atención debía centrarse en la cooperación técnica. No obstante, una pregunta que no tardó en plantearse fue si esta cooperación tendría por objeto lograr la ratificación de los convenios fundamentales, o más bien conseguir su aplicación aunque no hubiera ratificación. Éstas son dos cuestiones diferentes. La primera tiene más bien una orientación jurídica, mientras que la segunda es una cuestión de intervenciones más amplias, que requieren abundantes recursos, en el mercado de trabajo y en las políticas sociales y económicas de los países beneficiarios.

### **El nuevo sistema de presentación de informes**

El seguimiento de la Declaración contenía dos procedimientos de presentación de informes: el Examen Anual sobre las situaciones en las que los convenios fundamentales, o algunos de ellos, no habían sido ratificados, y el Informe Global, que cubría todos los países. Los formularios de memoria para el Examen Anual debían enviarse con suficiente antelación en 1999 a fin de que éste pudiera presentarse al Consejo de Administración en marzo de 2000. El primer Informe Global debía prepararse para la Conferencia de 2000. El primer programa de cooperación técnica – sobre la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva – debía presentarse a la

Comisión de Cooperación Técnica del Consejo de Administración en noviembre de 2000.

El compromiso continuo de los países no ratificantes fue el nuevo instrumento producido por la Declaración. Inicialmente, los exámenes anuales presentados al Consejo de Administración debían incorporarse al Informe Global que, a su vez, se sometería a la Conferencia como una especie de informe paralelo al de la Comisión de Expertos. La diferencia estribaba en que la información suministrada no versaría sobre el cumplimiento de instrumentos jurídicos precisos, sino sobre los esfuerzos desplegados para hacer realidad los principios constitucionales expresados por estos convenios. El Informe Global proporcionaría la base para que los programas de cooperación técnica contribuyeran a los esfuerzos de estos países.

Este programa original se había abandonado en noviembre de 1997, cuando el Consejo de Administración decidió que el Informe Global cubriría tanto los Estados ratificantes como no ratificantes. Esto sorprendió a la Oficina. Dos representantes gubernamentales indispensables estuvieron de acuerdo con este punto: Andrew Samet, de los Estados Unidos, y Hemant K. Singh, de la India. Ambos países eran sumamente reticentes a ratificar los convenios. Estaban decididamente a favor de la Declaración, pero se encontraban en los extremos opuestos de cualquier debate sobre el comercio y las normas del trabajo.

### **Los Expertos Consejeros**

Las medidas inmediatas fueron elaborar formularios de memoria para los países no ratificantes y establecer un grupo independiente de Expertos Consejeros, como se denominaron, para que los evaluaran. Los formularios de memoria procuraban centrarse en los esfuerzos encaminados a hacer realidad los principios, en lugar de en la observancia legal de los derechos. Las memorias se sometían entonces a los Expertos Consejeros de la Declaración, que proporcionaban una introducción relevante de las mismas.

Después de algunas negociaciones delicadas, el grupo se constituyó. Se puso de manifiesto la necesidad de establecer una clara distinción entre

este grupo y la Comisión de Expertos. Nieves Confesor, antigua Ministra de Trabajo de Filipinas, estuvo de acuerdo en presidirlo. Yo había colaborado con ella anteriormente, cuando era Presidenta del Consejo de Administración. Nos reuníamos de manera periódica a primera hora de la mañana en una sala con el aire acondicionado al máximo, al estilo de Asia Sudoriental. Cogí el peor resfriado que recuerdo, pero fue un placer trabajar con ella.

Nieves siempre estaba de buen humor y tenía un gran corazón. En 1998, era la candidata perdedora en la elección al cargo de Director General. No obstante, a Juan Somavia no le planteaba problemas que ella presidiera el grupo de expertos. Los Empleadores no habían prometido en ningún momento una condición de experto a Jean-Jacques Oechslin, que se jubiló después de presidir varios años el grupo y que también había ejercido la presidencia durante la Conferencia de 1998. Un antiguo sindicalista canadiense, Bob White, era el Experto Consejero proveniente del Grupo de los Trabajadores.

El Consejo de Administración acordó que hubiera siete Expertos Consejeros. Esto hizo posible cubrir las cinco regiones, así como a los Empleadores y los Trabajadores. Se prestó atención a la cuestión de género, y el grupo siempre estuvo integrado mayormente por mujeres, lo que es poco habitual en un grupo internacional.

Si bien los Expertos Consejeros no eran principalmente abogados, Ahmed El-Borai, el jefe del grupo de especialistas jurídicos de la Organización Árabe del Trabajo, proporcionó los conocimientos jurídicos. En 2011, después de la revolución de Egipto, ejerció como Ministro de Trabajo. En presencia de Juan Somavia en El Cairo, El-Borai presentó una nueva ley sobre la libertad sindical. Sin embargo, los acontecimientos posteriores fueron menos favorables a su iniciativa.

A continuación expondré con detalle por qué el grupo se denominó “Expertos Consejeros”. En mi vida profesional anterior, en el año 1976 en el Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresa Transnacionales, se me había encomendado la tarea de establecer un grupo de “personas con profundo conocimiento” para contribuir al nuevo mecanismo de las Naciones Unidas sobre las empresas multinacionales.

Estas personas representaban a empresas, sindicatos y círculos académicos. Una de ellas era Juan Somavia, que posteriormente fue Director General de la OIT. En un principio se les conoció como “personas versadas” con arreglo al mandato que les había sido asignado. Cuando se reunieron, pidieron encarecidamente que se les denominara de otro modo. Yo propuse “Expertos Consejeros”, e inmediatamente estuvieron de acuerdo. Ahora, casi un cuarto de siglo después, parecía seguro volver a utilizar el mismo título nuevamente.

Una vez se aprobaron los formularios de memoria para el examen y una vez empezaron a recibirse respuestas, la preparación de una compilación de los exámenes anuales planteó nuevos retos. La tasa de respuesta fue razonablemente alta. Los Expertos Consejeros se quejaron de que la tasa era baja, pero, con toda sinceridad, la pequeña secretaría no habría podido asumir mucho más. En cambio, lo positivo fue que una serie de países que no habían apoyado la Declaración en la votación de 1998 en la Conferencia ahora estaban enviando memorias. La tasa de respuesta fluctuó con los años, aunque en general se mantuvo alta. Fueran cuales fueren las promesas que se hicieron de no aumentar la carga de presentación de memorias, éstas no se cumplieron exactamente en lo que respecta a los países no ratificantes en las primeras fases. Sin embargo, había perspectivas razonables de que una vez se hubiera establecido una base de referencia para cada país, las futuras memorias serían mucho más fáciles de redactar.

Algunos países insistieron en que la Oficina no debería editar o resumir sus memorias: tenía que publicarlas íntegramente. Los sindicatos tenían dificultades para distinguir entre la información sobre la manera en que se promovía un principio y las quejas acerca de que los derechos sindicales se habían violado. La Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, haciendo uso de sus derechos de presentación de informes, enviaron extractos de su estudio anual de los derechos sindicales tanto a la Comisión de Expertos para el sistema de control tradicional como al nuevo grupo de Expertos Consejeros para los exámenes anuales.

Esto dio lugar a una extensa compilación, incluso después de omitir información específica que contenía quejas. Sobre la base de esta compilación, se redactó una introducción para los Expertos Consejeros en su primera reunión, a principios de enero de 2000.

La reunión no fue fácil para la Oficina. El nuevo grupo de Expertos Consejeros no quería saber nada del proyecto preparado para ellos. La Oficina se vio obligada a escuchar sus opiniones durante casi un día entero, y se redactó un nuevo texto a raíz de este intercambio de ideas. Se excluyeron quejas y valoraciones jurídicas. Sin embargo, los Expertos Consejeros creían firmemente que debían mencionarse los distintos países siempre que pareciera haber una cuestión importante.

La primera memoria sirvió de modelo para lo que vendría después. Los Expertos Consejeros advirtieron que, en el futuro, no se abstendrían de poner de relieve situaciones concretas en los países que consideraran particularmente problemáticas. Más tarde, esta labor se centraría en la práctica en el trabajo forzoso en China y en la libertad sindical en los países del Consejo de Cooperación del Golfo. Se hizo un seguimiento de ambas cuestiones a través de programas de cooperación técnica, aunque a escala limitada.

### **Descripción y medición de los progresos**

Las consultas que se celebraron antes de la adopción de la Declaración habían establecido que el seguimiento no juzgaría la actitud de los Estados Miembros. Tampoco compararía a los países. Toda evaluación del cambio – de los progresos, como cabía esperar – se realizaría en comparación con la situación en el propio país. El primer informe de los Expertos Consejeros comenzó instando a la elaboración de mejores indicadores, para que los países pudieran medir sus propios resultados en lo que respecta a la consecución del objetivo común.

El Consejo de Administración recibió razonablemente bien las memorias. El hecho de que los Empleadores y los Trabajadores tuvieran a “sus” miembros en el grupo de expertos contribuyó a ello. Persistían algunas preocupaciones sobre el doble escrutinio – tanto por los nuevos procedimientos como por el sistema de control regular. Se cuestionó que se nombraran los países, pero por otra parte esto permitía proporcionar ejemplos de buenas prácticas.

Cierto criticismo inicial se dirigió a la “práctica establecida” – el derecho de las organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores de

someter sus opiniones de manera independiente, al igual que presentaban sus opiniones al mecanismo regular de los convenios ratificados. La práctica fue firmemente definida por ambos grupos.

En menos de un decenio, al recibir cada vez más ratificaciones, el número de países cubiertos por el Examen Anual disminuyó a menos del 10 por ciento del total de Miembros. Incluso los Estados Unidos ratificaron el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (núm. 182). En 2017, la India también ratificó este Convenio, así como el Convenio sobre la edad mínima (núm. 138). Esto cerró la mayor brecha remanente en los convenios relativos al trabajo infantil.

Invariablemente, había mucho que podía hacerse y notificarse en el plazo de un año. A su debido tiempo, los Expertos Consejeros comenzaron a indicar ellos mismos que su vida útil estaba llegando a su fin. El grupo se reunió por última vez en 2008. Los exámenes anuales han seguido presentándose al Consejo de Administración.

Al negociar el seguimiento, se había previsto la participación de aquellos que no eran miembros del Consejo de Administración si se discutían cuestiones relacionadas con ellos. Sin embargo, tal como la OIT había observado en otros contextos, permitir a los gobiernos que dieran explicaciones a menudo conducía a que optaran por no hacerlo. En el marco de los exámenes del Informe Global realizados en marzo cada año, esto nunca ha sucedido. Las discusiones tuvieron lugar en primer lugar a través del establecimiento de una Comisión Plenaria, pero éstas no tardaron en ser absorbidas por el propio Consejo de Administración.

### **Los informes globales como principal publicación**

Los informes globales se establecieron para cada una de las cuatro categorías de principios y derechos sucesivamente. El Informe Global se redactó bajo la responsabilidad del Director General, y no se contó con ningún modelo. De las opciones existentes, a saber, que se basara en tema concretos o en los países, elegimos ambas. Se aplicaron los mismos principios que para los exámenes anuales – se excluyeron las quejas, pero los países se mencionaron ampliamente como ejemplos. El Informe Global proporcionó suficientes ejemplos de situaciones positivas y menos positivas. Una vez más, cualquier

medición de los progresos debía considerarse en relación con las metas establecidas y con la capacidad del país en cuestión.

El Informe Global se discutió en la sesión plenaria de la Conferencia Internacional del Trabajo. Las discusiones plenarias no concluyen con decisiones formales, por lo que la Comisión de Cooperación Técnica del Consejo de Administración abordó conclusiones concretas, en forma de proyectos de programa sobre cada una de las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo.

El primer Informe Global en 2000 hizo referencia a la libertad sindical y de asociación y sirvió de modelo para el resto. Los proyectos variaron entre lo que parecía un estudio general de orientación jurídica y una versión de un informe sobre los derechos sindicales. Al final, Guy Ryder, que entonces era jefe de la Oficina del Director General, y yo finalizamos juntos el informe. Stephen Pursey y Susan Hauyter prestaron apoyo considerable a la redacción. Susan propuso el título, *Su voz en el trabajo*. La cuestión de “regulación de la voz” era originalmente un concepto sudafricano.

Esta presentación de informes nos permitió discutir los países y los problemas reales, algunas veces con detenimiento. La decisión de que el Informe Global cubriría todos los países resultó ser conveniente. Ahora era perfectamente aceptable analizar el resultado de casos que habían sido examinados por la Comisión de Expertos y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, sin volver a abrirlos, simplemente centrándose en la manera en que se habían abordado con posterioridad.

Hubo algunas reacciones fuertes. Los ministros de Trabajo del Consejo de Cooperación del Golfo invitaron a la Oficina a una discusión tras el primer debate sobre el Informe Global. La reunión fue dirigida por el Ministro de Bahrein, que preguntó: “¿Realmente lo estamos haciendo tan mal y, en ese caso, hay algo que puedan hacer ustedes al respecto?” Respondimos afirmativamente a ambas preguntas.

A continuación se examinó la posible cooperación técnica con los países del Golfo, que abarcó las cuatro categorías de derechos a medida que pasó el tiempo. En Omán no había habido sindicatos. En menos de un decenio, asistimos al congreso fundador de un órgano sindical central en Muscat.

La Oficina prestó asesoramiento a Bahrein con miras a la elaboración de una nueva legislación laboral.

El delegado de los Trabajadores de Arabia Saudita en la Conferencia había sido el jefe de personal en Saudi Aramco. Fue debidamente sustituido por una persona elegida por el nuevo Comité de Trabajadores de la Empresa. Un decreto real de Arabia Saudita fue su primer reconocimiento oficial de las normas internacionales del trabajo, y estableció en 18 años la edad mínima para ser jinete de camellos. Qatar fue más lejos: sustituyó a los niños jinetes de camellos por robots. Uno de ellos se expuso en el Palacio de las Naciones durante la Conferencia anual.

En 2001, el Director General Juan Somavia estaba discutiendo la cuestión de la libertad sindical y de asociación en Riyadh con el nuevo Príncipe Heredero Abdullah cuando comenzó la acción militar en Afganistán. Inmediatamente después, Somavia y sus consejeros asistieron a una reunión de ministros de Trabajo del Consejo de Cooperación del Golfo en Bahrein. El Director General reconoció por voluntad propia que los países del Golfo tenían cuestiones especiales. El Ministro de Bahrein pidió que no las consideráramos demasiado especiales.

Sólo algunos países reaccionaron al trato que se les había dado en los informes globales. Por lo general, querían corregir las actas a través de sus discursos en la sesión plenaria. La cuestión se complicó más con la información cuantitativa sobre el trabajo infantil. Algunos de los países que reaccionaron a título privado no eran los “sospechosos habituales”: se trataba de países industrializados de Europa Meridional, respecto de los cuales las cifras mostraban que también tenían trabajo infantil. Pidieron que hubiera una rectificación y les respondimos que esto podría hacerse si se producían cifras oficiales. Nunca volvieron a ponerse en contacto con nosotros.

El primer informe sobre la libertad sindical y de asociación suscitó, como cabía esperar, críticas considerables. Los Empleadores consideraron que la Oficina seguía malentendiendo la diferencia entre los principios y los convenios jurídicamente vinculantes. Los Trabajadores defendieron con fervor los derechos sindicales. Muchos gobiernos formularon comentarios sobre lo que el informe decía de ellos.

Un año más tarde, el informe sobre el trabajo forzoso recibió lo que podría considerarse una respuesta entusiasta. Hablando en nombre de los Empleadores, Ed Potter señaló la necesidad de detectar y encarar las “atroces violaciones” derivadas del trabajo forzoso. No eran casos aislados, ya que el informe demostraba que 60 Estados Miembros de la OIT estaban involucrados en la trata de personas como países emisores, receptores o de tránsito. La propuesta de un nuevo programa de acción de la OIT se acogió con agrado y el Ministro de Trabajo irlandés presentó entonces un proyecto de programa.

Los informes estaban manteniendo un delicado equilibrio entre la descripción de las violaciones legales, que incumbían al mecanismo de control, y ejemplos de fallos de las políticas y de tentativas para corregirlos. Los informes globales sobre el trabajo infantil actualizaron las estimaciones sobre el trabajo infantil. Las estimaciones anteriores de 1995 de 250 millones de niños ocupados en trabajo infantil en todo el mundo se revisaron a la baja, con una disminución del 20 por ciento en 2002. La tendencia continuó, mostrando que las cifras reflejaban una caída real en lugar de mejores métodos de cálculo. Los informes comenzaron a transmitir el mensaje de que los progresos eran realmente posibles.

Los Empleadores realizaron una presentación coordinada en todo el mundo sobre el cuarto informe, la discriminación en el trabajo, relativo a las buenas prácticas empresariales. Al principio, algunos representantes empleadores habían dudado en aceptar que se hiciera referencia a las entidades privadas. Pero pronto primó el deseo de poner de relieve “las mejores prácticas”.

### **El anhelo de unos debates más interactivos**

Aunque los informes se recibieron bien, el formato de la discusión de la Conferencia tuvo menos éxito. Procuramos ser innovadores, dentro de los estrictos límites del Reglamento de la Conferencia. Durante la discusión sobre el trabajo infantil, un antiguo niño trabajador dio su testimonio desde la galería reservada al público. Tratamos de que participaran grupos y oradores invitados. Esto fue bastante innovador, pero tuvo el efecto colateral de posponer más aún las intervenciones de los oradores habituales al final de un día interminable. Los intercambios se hicieron tediosos, a

pesar de que en la fase final de la discusión se solicitaron conclusiones. Normalmente esto significaba discursos finales de los portavoces de los Empleadores y de los Trabajadores.

Los intercambios activos fueron escasos y espaciados. Se nos recordó que, por lo general, los intercambios animados en la sesión plenaria distaban de ser bien acogidos. La interactividad más notoria sobre la Declaración había sido la votación final en 1998. Tres años después, el Ministro El-Amawy de Egipto, que había pedido la votación, habló en la sesión plenaria y describió la Declaración como “un documento global y objetivo”.

Ninguna fórmula de debate tiene fácil remontar la cuesta que representa, en particular, la interminable tarde de una sesión plenaria en la que la lista de oradores sigue siendo larga y los participantes abandonan la sala al término de sus intervenciones. No obstante, en un período de doce años, en cada Conferencia ha habido una discusión consagrada a una de las cuatro categorías de derechos fundamentales. Esto ha producido abundante información, sobre mejores prácticas y prácticas no siempre adecuadas, así como ideas sobre cómo afrontar los problemas. Además, uno de los resultados ha sido que las discusiones de grupo también se han convertido en una característica habitual de los debates de la sesión plenaria de la Conferencia sobre otras cuestiones.



## 5. Realidades y percepciones en evolución

La manera en que se llevó a cabo el seguimiento de la Declaración no correspondió a ningún guion preparado. El sistema empezó a funcionar en un momento en el que las ratificaciones de los convenios fundamentales habían comenzado a aumentar rápidamente. La campaña de ratificación de la OIT, que se emprendió después de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en Copenhague, en 1995, estaba produciendo resultados. Otros factores confluyeron para impulsar la adopción de medidas tempranas.

Una crítica frecuente al sistema normativo fue que, aunque los convenios se adoptaban, muchos, si no la mayoría de ellos, no se ratificaban. Para evitar esto, el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (núm. 182) se negoció con el objetivo específico de lograr el máximo número de ratificaciones. Hubo incluso cierta competencia con respecto a quién podría ser el primer país en ratificarlo, y este puesto lo ocupó Seychelles. Poco después, la ratificación por los Estados Unidos – un evento muy poco frecuente – fue suscrita por el Presidente Bill Clinton en medio de una tumultuosa Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle.

Surgió un nuevo aspecto de prestigio. Los países de Asia Sudoriental – con la salvedad de Filipinas – habían sido sumamente escépticos acerca de la Declaración y no habían votado a favor de la misma. Tras el cambio de régimen en Indonesia, en diciembre de 1998, la OIT organizó en este país el primer seminario sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo. El Director Regional de la OIT, Michiko Horiuchi, obtuvo financiación del Japón para un seminario tripartito de Asia y el Pacífico sobre la Declaración.

La elección de Yakarta fue simbólica. Después de la crisis financiera asiática, el largo período de Suharto llegó a su fin con un paquete financiero impuesto por el Fondo Monetario Internacional que incluyó como condición

la ratificación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). La OIT había preparado una nota para el Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus, que llevó a cabo personalmente las negociaciones encaminadas a prestar asistencia a Indonesia. Poco más tarde, el dirigente del sindicato independiente SBSI, Muchtar Pakpahan, fue puesto en libertad.

El Director de la Oficina de la OIT en el país, Iftikhar Ahmed, había desobedecido las instrucciones de las Naciones Unidas de evacuación en el punto más álgido de la crisis. Estaba allí para celebrar la puesta en libertad de Pakpahan. En diciembre de 1998, Iftikhar y el Ministro de Trabajo, Fahmi Idris, organizaron una reunión con el presidente provisional, B.J. Habibie, que contempló un cuadro de ratificaciones de los convenios fundamentales de la OIT por países asiáticos. Para consternación de Habibie, que tenía una mentalidad tecnocrática, Indonesia no figuraba ni mucho menos entre los primeros países de la lista.

Habibie miró a Iftikhar, a Michiko Horiuchi y a mí, y preguntó: “¿Podemos hacer un trato? Si prometo que el próximo mes de junio habremos ratificado todos estos convenios, ¿prometen ustedes que nos ayudarán a aplicarlos?” Respondí que esto podría hacerse si hubiera un mecanismo nacional tripartito para apoyar la aplicación.

Iftikhar señaló asimismo que no tardaría en haber otro convenio fundamental sobre el trabajo infantil. Habibie prometió que éste también se ratificaría. La delegación de Indonesia presentó las ratificaciones a la siguiente Conferencia. El sucesor de Habibie, Abdurrahman Wahid, veló por que Indonesia fuera uno de los primeros países en ratificar el Convenio núm. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil. Esta vez fue ratificado por un parlamento elegido democráticamente, y no por una ordenanza presidencial. Poco después se puso en marcha en Indonesia uno de los primeros programas integrales de la Declaración. Éste ayudó a adaptar la legislación y la práctica, y logró que los empleadores y los sindicatos nuevos y tradicionales participaran en el diálogo social. Cuando más tarde, en diciembre de 2004, un tsunami devastó las costas de Aceh, la OIT prestó asistencia con el desplazamiento de la mano de obra y las oportunidades de trabajo.

El planteamiento “nosotros ratificamos y la OIT ayuda a aplicar” fue seguido rápidamente por Camboya. En su debido momento, esta asistencia en el ámbito de los derechos del trabajo en Camboya se convirtió en lo que es actualmente el programa “Better Work” de la OIT. Combinó la supervisión de las cuatro categorías de la Declaración y de las condiciones de trabajo en el sector textil y de la confección.

En diciembre de 1999, al margen de otro seminario sobre la Declaración, el Ministro de Comercio de Camboya, Cham Prasad, pidió a la OIT que actuara con celeridad con respecto a un programa sobre las condiciones de trabajo, de tal modo que pudiera funcionar el acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos. Aparentemente, este seminario sobre la Declaración fue la mayor reunión internacional celebrada en Phnom Penh hasta entonces, y en las calles había carteles en los que figuraban citas de la Declaración en khmer y en inglés.

A su debido momento, el resultado de la iniciativa de Camboya fue el programa “Better Factories” y, ocho años después, el programa “Better Work” apoyado por la OIT y la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial.

El IPEC ya había demostrado la manera en que la cooperación técnica podía combinarse con la aplicación de normas. La Comisión de Expertos y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia habían comenzado a recomendar la cooperación técnica. Muchos países habían considerado tradicionalmente que tanto la legislación como la práctica deberían ponerse plenamente en conformidad con el Convenio antes de que tuviera lugar su ratificación. Sin embargo, ¿era realmente necesario tener todo organizado en el momento de la ratificación? ¿Podría aceptarse la ratificación como una demostración de voluntad y compromiso políticos, a la que debían seguir medidas orientadas a la aplicación?

Existía otro motivo que impulsaba las ratificaciones. Había mucha incertidumbre en torno al nuevo seguimiento de los países no ratificantes. Requería presentar memorias cada año, y nadie sabía cómo se presentarían esas memorias y la utilización que se haría de las mismas. Las dudas acerca del nuevo proceso hacían tentador refugiarse en el marco familiar de la supervisión de los convenios ratificados.

En junio de 1998, los convenios fundamentales, que entonces eran siete, contaban con 862 ratificaciones. En 1995, sólo 21 países habían ratificado todos ellos. En aquel momento, la atención se centró en el número de ratificaciones que se habían obtenido. Poco después, pasó a concentrarse en el número de ratificaciones que seguían pendientes. En 2010, con ocho convenios y un total de 1.319 ratificaciones, sólo quedaban por lograr 145 ratificaciones. A finales de abril de 2018, había 124 ratificaciones pendientes. Esto no incluye el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), del que se hablará con más detenimiento más adelante.

Sin embargo, el fuerte aumento de las ratificaciones dejó en gran medida intactos a los convenios relativos a la libertad sindical – el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Aunque su ratificación se ha incrementado, aproximadamente la mitad de la población activa en todo el mundo sigue estando fuera de su cobertura legal.

### **El aumento de la cooperación técnica**

Habitualmente se reconoce que la cooperación técnica debería guiarse por las necesidades de un país determinado. Sin embargo, debido a la naturaleza del sistema internacional de normas del trabajo, las necesidades también son definidas por los órganos de control de las normas. Además, las opiniones de los mandantes tripartitos divergen con frecuencia. Asimismo, cuando el objetivo es la cooperación técnica, quienes la financian – los países donantes – suelen tener opiniones muy concretas.

Desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en 1994, la cuestión de las cláusulas laborales se había hecho cada vez más candente. El TLCAN tenía un acuerdo paralelo sobre las condiciones de trabajo. Los Estados Unidos estaban elaborando acuerdos de libre comercio con Bangladesh, Camboya y Jordania, y querían que éstos incluyeran normas del trabajo.

Una serie de países donantes importantes habían estado a favor de un vínculo entre el comercio y las normas del trabajo, y habían confiado en

que la OMC reconociera esto de alguna manera. Sin embargo, a la luz del debate internacional, la Declaración se había adoptado con la promesa específica, derivada de las conclusiones de Singapur de la OMC, de que el libre comercio no se vincularía con las normas fundamentales del trabajo. Así pues, la cooperación técnica en el marco de la Declaración debería, en principio, mantenerse alejada del ámbito del comercio internacional.

Lo que sucedió fue que, con arreglo a la Declaración, los programas de libertad sindical en particular se extendieron a diferentes ámbitos del diálogo social y buenas prácticas de gestión, incluido el desarrollo de las empresas. No siempre se denominaron de manera explícita programas de normas fundamentales del trabajo.

Esto fue positivo. Creo firmemente en la teoría de los gatos del dirigente chino Deng Xiaoping. El color del gato es infinitamente menos importante que si el gato caza ratones o no.

Los informes globales se convirtieron en la publicación más importante de las elaboradas en Ginebra, pero al mismo tiempo la Declaración comenzó a seguir su propio camino en las regiones. Proporcionó un marco para abordar de manera concreta las cuestiones más delicadas de las normas internacionales del trabajo, que anteriormente habían sido un ámbito limitado a los órganos de control.

Inicialmente, las donaciones a la OIT superaron la capacidad inmediata del pequeño grupo de funcionarios que se dedicaba a la Declaración. También sobrepasaron la capacidad de absorción de algunos países a los que los donantes deseaban ayudar. En este proceso, la asistencia cada vez estuvo más dirigida a la aplicación – y no a la ratificación – de los convenios. Por consiguiente, las necesidades superaron la capacidad del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT y de los especialistas jurídicos en las oficinas exteriores para satisfacerlas.

Para evitar el riesgo de no obtener resultados en el tiempo previsto, la aplicación se extendió a todos los programas. En el terreno, se forjaron vínculos entre la Declaración y diversas actividades, como la promoción de las cuestiones de género, la seguridad social, la formación para la adquisición de competencias, el desarrollo de las empresas y la

productividad. Los vínculos con el diálogo social y con las actividades de los empleadores y de los trabajadores fueron fáciles de establecer, pero otros desafiaron la mentalidad aislacionista. De ninguna manera prevista, esto fomentó un enfoque de “Una OIT”.

El trabajo infantil siguió siendo objeto de atención. El IPEC recibió cuatro veces más fondos que los programas sobre la libertad sindical, el trabajo forzoso y la discriminación conjuntamente. El Informe Global de 2002 sobre el trabajo infantil se convirtió en la publicación más solicitada de la OIT. Tres años después, la entrada anual de donaciones alcanzó el punto álgido de 70 millones de dólares de EE.UU. A mediados de los años 90, el IPEC había atraído enormemente la atención de los donantes, que ahora se centraba en los programas de la Declaración. Por lo tanto, la OIT tenía cierta experiencia en la utilización de su estructura y sus redes para obtener resultados con celeridad.

La combinación de los recursos disponibles y de los problemas detectados produjo una diversidad adecuada y a menudo innovadora. En Ucrania, la labor sobre un nuevo Código del Trabajo se combinó con la promoción de la igualdad de género. En el Caribe – no precisamente una región plagada de problemas relativos a los principios y derechos fundamentales en el trabajo – los fondos disponibles impulsaron los programas innovadores de empleo y de las empresas. En el Brasil, se abrió un nuevo mundo al reconocerse que el trabajo forzoso era una realidad que podría encararse abiertamente.

### **El Programa contra el Trabajo Forzoso**

Me he equivocado en lo que respecta a una serie de cuestiones, pero rara vez tanto como en lo referente a la cooperación técnica para abolir el trabajo forzoso. Sin duda apoyándose en mis notas para intervenciones orales, al presentar las opciones de seguimiento en noviembre de 1998, Michel Hansenne señaló que el trabajo forzoso “requería medidas de orden jurídico; por lo tanto, no formaba parte del mismo conjunto” que las otras tres categorías de la Declaración. El IPEC ya existía, y en el futuro inmediato anticipamos la creación de nuevos programas sobre la libertad sindical y la discriminación.

Yo estaba equivocado. Con la globalización, el trabajo forzoso se convirtió en un objetivo en movimiento. Sin la Declaración, el trabajo forzoso no se habría convertido en una cuestión de cooperación técnica. Al mismo tiempo, cada vez se tomaba más conciencia acerca de la cuestión de la trata, al igual que había sucedido con el trabajo infantil unos diez años antes. El Director de la secretaría de la Declaración, Roger Böhning, esbozó un plan de cooperación técnica para el primer Informe Global sobre el trabajo forzoso, en 2001. Fue apoyado por las aptitudes de promoción de Roger Plant, que más tarde dirigió el Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso.

Este nuevo Programa contra el Trabajo Forzoso se benefició de la experiencia del IPEC en el ámbito del trabajo infantil. Las iniciativas relativas al trabajo forzoso contaron con un apoyo particularmente firme del Reino Unido e Irlanda, donde dos siglos antes se había creado conciencia en contra de la esclavitud y había nacido el movimiento en defensa de las condiciones humanas para los trabajadores industriales.

El Programa contra el Trabajo Forzoso se estableció como consecuencia directa del Informe Global de 2001. Cuatro años más tarde, el siguiente informe sobre el trabajo forzoso produjo estimaciones cuantitativas – 12,3 millones en todo el mundo – e introdujo el concepto de una alianza global contra el trabajo forzoso. El tercero, en 2009, combinó la estimación del costo del trabajo forzoso con argumentos para seguir integrando la acción gubernamental e institucional a nivel nacional e internacional, en los países tanto emisores como de destino. El Informe Global desarrolló el concepto de “costo de la coacción” en términos de explotación, a través del impago de los salarios y de las comisiones de contratación. Los beneficios ilícitos se estimaron ulteriormente en 150.000 millones de dólares de EE.UU. al año. El programa estableció claramente desde el principio que el trabajo forzoso afectaba a todos los países y que, en muchos casos, la trata afecta a los países más desarrollados.

## **La libertad sindical y de asociación**

La Comisión de Cooperación Técnica del Consejo de Administración discutió los programas, que estaban examinando problemas de larga data de nuevas maneras, analizando cada una de las cuatro categorías desde la

perspectiva de la cooperación promocional. El IPEC había existido desde 1992, y en 2012 se sometió al mismo sistema de gestión que el resto del seguimiento de la Declaración. Se creó un nuevo programa sobre el trabajo forzoso. Sin embargo, los donantes estaban menos interesados en financiar programas similares sobre la libertad sindical y de asociación y el derecho de negociación colectiva o la discriminación en el trabajo.

La libertad sindical y de asociación fue la idea original subyacente a proyectos que no tardaron en transformarse en diálogo social, legislación del trabajo, negociación colectiva, relaciones laborales, desarrollo de capacidades para las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y solución de conflictos. Los proyectos fueron concebidos para poner de relieve los derechos de libertad sindical y de asociación tanto de los trabajadores como de los empleadores. Indonesia fue un ejemplo perfecto de cómo el reconocimiento de los derechos sindicales condujo a un extenso programa de diálogo social.

La solución de los problemas de libertad sindical y de asociación puede producir resultados rápidos y tangibles. En Polonia e Indonesia, gracias a la presión ejercida por la OIT, se ha puesto en libertad a dirigentes sindicales detenidos. Los sistemas de sindicato único impuestos por el Gobierno han evolucionado hacia el pluralismo sindical. Se han constituido organizaciones de empleadores en lugares en los que anteriormente sólo había estructuras estatales. Se ha logrado que los sindicatos tomen parte en las consultas en materia de política. Sin embargo, una vez se allana el camino, cada país se enfrenta a una serie de cuestiones prácticas.

En Indonesia, las nuevas formas de solucionar conflictos laborales contaron con la participación de interlocutores imprevistos, como el Ejército y la policía. Se había recurrido regularmente a ellos para que pusieran fin a un conflicto laboral. Las autoridades policiales indonesias produjeron un vídeo en el que se daba instrucciones a la policía para que no impusiera una solución en caso de conflicto, sino para que alentara en su lugar a los trabajadores y al personal directivo a negociar. Asimismo, la policía debía abandonar la sala una vez iniciada la negociación.

Los medios adoptados para transmitir el mensaje no estuvieron exentos de controversia. Se produjo un cartel en múltiples idiomas sobre los derechos

de los trabajadores, incluidos los derechos de las organizaciones. El cartel se diseñó para colocarse en el tablón de anuncios del sindicato en los lugares de trabajo, y enojó profundamente a los empleadores. Su afirmación de que “usted tiene el derecho de sindicarse” no podía impugnarse por la vía judicial. El cartel también logró que los sindicatos estadounidenses se entusiasmaran con la Declaración, ya que la AFL-CIO (la Federación Estadounidense del Trabajo - el Congreso de Organizaciones Industriales) había temido inicialmente que el resultado del proceso de la OIT fuera demasiado “indicativo”.

Al mismo tiempo, los empleadores también utilizaron la Declaración. En particular, el patriarca de los empleadores indios, I.P. Anand, organizó una conferencia sobre la Declaración en Kolkata en 2003 a fin de transmitir el mensaje de las negociaciones y del consenso a un público radical. Con los años, fui invitado en varias ocasiones a la India para explicar el mensaje de la Declaración. La India era uno de los países que, desde el comienzo, había apoyado los objetivos y el enfoque de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo frente al enfoque de control jurídicamente más vinculante de los convenios ratificados.

### **Las numerosas facetas de la discriminación**

La discriminación resultó difícil de definir. Uno de los motivos fue que, si bien el derecho mercantil – que fue el origen del debate sobre la cláusula social – a menudo cubre el trabajo forzoso y el trabajo infantil, la libertad sindical y de asociación, y también el salario mínimo y la seguridad y salud en el trabajo, en cambio, la discriminación no solía especificarse en la utilización temprana de los acuerdos de libre comercio, aunque los establecidos posteriormente hacen referencia a la misma junto con las demás categorías. Era una prioridad política más bien implícita que expresa. Por consiguiente, no se planteó directamente en las cuestiones relacionadas con el comercio y las inversiones de la misma manera que lo había hecho durante la época del régimen del *apartheid* en Sudáfrica.

La discriminación había estado más vinculada con la reducción de la pobreza y con un enfoque de “no dejar a nadie atrás”. En particular debido a las formas múltiples y acumuladas de discriminación, ha demostrado ser particularmente resistente a medidas que, en sí mismas,

han sido aceptables en términos generales. Se han promulgado leyes sobre la igualdad de remuneración y en contra de la segregación profesional, pero la discriminación por motivo de género persiste. En algunas partes del mundo (por ejemplo, en todos los países asiáticos), la demografía y las políticas familiares han conducido al estancamiento e incluso a la inversión de tendencias alentadoras anteriores.

Ha sido razonablemente fácil lograr la condena universal del trabajo infantil y el trabajo forzoso. El mismo fervor no ha acompañado las formas de discriminación identificadas. La cuestión tiene múltiples dimensiones y una jerarquía de desventajas, que producen diversos niveles de dominio y opresión. Ha demostrado ser difícil hallar un “botón de parada” que pueda alcanzar todas las manifestaciones y contextos de un fenómeno que, decididamente, no se plantea como una dicotomía absoluta.

La discriminación por motivo de género fue un problema creciente unos decenios antes de los progresos de la Declaración e independiente de los mismos. Tal como han mostrado los informes globales, es un objetivo en movimiento – o, más bien, objetivos en movimiento a los que no sólo añaden peso las cuestiones del género, la raza, la edad y la religión, sino también de la migración, el VIH y el sida, la discapacidad y la situación de los refugiados. Las leyes pueden ser de gran ayuda. Es preciso abordar la seguridad del ingreso, el acceso a la educación y el trabajo, la seguridad y la salud, y la participación en la sociedad y en sus instituciones.

La Oficina propuso inicialmente que el programa de la Declaración se centrara en la discriminación racial y étnica en el trabajo y en la igualdad de remuneración. Para no duplicar la labor, se propuso crear un grupo de trabajo interno, que contaría con un coordinador al que los mandantes deberían recurrir en primera instancia para solicitar asistencia y asesoramiento. Sin embargo, este enfoque tan temprano de servicio de asistencia no se prestó a grandes programas de cooperación técnica. Además, los programas contra la discriminación pueden centrarse con bastante facilidad en el género o la raza, pero otras formas pueden ser mucho más delicadas, en particular cuando pasan a las cuestiones de la religión, la opinión política o la orientación sexual. Si resulta difícil incluso hablar de una cuestión, no pueden concebirse programas de cooperación técnica sobre la misma.

Como un ejemplo de lo que puede acometerse, PAMODEC comenzó en el momento de su creación diseñando, con los mandantes, programas contra la discriminación en el trabajo en ocho países de habla francesa. A su debido tiempo, PAMODEC cubrió 17 países en África Central y Occidental, y otros seis en la zona de África Septentrional y Oriente Medio.



## **6. La OIT sí tiene capacidad para impulsar cambios en el terreno**

La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, y la Declaración sobre la justicia social, de 2008, han puesto de relieve que la ventaja comparativa que representan unos costos laborales más bajos no debería cuestionarse cuando existe libertad sindical y de asociación, cuando la remuneración y las condiciones de trabajo se negocian libremente, y cuando dichos costos reflejan la situación real de la economía. El crecimiento a través de la expansión del comercio puede aumentar la prosperidad. Sin embargo, si los salarios y los derechos en el trabajo se mantienen artificialmente bajos con fines comerciales, entonces se violan las normas del comercio justo. Por lo general, tampoco se consigue obtener resultados económicos.

He tenido más de un intercambio con Pascal Lamy, el antiguo Director General de la OMC, sobre si la OIT tiene o no capacidad para impulsar cambios. Pascal Lamy aduce que la OIT “puede ladrar pero no morder”. A ello he respondido que, por cada caso resuelto por la OMC con sus métodos, la OIT ha resuelto el doble de casos aplicando sus propios métodos.

Cabe reconocer que Pascal Lamy tiene una comprensión impecable de la compleja cuestión del comercio y las normas del trabajo. Fue una de las primeras personas en destacar el valor añadido de la Declaración sobre la justicia social, de 2008, que no sólo contenía la cláusula contra el proteccionismo, sino también, específicamente, el compromiso de que no se debería tratar de lograr una ventaja comparativa rebajando las normas del trabajo. En un debate público, señaló que “ahora la OIT ha subido el listón”.

La cuestión de la capacidad de actuación de la OIT, hay que verla desde esta perspectiva. La Organización ha utilizado esta capacidad para hacer aplicar los principios y derechos en el trabajo a través de un proceso de identificación, deliberación y examen y, a continuación, de medidas

concretas. La cooperación técnica para abordar los derechos fundamentales se ha discutido insuficientemente, tal vez por su naturaleza delicada. Estamos tratando con “países con cuestiones especiales” que necesitan un compromiso e instrumentos especiales. Uno de ellos es la conciliación de las normas internacionales del trabajo y de la cooperación técnica para el desarrollo. La opinión sobre la labor normativa ha sido objeto de una serie de malentendidos. Durante decenios, con la expansión del sistema de presentación de memorias y de examen de la OIT, se han formulado muchas recomendaciones sofisticadas y específicas sobre medidas que deben adoptarse. Sin embargo, el alcance de los problemas de desarrollo elude las soluciones a corto plazo. Se nos ha inducido a pensar que la propia naturaleza de las normas y el desarrollo se excluyen mutuamente. El desarrollo es, de por sí, gradual, mientras que las normas se consideran absolutas.

Como consecuencia, la aplicación de normas se ha planteado como una dicotomía absoluta. Se da por sentado que se aplican plenamente o no se aplican. No se contemplan variantes o posiciones intermedias. Esta opinión se ha visto reforzada más aún cuando han existido normas transitorias, ya que su efecto ha sido más bien conformarse con un nivel mínimo en lugar de aspirar al pleno cumplimiento.

La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia suele proponer cambios en la legislación y en la práctica. Pide a los gobiernos en junio que tomen medidas y que informen sin demora sobre los resultados obtenidos. El plazo para la presentación de memorias finaliza a principios de septiembre. Con la salvedad de que se archive una ley o de que se ponga en libertad a un dirigente sindical detenido, es poco habitual que la situación cambie considerablemente en los meses de julio y agosto. El efecto puede ser la creación de expectativas irrazonables.

En realidad, los órganos de control de las normas adoptan en la práctica un enfoque gradual, incluso si las formas en las que expresan su evaluación del cumplimiento parecerían limitarse a una pregunta que requiere una respuesta afirmativa o negativa unívoca. Cuando se aborda la cuestión del cumplimiento de una norma, el principio debe seguir siendo inequívoco, aun cuando el sentido común diga que el resultado no puede obtenerse inmediatamente.

Estoy tratando de demostrar que el seguimiento de las recomendaciones de los órganos de control y el seguimiento de la Declaración de 1998 se ciñen cada vez más al mismo modelo. Por lo tanto, es lógico que los ejemplos que pueden proporcionarse sean casos que han tenido su origen en un mecanismo de control regular o en el seguimiento de la Declaración, o en ambos.

La cooperación técnica en pos de los derechos fundamentales también va más allá de corregir lo que ha detectado el mecanismo de control de normas. Alcanza niveles que, aparentemente, no están vinculados con las normas y los derechos. Cuenta con la participación de muchos actores que se enfrentan a una realidad que trasciende con creces las conclusiones formales de los organismos internacionales o, en efecto, de las autoridades y tribunales nacionales.

### **Impulsar la voluntad política para el cambio**

La aplicación de la cooperación técnica a los derechos fundamentales suele conducir a cambios en las políticas, el comportamiento o incluso la composición de los gobiernos. Es un arte en sí mismo redactar un programa a través del cual un gobierno acepte que tiene que cambiar. Identificar un problema es importante. Lograr su aceptación es igualmente importante.

Siempre y cuando el cambio deseado pueda atribuirse a una falta de capacidad, es razonablemente fácil aceptar que se necesita tiempo. La noción de los programas de duración determinada sobre el trabajo infantil fue bien acogida inicialmente. Cuando los problemas obedecen a una débil voluntad política, y a unas estructuras de poder firmemente arraigadas, la cuestión resulta más complicada.

Muchos factores confluyen para frustrar el proceso del respeto internacional de los derechos colectivos e individuales. Abarcan desde la pobreza y la grave falta de recursos y de resistencia al cambio de las estructuras de poder establecidas, hasta la renuncia a que otros – en particular los extranjeros – dicten lo que debería hacerse.

El sistema de control de las normas de la OIT es excelente para detectar las lagunas en la aplicación en materia de derechos laborales prácticamente

en todos los lugares del mundo. No es una exageración afirmar que la OIT conoce bien la situación de cualquier país, independientemente de la ratificación de los convenios internacionales del trabajo. Con todo, limitar el proceso a la identificación de los problemas equivaldría a enviar de regreso a casa a un paciente al que se ha detectado cáncer. Por lo general, el diagnóstico es sólo la etapa inicial de la búsqueda de soluciones.

A primera vista, debería ser fácil concluir si existe un déficit de voluntad política o de capacidad. Si la acción sindical se considera antigubernamental, o si el Ejército impone el trabajo forzoso, o si la discriminación contra las minorías – o las mayorías – está plasmada en la legislación, una decisión política puede cambiarlo todo. Si, en cambio, las causas profundas son la pobreza, la ignorancia, las prácticas laborales heredadas, la falta de oportunidades y de desarrollo, y la desigualdad en la sociedad, la situación es diferente. El sistema de control puede indicar los déficits, pero no necesariamente la solución.

El empleo no puede producirse por decreto, pero sí pueden propiciarlo los derechos sindicales y la cooperación entre los interlocutores del mercado de trabajo. No puede erradicarse la pobreza por decreto, pero sí pueden anunciarse y aplicarse políticas para el reparto equitativo de la riqueza. La voluntad política ha logrado combatir durante siglos el analfabetismo.

La cuestión de la voluntad política es fundamental, ya que determina el tipo de soluciones que son factibles. La falta de capacidad, de conocimientos y de recursos es algo muy distinto de la voluntad política insuficiente. Sin embargo, al examinar casos concretos, es evidente que la distinción algunas veces no es permanente.

A este respecto, la Comisión de Encuesta sobre Zimbabwe en 2009 fue un ejercicio instructivo. Se había establecido porque tanto los empleadores como los trabajadores estaban disgustados por que el Gobierno se negaba a cooperar con la OIT y no asistió a la sesión en la que se discutió su caso. Presentaron una queja conjunta, que condujo al establecimiento de una Comisión de Encuesta. Sin embargo, cuando la Comisión comenzó su labor, se había obligado a los adversarios políticos en Zimbabwe a constituir un gobierno de coalición.

La Comisión realizó en primer lugar una visita introductoria a Zimbabwe a fin de asegurar unas condiciones suficientemente adecuadas para llevar a cabo la investigación. Durante su labor real, la Comisión escuchó las declaraciones de numerosos testigos sobre la violencia. Esta violencia, incluida la tortura, había ido dirigida a los afiliados sindicales que se manifestaban. El principal escenario era la comisaría tras las manifestaciones. La Comisión de Encuesta extrajo conclusiones en un momento en el que dicha violencia se había suspendido.

El conflicto de alto nivel entre el Presidente Robert Mugabe y el Primer Ministro Morgan Tsvangirai y sus dos partidos no se repitió al nivel en el que tenían lugar las relaciones de trabajo. La Ministra de Trabajo y su Viceministro provenían de frentes opuestos, pero prácticamente estaban de acuerdo entre sí. Éste también era el caso de los funcionarios, que ahora podían expresar abiertamente sus preocupaciones. Los miembros de los dos frentes rivales transmitieron deseos similares y pidieron asistencia y cooperación. Las recomendaciones de la Comisión de Encuesta podían transformarse en un programa de cooperación técnica. Retrospectivamente, el mejor legado en Zimbabwe probablemente ha sido la capacidad de las autoridades laborales para concertar esfuerzos.

Otro ejemplo es el caso del trabajo infantil, que no puede erradicarse sin la participación del sistema educativo. Tal como han mostrado algunos países latinoamericanos, canalizar los recursos en apoyo a la educación universal efectiva es una solución viable (por ejemplo, a través de transferencias monetarias condicionadas o de la realización de pagos a los padres para que mantengan escolarizados a sus hijos). En muchos casos, el mayor problema es que la alternativa – la educación y la formación – no ha estado disponible. En las antiguas repúblicas soviéticas, el problema del trabajo infantil se ha solucionado con relativa rapidez, porque los países han heredado un sistema educativo que puede aceptar a todos los niños.

La voluntad política es indispensable, pero no permite llegar lejos si no existe la capacidad para ponerla en práctica. Por lo general, el verdadero trabajo comienza únicamente después de que los niveles estratégicos nacionales hayan tomado las decisiones de respetar los derechos fundamentales. En esta fase, puede aparecer una gran zona gris entre el gobierno central y las

autoridades locales. La situación es mucho más sutil y no siempre estamos ante un caso de un gobierno malévolo que oprime a su población.

Un ejemplo demuestra la complejidad de la cuestión que, sin lugar a dudas, no es exclusiva de Myanmar, cuya situación se ha discutido mucho en este contexto. El trabajo forzoso en Myanmar ha tenido dos facetas principales. Una de ellas ha sido la utilización por el Ejército de personas como portadores y, en el peor de los casos, para detectar minas. Esta cuestión puede solucionarse a través de órdenes que prohíban la práctica. Sin embargo, ocurre cada día que un dirigente de una aldea recibe órdenes contradictorias: debe construirse una carretera, sin recursos adicionales, y el trabajo forzoso está prohibido. No es difícil adivinar a cuál de las dos órdenes se concederá prioridad.

## **El método de la OIT**

Aquí es donde entra en juego hacer las cosas a “la manera de la OIT”. Cuando acabó el régimen de Khmer Rouge, la OIT participó en la construcción de carreteras en Camboya, incluidas las que conectaban los sitios en el famoso complejo de templos en Angkor Wat. Algunos se preguntaron por qué la OIT estaba llevando a cabo esta actividad. Bill Simpson, entonces Director del Equipo Consultivo Multidisciplinario de la OIT para Asia Oriental en Bangkok, respondió a tales críticas del siguiente modo: demostramos que las carreteras pueden construirse de tal modo que los trabajadores obtengan una remuneración suficiente y que se observen las normas internacionales del trabajo.

A la luz de la experiencia adquirida en los dos últimos decenios, a la que ha contribuido la experiencia del seguimiento de la Declaración de 1998, pueden identificarse algunas características del compromiso eficaz de la OIT. Además de la Declaración y del IPEC, han sido utilizadas por otros programas, como “Better Work”. Se han aplicado y se están aplicando cada vez más a la solución de problemas detectados por los órganos de control regular de las normas.

A continuación figura mi lista personal, elaborada durante treinta años de interacción con los países que han tenido cuestiones especiales en relación con los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

## **1. Llevará tiempo – no existen soluciones rápidas**

Es necesario comprender que una intervención significa esperar unos resultados a largo plazo. Requiere paciencia. Las largas detenciones de líderes de derechos humanos como Nelson Mandela y Daw Aung San Suu Kyi permiten hacerse una idea de lo que estamos encarando. El momento propiamente dicho del cambio puede ser rápido, pero su período de gestación es largo. Sin embargo, su seguimiento es a menudo incluso más largo.

La actitud de “nunca” debe superarse. Recuerdo una discusión que mantuve con un Ministro de Trabajo de Sri Lanka sobre las zonas francas de exportación. Él opinaba que el Gobierno tenía que mantener unos niveles salariales competitivos y unos límites a los derechos de sindicación. Respondí que no debería transmitir el mensaje de que la política gubernamental era inmutable y eterna. Podía decir lo que era posible hoy en día, y allanar el camino para una mejora negociada cuando hubiera un mejor desempeño económico. Mi consejo fue no obcecarse con lo que no se puede hacer, sino decir lo que es factible ahora y estar dispuesto a discutir futuros cambios.

## **2. La OIT no abandonará en su empeño**

Los negociadores tal vez se harten y frustren, pero la OIT no renunciará a los casos de derechos fundamentales. En 1964, Sudáfrica trató de escapar abandonando la Organización. Descubrió que la OIT tenía mecanismos incluso más complejos para recomendar medidas encaminadas a encarar las violaciones en un Estado no miembro, especialmente dado que la discriminación racial era una cuestión de derechos laborales y en el lugar de trabajo.

Los casos que se plantean en los procesos de la OIT, ya sea en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, el Comité de Libertad Sindical u otros procedimientos especiales, pueden prolongarse durante decenios. La OIT detectó el trabajo forzoso en Myanmar por primera vez en 1964, casi cinco decenios antes de que se reconocieran resultados en lo que respecta a su eliminación. El caso de la prohibición de la afiliación sindical en la Sede de Comunicaciones del Gobierno del Reino Unido (GCHQ) fue discutido continuamente por los órganos de control durante casi diez años hasta que un Gobierno laborista restableció los derechos de sindicación, en 1997.

### **3. Abordar los problemas como cuestiones técnicas**

La OIT se mantiene al margen de las intenciones de cambio de régimen. Aborda problemas delicados como cuestiones técnicas de aplicar las normas del trabajo acordadas internacionalmente. Ésta es una clara ventaja. Pueden encararse problemas profundos y delicados de una manera que no es posible para un órgano con un mandato explícito en materia de derechos humanos. La OIT tiene el mandato de tratar con las autoridades establecidas, y denegar su legitimidad no es una manera adecuada de comenzar una negociación. No se puede proponer cooperación a un régimen para poner fin al mismo.

El único caso en que la OIT no ha podido colaborar con el gobierno fue en Sudáfrica, antes de la democratización. Las Naciones Unidas y otras limitaciones políticas también impiden tratar con Hamás en la Franja de Gaza. En todos los demás lugares, la OIT ha hablado regularmente, no sólo con ministerios del Trabajo y de Asuntos Sociales, sino también con el Ejército, la policía, los ministerios de Justicia, Defensa y del Interior, y la magistratura. Además, por supuesto, la OIT tiene un acceso único a la sociedad civil a través de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Algunas veces parece que los ministerios de Relaciones Exteriores, que suelen encargarse de las cuestiones de relaciones internacionales y de derechos humanos, no saben con exactitud qué hacer con la OIT. Por lo general, los ministerios de Trabajo no son realmente uno de los aspectos fundamentales de la toma de decisiones gubernamentales. Sin embargo, capacitar plenamente a los ministerios de Trabajo en su ámbito de actividad ha sido uno de los objetivos a largo plazo de la OIT.

En líneas generales, los ministerios de Trabajo, Empleo y Asuntos Sociales no son muy proclives a mantener altos niveles de tensión. Los conflictos laborales suelen invitar a otras autoridades públicas, incluidas las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, a intervenir en su ámbito. Cuando los métodos de solución de conflictos funcionan, la promesa de garantizar la paz social concede un mayor margen a las autoridades laborales.

#### **4. Estudiar las señales cuidadosamente**

Sea cual fuere la importancia que tenga el diálogo con los ministros y otros funcionarios de alto nivel, debería extenderse a la cadena de toma de decisiones. El Funcionario Responsable tal vez no exprese su opinión sobre los derechos humanos, pero es una persona fundamental en la cadena. Este funcionario suele redactar el primer proyecto de cualquier respuesta gubernamental, por lo que puede fomentar, o frustrar, las medidas correctivas.

Otra cuestión práctica es la credibilidad que debe concederse a las declaraciones de intenciones y hojas de ruta elaboradas por los gobiernos. Un ejemplo es la hoja de ruta de los generales para la democracia en Myanmar. No hubo forma de apoyarla, pero tampoco se pudo ignorar. El Gobierno de Myanmar ni siquiera permitió en 2009 que el devastador ciclón Nargis afectara a la fecha de las elecciones que había anunciado. Si bien no se previó explícitamente, la puesta en libertad de Daw Aung San Suu Kyi tuvo lugar en torno a la fecha anticipada por la hoja de ruta.

La existencia de la hoja de ruta permitió ver a tiempo cuando el gobierno militar estaba preparándose para enmendar la Constitución, que es donde los derechos fundamentales en el trabajo se determinan normalmente. El trabajo forzoso y la libertad sindical suelen plantearse en las constituciones. Entonces puede proporcionarse asesoramiento oportuno sobre una redacción que no cree o perpetúe un problema. El objetivo debería ser discutir los proyectos de ley, y no sólo las leyes ya aprobadas, a fin de evitar problemas en lugar de tener que solucionarlos. En Myanmar, esto incluyó la libertad sindical, sobre lo cual no había prácticamente experiencia reciente.

También puede proporcionarse asesoramiento a los tribunales. Con arreglo a un programa de la Declaración en el Pakistán, la obtención de información crucial, que abarcaba desde citas del Corán hasta análisis académicos y periodísticos locales, ayudó al tribunal de Shariah a confirmar y proclamar que el trabajo forzoso y el trabajo en régimen de servidumbre estaban en contra de los principios islámicos.

## **5. Hechos y desmitificación**

Los estudios, las estadísticas, la vigilancia y las investigaciones deberían adaptarse para atender la necesidad de que el público entienda una cuestión. Una vez se comprenden la magnitud y la naturaleza reales de una cuestión, ésta suele resultar manejable.

Un ejemplo aleccionador ha sido la manera en que se hizo frente a las reminiscencias feudales de la esclavitud en Níger en los primeros años del seguimiento de la Declaración. En 2001, la OIT, en colaboración con el Ministerio de Administración Pública y Trabajo, los interlocutores sociales, el UNICEF y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), organizaron el primer foro nacional sobre el trabajo forzoso y los derechos fundamentales con los jefes tradicionales de Níger. Esto tuvo lugar a través de PAMODEC, que se encargaba de las lagunas en la aplicación detectadas en el África de lengua francesa. Estudios posteriores demostraron que las cifras proporcionadas por los grupos de la sociedad civil se habían inflado considerablemente. Unas cifras más prudentes, y medidas locales y nacionales posteriores, calmaron el debate y permitieron cambiar de rumbo.

En Uzbekistán, estudios cualitativos y cuantitativos allanaron el terreno para una evaluación realista del alcance del trabajo infantil y del trabajo forzoso en la cosecha anual de algodón. El punto de partida público era tanto familiar como improbable. Si bien Uzbekistán negó oficialmente la realidad, la campaña internacional de la sociedad civil que impulsó la cuestión sostuvo que prácticamente todo el cultivo del algodón se basaba en la coacción de niños y adultos. Además de la vigilancia, una evaluación realista hizo posible empezar a abordar la cuestión y contribuyó a la democratización política del país. En septiembre de 2017, el Presidente de Uzbekistán, Shavkat Mirziyoyev, subrayó en su discurso en la Asamblea General de las Naciones Unidas la cooperación entre su país y la OIT para la eliminación del trabajo infantil y el trabajo forzoso.

## **6. La vigilancia como una herramienta especial**

La vigilancia *in situ* puede ser particularmente eficaz, en especial con los programas de lucha contra el trabajo infantil. El primer sistema

informatizado fue producido para la OIT en 1996 por el antiguo jefe de la Inspección del Trabajo Holandesa, Rijk Van Haarlem. Se centró en los niños que trabajaban en las fábricas textiles y de confección en Bangladesh. Muchos programas del IPEC y otros programas adaptaron la metodología. Ésta captó el interés de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, que propuso llevar a cabo una labor de vigilancia en los campos de algodón en Uzbekistán debido a las alegaciones de los empleadores acerca de las peores formas de trabajo infantil.

Algunas veces, la vigilancia *in situ* se ha concebido con el fin de crear zonas o lugares de trabajo “libres de trabajo infantil”. Sin embargo, la realidad es que la vigilancia creíble seguirá detectando problemas que deben encararse. Incluso en las mejores circunstancias, se violarán las normas y se producirán accidentes. La principal cuestión es la prevención y la demostración de cómo proceder. Adoptar una actitud de “atrapar a los culpables” a menudo es perjudicial, en particular si la vigilancia para detectar riesgos de trabajo infantil o de trabajo forzoso expone a las víctimas identificadas a represalias. Los enfoques adoptados por la OIT y por muchos activistas de la sociedad civil difieren sobre este punto.

La verdadera función de la vigilancia nunca ha sido medir el problema, sino demostrar cómo afrontarlo. Tiene la cualidad del activista saludable y satisface el deseo de ver acciones concretas. Demuestra cómo puede retirarse físicamente a los niños del trabajo. La vigilancia también subraya que cuando se retira a los niños del trabajo, existe una necesidad inmediata de una alternativa, que es fundamentalmente la educación. Esto está en conformidad con la lógica de las normas sobre la edad mínima, que ha sido, desde los primeros convenios de la OIT, en 1919, primero la escuela y a continuación la transición al trabajo.

Una de las primeras lecciones extraídas de los programas de lucha contra el trabajo infantil y de la Declaración fue que, independientemente de la importancia que tengan las medidas de “rescate y alejamiento”, no bastarán a menos que cambien la legislación y la práctica. Librar a los niños del trabajo peligroso, uno por uno, lleva una eternidad. Todo avance inicial debe ir seguido de medidas ulteriores y de la mayor contribución de los interlocutores locales para la cooperación.

El objetivo debería ser lograr la simple aceptación de un problema sin afirmaciones innecesarias de culpabilidad. El hecho de que las violaciones potenciales se vigilen y conduzcan a medidas correctivas debería ser un reconocimiento suficiente de que existe un problema que se está encarando.

## **7. Prudencia en las negociaciones**

Los ministerios de Trabajo pueden tener menos autoridad que Hacienda, pero a menudo tienen un cierto margen de maniobra y competencia para actuar.

Durante mi primera visita a Nay Pyi Taw, en 2008, el Ministro de Trabajo de Myanmar, Aung Kyi, dijo: “Todo lo que yo decida podemos hacerlo. Si tengo que recurrir a niveles más altos, entonces tal vez haya un problema”. Utilizamos este canal lo mejor que pudimos, y a través de él conseguimos más tarde la puesta en libertad de cinco militantes sindicales, en el entendimiento de que había habido un error administrativo y de que no se daría publicidad al asunto.

Tampoco hay que ser demasiado codicioso. En el caso de Myanmar, la norma general fue que cada visita produciría un resultado concreto – una decisión, un decreto o la liberación de un activista sindical. Era necesario sopesar cuidadosamente qué mensaje transmitir sobre las medidas prioritarias. Por lo general, si se pide todo al mismo tiempo no se obtiene nada a cambio.

## **8. Puntos de acceso y creación de espacio**

La OIT comenzó la labor de vigilancia del trabajo infantil en la fabricación de balones de fútbol en Sialkot (Pakistán), en 1997. Los fabricantes locales de instrumentos quirúrgicos tenían interés en acciones similares. Sin embargo, opinaban que permitir la sindicación destruiría la industria. Propusimos aunar esfuerzos en el ámbito del trabajo infantil, en primer lugar, y ver los resultados que obteníamos. Los sindicatos forman parte actualmente del escenario de las relaciones laborales en Sialkot.

Es preciso explicar con más detenimiento la presencia y el espacio. La importancia de la presencia de la OIT desempeñó un papel cuando llegó

el momento de que se revocara la Declaración contra el apartheid y de que el programa de acción internacional se convirtiera en cooperación técnica en el terreno. Los sindicatos y empleadores democráticos de Sudáfrica habían venido pidiendo a la OIT desde hacía tiempo que estuviera presente de nuevo en el país, pero no estaba previsto que la OIT ayudara al gobierno del apartheid. En 1992, en una conferencia celebrada en Harare, concebimos la fórmula maestra de un negociador. Mi homóloga empleadora, Cornelia Hak, y yo propusimos que la OIT prestara asistencia a “las organizaciones de empleadores y de trabajadores democráticas en Sudáfrica”. Esta formulación dejó abierta la cuestión de los ámbitos en los que se prestaría asistencia. Poco después, una primera misión de cooperación técnica aterrizó en Sudáfrica.

No se había permitido a la Comisión de Encuesta sobre el Trabajo Forzoso en Myanmar entrar en el país, y ésta entrevistó a testigos exiliados o clandestinos en las zonas fronterizas. Cuando se observó que el Gobierno no había tomado medidas para poner en práctica las recomendaciones de la Comisión, la Conferencia de la OIT de 1999 ejerció mayor presión a través de una resolución de emergencia en la que denegó a Myanmar la participación en las reuniones y la cooperación técnica de la OIT. La excepción fue la cooperación técnica con el fin de eliminar el trabajo forzoso.

Esta excepción tendió un puente hacia el diálogo. Las visitas al país se denominaron “misiones de cooperación técnica”. En 2001, Myanmar aceptó un equipo de alto nivel de la OIT, dirigido por el antiguo Gobernador General australiano, Sir Ninian Stephen, para examinar la situación. Tras una serie de visitas sin notificación previa en todo el país realizadas en un avión chárter, la misión propuso que la OIT tuviera un representante permanente en el país para ayudar a combatir el trabajo forzoso.

Después de nuestra participación en las medidas encaminadas a lograr que el seguimiento de la Declaración se pusiera en marcha, Juan Somavia nos había dado instrucciones a Francis Maupain y a mí para que entabláramos negociaciones con el Embajador de Myanmar en Ginebra, Mya Than. En 2002 se alcanzó un acuerdo sobre el nombramiento de un Funcionario de Enlace en Yangon. Más tarde negociamos un proyecto para construir carreteras, como una manera de demostrar que esto podía hacerse sin recurrir al trabajo forzoso. El proyecto también tuvo por

objeto contar con una especie de “defensor del pueblo”, a quien pudieran dirigirse las quejas sobre la utilización del trabajo forzoso.

Este proyecto no sobrevivió la turbulencia en 2003, cuando se confinó a Daw Aung San Suu Kyi en su domicilio y se suprimieron nuestros interlocutores en la negociación. Más adelante, volvimos a reactivar la idea de un defensor del pueblo a través de un mecanismo para la presentación de quejas sobre el trabajo forzoso dirigido por el Funcionario de Enlace de la OIT. Esto legitimó la acción de los ciudadanos de reivindicar sus derechos y amplió el espacio para hacerlo. Una vez más, las negociaciones se llevaron a cabo en Ginebra con el nuevo Embajador, Nyunt Maung Shein. Hemos tenido suerte de contar con una sucesión de embajadores competentes.

Algunas personas eran demasiado tímidas para quejarse, pero contaron con la ayuda de “facilitadores”, muchos de los cuales eran activistas de la sociedad civil. Esto creó un espacio legítimo para que los ciudadanos reivindicaran sus derechos. El Funcionario de Enlace estaba allí para asesorar acerca de si una queja parecía tener fundamento, pero también para proteger a los demandantes. Después de todo, en un caso anterior, el Tribunal Supremo de Myanmar había cancelado siete penas de muerte porque en el juicio se había hecho referencia a los contactos que una de las personas enjuiciadas tenía con el Funcionario de Enlace de la OIT, cuya tarjeta de visita era una de las pruebas de que disponía el fiscal. El Tribunal Supremo recordó que todos los ciudadanos de Myanmar tenían el derecho de comunicarse con la OIT.

En las relaciones laborales se crea espacio aceptando los derechos de organizaciones alternativas, fundamentalmente sindicatos, pero también organizaciones de empleadores. Los casos de Polonia y Belarús condujeron – en diferentes contextos – al reconocimiento del pluralismo sindical. Un programa de la Declaración en Egipto ayudó a establecer una organización sindical independiente unos años antes de la Primavera Árabe. El programa en Indonesia se centró esencialmente en la coexistencia y la cooperación cuando el sistema de sindicato único bajo supervisión militar había perdido su monopolio.

## **9. Concebir procedimientos de cooperación y consenso**

Cuando el objetivo es promover la coexistencia, siempre es mejor comenzar con ambiciones modestas. Cuando los ministros gubernamentales y los dirigentes sindicales o de los empleadores no se conocen, o si sólo se conocen por lo que se comenta en los medios de comunicación, el mero hecho de reunirse puede ser todo un logro. Ésta ha sido la experiencia de la OIT desde 1919. Decenios después, incluso en importantes democracias laborales, a los dirigentes sindicales que se sientan en los bancos de los Trabajadores en la OIT tal vez se les siga percibiendo en cierta manera como “enemigos del pueblo”. Hay un alto grado de desconfianza, e ignorancia, que sólo puede superarse mediante el establecimiento de contactos personales.

Algunas veces, lo máximo que puede lograrse es una declaración de intenciones de buscar cooperación en una sola oración, escrita en un trozo de papel. Cuando las sociedades experimentan una transición del totalitarismo hacia la democracia, se les debe recordar con amabilidad, pero de manera sistemática, que tener diferentes opiniones e intereses está perfectamente permitido. Un consenso impuesto desde arriba por los regímenes autoritarios desaparece cuando tiene lugar la democratización. Con frecuencia, lo que se necesita es el primer paso. En esa fase, la cooperación plenamente tripartita algunas veces es demasiado drástica.

En un momento dado, las partes hostiles (o desligadas) deberán entablar un diálogo. He participado en reuniones entre el gobierno y sus principales críticos, tanto entre el Gobierno de Myanmar y un dirigente sindical exiliado, como entre el Gobierno de Uzbekistán y los activistas de derechos humanos. Éstas pueden ser puntos de inflexión en los que las partes acuerdan abordar cuestiones concretas (y pasan a discutir las en su propio idioma). Ambos casos han otorgado reconocimiento al gobierno, y sus interlocutores han logrado una nueva legitimidad, lo que a su vez conlleva nuevas responsabilidades.

## **10. Mecanismos e instituciones**

En Túnez existían mecanismos de diálogo social, y éste fue el principal motivo de éxito de la transición en el país que inició la Primavera Árabe en diciembre de 2010. Los sindicatos y las organizaciones de empleadores

fueron debidamente reconocidos, junto con otras organizaciones esenciales de la sociedad civil, por el Premio Nobel de la Paz. En el Brasil, el nuevo gobierno establecido tras la elección del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva pidió asistencia para fortalecer las instituciones dedicadas a los problemas del trabajo infantil y el trabajo forzoso, y esto condujo a otro importante y exitoso programa de la Declaración. La OIT apoyó la creación y formación de equipos de inspección móviles, que no tardaron en inspeccionar los lugares más remotos de la cuenca amazónica, así como las fábricas en las zonas rurales. Con el curso de los años, estas inspecciones han permitido detectar a más de 52.000 víctimas de trabajo forzoso. El proyecto en el Brasil también sirvió como catalizador para la cooperación Sur-Sur ampliada y para el intercambio de buenas prácticas en todo el mundo.

Los mecanismos de solución de conflictos y la inspección del trabajo son herramientas típicas de la OIT. La solución de conflictos supone el reconocimiento de la libertad sindical y de asociación y, al menos, la representación independiente de la parte demandante. Las estructuras de mediación también deben ser verdaderamente independientes. Si el personal directivo propone la mediación entre su sindicato favorito y un sindicato independiente, el resultado está abocado al fracaso. Algunos años de conflicto en el sector de la educación en Georgia han confirmado esto. Toda mediación entre grupos sindicales exige procedimientos especiales en cada caso. Llevarles a algún tipo de mediación formal suele ser contraproducente.

Un decenio de colaboración en Georgia ha mostrado que una fórmula de éxito consiste en la introducción de enmiendas al Código del Trabajo, la mediación para la solución de conflictos, el restablecimiento de la inspección del trabajo y la institucionalización de la cooperación tripartita nacional. Durante una conferencia anual sobre las normas del trabajo, organizada por la Fundación Friedrich Ebert alemana, Guy Ryder – entonces Director General Adjunto de la OIT – presentó argumentos convincentes a favor de la mediación. Poco de pués estábamos impartiendo formación al primer grupo de mediadores laborales. Yo ya me había estado preguntando si la palabra “compromiso” existía realmente en la lengua georgiana.

Todo el proceso en Georgia comenzó con una oración escrita en un trozo de papel, redactada en Tbilisi en octubre de 2008 por el Ministro de Trabajo

y los dirigentes de los sindicatos y de los empleadores. Llevó horas, y casi una botella entera de Chivas Regal.

Los mecanismos de retroinformación y de presentación de quejas pueden empezar informalmente y convertirse en canales estructurados. Necesitan más conocimientos y comunicación, y un mínimo de química personal favorable. Requieren que todas las partes en un conflicto estén dispuestas a pasar por alto la publicidad en favor de negociaciones de buena fe.

### **11. Proporcionar incentivos a los gobiernos**

Curiosamente, el argumento más convincente para hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo no suele escucharse ni comprenderse suficientemente. Las relaciones laborales decentes no sólo propician la paz laboral o mundial. También son positivas para las empresas. A menudo, los países comienzan a tener problemas cuando esto se ignora. La gobernanza deficiente, la falta de comprensión y las malas prácticas confluyen para conducir a violaciones de los derechos laborales. Al mismo tiempo, también corren el riesgo de potenciar la radicalización – el sindicalismo “declarativo”, en lugar de verdaderas concesiones mutuas. El mejor incentivo debería ser evitar esto desde el comienzo. Sin embargo, dado que esto rara vez sucede en el mundo real, tendrán que concebirse otros incentivos para la adopción de medidas correctivas.

El mecanismo tradicional de control de las normas puede parecer una colección de espadas de Damocles. Lo que se espera es que la amenaza de publicidad negativa y, en definitiva, medidas como las sanciones comerciales y de otro tipo, ejerzan presión sobre los gobiernos para que cumplan las normas internacionales del trabajo. Redunda en interés de todos hallar una solución. Suprimir las sanciones una vez se han establecido siempre es más problemático que evitarlas. Continuar dialogando tal vez no sea una gran respuesta, pero es mejor que una puerta cerrada.

Existen *quid pro quos*. Las promesas no acompañadas de medidas tienen una vida corta. Sin embargo, es de vital importancia, en una fase temprana, emprender una trayectoria que demuestre que la interacción en el terreno funciona y no es solamente, como han señalado algunos participantes profesionales en las misiones de inspección, “una actuación teatral magnífica”.

A fin de evitar esta actuación teatral, es indispensable contar con una presencia de la OIT en el terreno.

A menudo después de la Conferencia, invité a cenar a los Presidentes de los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. Además de disfrutar de una cena relajante, quería plantear una cuestión. Cuando la Oficina estaba negociando, el gobierno interesado tenía con frecuencia la impresión de que, hiciera lo que hiciera, la Comisión de la Conferencia no reconocería los progresos. Pregunté a Luc Cortebeeck y a Ed Potter si podrían considerar en mayor grado o reconocer al menos algunas medidas, incluso pequeñas, para que la Oficina pudiera seguir negociando. Luc me miró con cierta tristeza y respondió que el reconocimiento de los progresos no era precisamente algo intrínseco al Grupo de los Trabajadores.

Las negociaciones para poner fin a las sanciones debían tener lugar con seriedad. En 2012, la Conferencia de la OIT levantó la mayoría de sus restricciones a la participación de Myanmar. Éstas también habían sido la base de las sanciones comerciales impuestas por la Unión Europea a este país. Se necesitaban intercambios intensos entre la delegación de Myanmar, la Unión Europea y el Grupo de los Trabajadores para asegurar que la Conferencia concluyera con el texto adecuado para poner fin a las restricciones de la OIT y, a su debido tiempo, a las sanciones de la Unión Europea.

## **12. Lograr la participación de los interlocutores sociales**

Preparar a un país para el cambio – por no hablar de la transición – significa tener una visión del lugar que deberían ocupar, y qué deberían ser, las organizaciones de empleadores y de trabajadores independientes. La OIT no es neutral a este respecto. La lógica tanto de su Constitución como de sus normas es que la opción preferible es la promoción de las organizaciones sindicales. Por este motivo, el primer Director General de la OIT, Albert Thomas, concluyó a principios de la década de 1920 que una de las tareas inmediatas de la OIT era apoyar a los sindicatos, porque debía prestarse la máxima atención al grupo más débil. Sin embargo, en ciertos momentos, especialmente durante la transición, los empleadores pueden ser la parte débil, al igual que los ministerios de Trabajo pueden ser los que más apoyo necesiten.

Siempre que sea posible, deberían contemplarse soluciones tripartitas. Cada uno de los tres mandantes forma parte de la solución. Esto no siempre es fácil. Los sindicatos y las organizaciones de empleadores pueden ser débiles o estar divididos entre sí, y conseguir que alcancen un acuerdo puede ser una tarea ardua. Por otra parte, algunas veces, como sucede en Sudáfrica, Swazilandia y Zimbabwe, tienen opiniones comunes, que han aprendido a promover en las comisiones laborales nacionales.

Especialmente con los apasionados debates celebrados en la OIT sobre Colombia, tuve la impresión de ser un mago con dos chisteras – de una salía un conejo que decía “acuerdo tripartito”, mientras que de la otra se podía sacar un conejo que decía “misión de alto nivel”. Toda misión de la OIT mantiene discusiones, no sólo con las autoridades gubernamentales, sino también con los empleadores y sindicatos nacionales. Una misión tripartita de alto nivel prevé un diálogo con los dirigentes de los interlocutores sociales en el país de que se trate.

Varios ejemplos son Colombia, Guatemala, Myanmar, la República de Corea y, en tiempos más recientes, Qatar. Tal vez no haya un tripartismo operativo, o incluso sindicatos, pero dichas misiones sirven de nexo con los órganos de control tripartitos de la OIT. También pueden ayudar a crear el espacio para la adopción de medidas nacionales ulteriores, tal como han demostrado el programa de acción bastante reciente y la apertura de una oficina de la OIT en Doha (Qatar) a fin de prestar asistencia en lo que respecta a las condiciones de trabajo y los derechos de los trabajadores. Después de años de acalorado debate y de amenazas de boicoteo de los derechos de los trabajadores migrantes, que están construyendo las instalaciones para la Copa Mundial de la FIFA de 2022, se están implantando soluciones.

En Colombia pasamos tres días en noviembre de 2007 en plena discusión tripartita. No se trataba únicamente de una cuestión de derechos, sino, literalmente, de las vidas de los sindicalistas. Cientos de dirigentes y activistas sindicales se contaban entre las víctimas mortales de la violencia tanto de la extrema izquierda como de la extrema derecha. Lo que preocupaba era que esta violencia se utilizaba de manera intencionada para dirigirla específicamente contra los sindicatos. Al mismo tiempo, los conflictos laborales quedaban bloqueados en las instancias nacionales. Pese a sus

esfuerzos por contribuir a solucionarlos, los sindicatos los remitían cada vez más a la OIT. Si merma la confianza en los tribunales nacionales y la capacidad de los mismos, las quejas se presentarán inevitablemente a los organismos internacionales.

En Colombia, las discusiones con la OIT no sólo abarcaron los mecanismos nacionales de solución de conflictos y la facilitación de causas judiciales, sino también cuestiones como la utilización de vehículos blindados y de guardias armados para proteger a los dirigentes sindicales.

Si bien el pragmatismo es necesario, deben evitarse modelos no sindicales explícitos o implícitos. La OIT tiene normas que cubren las situaciones en las que no existen sindicatos, pero esto no debería tener lugar. El apoyo debería estar en consonancia con el Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135). Los comités de empresa o los representantes de los trabajadores en algunos países pueden desempeñar un papel que en otros es asumido por los sindicatos, pero no son automáticamente organizaciones de trabajadores incipientes. No deberían ser un impedimento cuando las circunstancias permiten una estructura más representativa.

### **13. La responsabilización del cambio**

Las actividades deben sobrevivir a los cambios de gobierno en los países de que se trate. Si esto no sucede, entonces la labor de reparación será enorme cuando la transición haya tenido lugar. Si el cambio deseado finaliza cuando un programa o proyecto de la OIT concluye, la inversión ha fracasado.

El principio de que el cambio debe incumbir a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores es particularmente importante cuando se informa acerca del mismo. La cuestión no radica en qué dicen los expertos de la OIT, sino en qué dicen los mandantes nacionales y locales. La misma regla se aplica a la negociación colectiva. Todos los interlocutores deberían responsabilizarse suficientemente de los resultados para que éstos se pongan en práctica de inmediato.

La mejor manera de llegar al público es a través de mensajes del gobierno y de los dirigentes de los empleadores y de los trabajadores, transmitidos

por las instituciones locales que aplican las políticas en el terreno. No es conveniente que la OIT diga demasiado; los mandantes deberían ser los que comuniquen el mensaje. He participado en reuniones en las que los dirigentes sindicales o de los empleadores, o altos funcionarios gubernamentales, han esgrimido un argumento preparado cuidadosamente con el asesoramiento de la OIT. En estas ocasiones, algunos de mis colegas han quedado desconcertados ante el hecho de que no se haya reconocido la contribución de la OIT. Sin embargo, ese no es el momento en que debería anunciarse la asistencia internacional. Es el momento en el que se afirma la responsabilización de cómo hacer efectivo un principio y un derecho.

En realidad, esto es inherente a la manera en que funcionan los órganos de control de las normas. Es menos probable que la Comisión de Expertos confíe en una evaluación realizada por funcionarios de la OIT que en las pruebas proporcionadas por los gobiernos y los interlocutores sociales. Inteligentemente, los órganos de control sólo apoyan sus conclusiones a título excepcional en los informes de la Oficina y, por norma general, esto sólo sucede en los casos en que han pedido dichos informes.

#### **14. No hay que rendirse**

Algunas veces las cosas no funcionan, y tenemos la impresión de volver a encontrarnos en el punto de partida. Entonces el mejor consejo es el de una vieja canción de Frank Sinatra: levántate, sacúdete el polvo y comienza de nuevo. Recuerdo una reunión en Tbilisi con el Primer Ministro de Georgia sobre el restablecimiento de la inspección del trabajo.

Explicó todas las preocupaciones económicas y políticas que suscitaba la inspección del trabajo. Le recordé demasiado la manera en que la “inspección” se llevaba a cabo en la época soviética, así como la utilización ulterior de la inspección fiscal contra los nuevos dirigentes empresariales. Nuestra delegación regresó al hotel algo alicaída, sólo para descubrir que la Oficina del Primer Ministro acababa de anunciar en Internet que se adoptarían medidas para inspeccionar las empresas con el objetivo de mejorar la seguridad y salud en el trabajo. Algo en lo que estoy de acuerdo con Lenin es que algunas veces es preciso dar dos pasos atrás para luego dar un paso adelante.



## 7. Veinte años después

Dos decenios después de la adopción de la Declaración, cabe realizar un balance. Se han elaborado doce informes globales y el mismo número de planes de cooperación técnica. Se han producido exámenes anuales durante 18 años y, más recientemente, la Conferencia ha llevado a cabo dos rondas de discusiones generales con conclusiones sobre temas recurrentes. Se han sentado las bases, se han diseñado y puesto en práctica programas, y – tal como mostraron las estadísticas sobre el trabajo infantil – los resultados no sólo eran mensurables, sino que en realidad se estaban materializando.

La Declaración estableció los puntos de referencia en lo que respecta a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Todos ellos están contemplados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Tanto la OIT como las demás instituciones del sistema multilateral disponen de los instrumentos para formular un diagnóstico de la situación de los derechos laborales de cada país que participa en la economía mundial. Su utilización debe mejorarse más aún.

En primer lugar, me remontaré rápidamente a hace diez años para examinar la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa. A continuación, utilizaré la discusión sobre los puntos recurrentes celebrada en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2017 como base para realizar una serie de comentarios sobre dónde parece que nos encontramos en esta coyuntura de aniversarios de las Declaraciones y a donde podríamos estar dirigiéndonos.

### **La contribución de la Declaración de 2008**

Es evidente que el paisaje y la arquitectura han cambiado. Para culminar varios años de evaluaciones, análisis y acción sobre el enfoque del trabajo decente y la dimensión social de la globalización, la Conferencia adoptó en 2008, después de un procedimiento de dos años, una nueva Declaración.

Esta Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa merece algo más que una mención fugaz en este relato. De hecho, exigiría una publicación entera consagrada a ella. Fue una manera de actualizar los mensajes de la Declaración de Filadelfia en un mundo cada vez más turbulento.

El objetivo fue lograr una aplicación más coherente de los objetivos estratégicos de la OIT. En lo que respecta al procedimiento, propuso una evaluación regular por la Conferencia del modo en que estaban funcionando los programas de la OIT, a fin de atender las necesidades en continua evolución de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores.

El punto de partida fue algo difícil. Los Empleadores se negaron a plasmar el concepto básico de “trabajo decente”, acuñado por el Director General Juan Somavia, en el título de la Declaración. Fue posible rechazar esa objeción sólo cuando se destacó la necesidad tanto de justicia social como de una globalización equitativa. Esta vez, la cuestión del título fue la última zanjada por la Comisión de la Conferencia.

El efecto que esto tuvo en el seguimiento de la Declaración de 1998 fue la sustitución de los informes globales por una discusión periódica de la Conferencia sobre las cuatro categorías de derechos. En lugar de una reunión anual de la sesión plenaria de la Conferencia, ahora habría a intervalos regulares una Comisión en pleno, que llevaría a cabo sus labores durante toda la Conferencia, con el mandato de extraer conclusiones y proponer medidas. En las Conferencias de 2012 y 2017 tuvieron lugar discusiones recurrentes sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Cuando se negoció la Declaración sobre la justicia social, no hubo una presión internacional similar a la que ejercieron los debates sobre el comercio y las normas del trabajo en la década de 1990 o sobre las empresas multinacionales a finales de los años 70. No se hizo un llamamiento a la OIT para que hallara una solución a un grave problema detectado en el sistema multilateral. Sin embargo, era necesario examinar el funcionamiento del sistema. La Declaración recordó (acertadamente) las funciones de la OIT, aunque resultó ser más larga de lo previsto inicialmente. Con todo, tal como señaló Ebrahim Patel de Sudáfrica, que presidió el Grupo de los Trabajadores en las negociaciones finales, “encierra perlas”.

En un aspecto importante, la Declaración sobre la justicia social completó la lógica de la promesa de no utilizar las normas del trabajo con fines proteccionistas, formulada en la declaración de la Conferencia Ministerial de la OMC en 1996 y plasmada más tarde en la Declaración de 1998. El mensaje completo indicaba ahora que la violación de los principios y derechos de la Declaración de 1998 “no puede invocarse ni utilizarse de modo alguno como ventaja comparativa legítima”.

En otras palabras, las normas internacionales del trabajo no deberían utilizarse con fines proteccionistas, pero su violación no podría conceder ventajas comerciales legítimas. Esto fue la subida del listón que Pascal Lamy reconoció inmediatamente.

La principal innovación institucional fue acordar la celebración de discusiones periódicas en la Conferencia Internacional del Trabajo sobre todos los objetivos estratégicos de la OIT. En adelante, cada faceta del trabajo decente se examinaría con regularidad con miras a evaluar y decidir lo que se necesitaba. Esto también abarcó la acción relativa a futuras normas, que de esta manera podría ser señalada en primer lugar por la Conferencia antes de someterla a un estudio más detenido por el Consejo de Administración, que a su vez establece el orden del día de las Conferencias.

Así pues, los puntos recurrentes orientarían asimismo las decisiones sobre la acción relativa a futuras normas. Francis Maupain, que desempeñó un papel decisivo al animar las negociaciones para la Declaración sobre la justicia social, y yo éramos plenamente conscientes de las dificultades que entrañaría el establecimiento del orden del día de las Conferencias, porque no había un proceso coherente que anticipara las necesidades futuras.

Ya hay pruebas de que ambas Declaraciones probablemente tengan de manera conjunta un efecto positivo en la elaboración de normas. En 2014, la Conferencia adoptó el Protocolo relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso (núm. 29), que también hizo que quedaran obsoletas las cláusulas de la era colonial del Convenio y extendió su cobertura a la prevención, así como a la prohibición del trabajo forzoso. Esta cuestión se planteó en el primer examen recurrente de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

La trata había aumentado exponencialmente con la globalización, pero no estaba cubierta de manera explícita por los instrumentos anteriores de la OIT relativos al trabajo forzoso. El Protocolo y la Recomendación que lo acompaña se negociaron con la plena participación de los Empleadores y de los Trabajadores. Incorporaron conceptos recientes como la debida diligencia y las acciones de reparación, que son importantes para el compromiso empresarial.

Otro caso ha sido la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), que fue preparada esencialmente por una discusión sobre los puntos recurrentes relativa a la seguridad social. Se expresó la voluntad de seguir avanzando asimismo en el terreno normativo con políticas que estuvieran en consonancia con el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). La Recomendación sobre los pisos de protección social reconoció los límites de un enfoque cuantitativo de la determinación de los niveles mínimos de seguridad social en un mundo caracterizado por grandes disparidades económicas, pero en el que deberían realizarse progresos para el establecimiento de una cobertura de seguridad social universal realista y decente.

En la Declaración sobre la justicia social se concedió un gran valor a la libertad de asociación y la libertad sindical; en ella se indica que la libertad de asociación y la libertad sindical y la negociación colectiva son particularmente importantes para la consecución de los cuatro objetivos estratégicos del trabajo decente. Esto está en plena consonancia con la Declaración de Filadelfia, en la que la libertad de asociación y la libertad sindical y la cooperación tripartita comparten el primer artículo con las conocidas declaraciones de que: “el trabajo no es una mercancía” y “la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos”.

Sin embargo, la libertad de asociación y la libertad sindical no han sido acogidas por todos de la misma manera que se reafirmó en la Declaración sobre la justicia social. Sigue siendo la más polémica de las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo. Las desigualdades y la discriminación son cada vez más transparentes y exigen la adopción de medidas. Con todo, si bien apreciamos más la necesidad de dignidad

de las personas en la vida social, la función de la dignidad colectiva sigue siendo inestable. Este aspecto esencial de la justicia social lo garantizan la libertad de asociación y la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva. En tiempos recientes, incluso parece ser menos aceptado que las otras tres categorías.

Muchas de las vías hacia las que evolucionaron los programas iniciales de libertad de asociación y sindical con arreglo a la Declaración se han seguido con un éxito reconocido. Esto hace referencia al diálogo social, los mecanismos de consulta, la solución de conflictos, los métodos de gestión participativa, las medidas de seguridad y salud en el trabajo, la mejora de la productividad y la creación de empleo. Sin embargo, por alguna razón sigue habiendo una enorme reticencia a remontarse a los orígenes de estas actividades: los principios y derechos relativos a la libertad de asociación y sindical.

El centro de atención se ha reorientado, lógicamente, de manera ascendente hacia la exploración de temas de acción y de categorías en los que se observan lagunas en la aplicación. Al mismo tiempo, los ejemplos concretos de problemas de los países y sus soluciones no se discuten de la misma manera que antes. El mecanismo de control de las normas seguirá centrándose en los casos más flagrantes, como acordaron asimismo los Empleadores en 2001, en particular tras el aumento de las ratificaciones. Sin embargo, esto podría conducir a una situación en la que, una vez adoptadas medidas inmediatas, y una vez que las medidas de cooperación técnica comienzan a dar resultados, no se preste igual atención a los progresos que se han realizado o, si se plantea el caso, a los problemas que han surgido. También es necesario hallar y perfeccionar mejores prácticas más allá del nivel mínimo necesario, a fin de asegurar la sostenibilidad de los derechos fundamentales que se han logrado.

### **Los desafíos futuros**

Como he indicado anteriormente, estoy utilizando las conclusiones más recientes de la discusión sobre los puntos recurrentes relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo como base para algunas reflexiones sobre los logros que hemos obtenido.

Hace dos decenios, los embajadores discutieron durante semanas si la OIT podría, en la Declaración, incluso mencionar los vínculos y la cooperación con otras organizaciones. Las últimas conclusiones (Conferencia de la OIT de 2017) indican explícitamente que debería “aprovechar las alianzas con otros organismos de las Naciones Unidas, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, la Organización Mundial del Comercio, y otras organizaciones internacionales a fin de reforzar la coherencia de las políticas y movilizar el respaldo a la plena realización de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.”

Al principio, el vínculo directo de la Declaración de 1998 con el comportamiento de las empresas era sospechoso. En la actualidad, debería promoverse la cooperación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y con los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos. Decididamente, hemos realizado grandes progresos.

### **Dirigirse específicamente a sectores y grupos**

Desde el principio, una de las cuestiones más importantes fue la economía informal, en la que se encontraba la mayor parte de la fuerza de trabajo – y de los problemas. La OIT había explorado este ámbito durante decenios, por ejemplo, a través del Programa Mundial del Empleo en los años 70. Sin embargo, surgieron dudas en lo que respecta a la medida en que los principios y derechos fundamentales deberían ser un punto de partida. Tras la adopción de la Declaración, los Empleadores advirtieron que no debía ponerse demasiado énfasis en la economía informal. No obstante, en 2012, el trabajo en la economía informal se había convertido en una prioridad para todos los Grupos. El primer programa de acción conjunto en 2012 sobre las cuatro categorías recordó que la mayoría de las violaciones de estos derechos se producían en la economía informal.

Otros sectores también han suscitado un gran interés. En primer lugar, las zonas francas de exportación fueron objeto de gran atención, que gradualmente se ha desviado hacia las cadenas de suministro en la economía mundial. Esto ha vinculado más aún la cuestión de las políticas y prácticas de las actividades de las empresas multinacionales con los derechos fundamentales en el trabajo. Incluso se volvió a mencionar la

posibilidad de elaborar nuevas normas – el principal punto de controversia a finales de los años 70.

Tradicionalmente, se han enumerado los grupos “vulnerables”: las mujeres, los jóvenes, las minorías, los trabajadores de edad, los migrantes, los grupos religiosos y étnicos, etc. Este enfoque se ha criticado porque tiende a simplificar y compartimentar los problemas a los que se enfrentan estos grupos. Las conclusiones sobre los puntos recurrentes de 2017 hacen referencia a la iniciativa relativa al futuro del trabajo, las cadenas mundiales de suministro, las zonas francas de exportación, las formas atípicas de empleo, los trabajadores migrantes, los trabajadores rurales, los trabajadores de la economía informal y la contratación equitativa. Todas estas categorías tienen sus propios grupos, que a menudo se solapan, de mujeres y hombres que trabajan y que tienen necesidades de protección especiales.

Estos ejercicios suelen producir listas de ámbitos antiguos o nuevos que deben cubrirse. Por lo general, estas listas comienzan con los grupos vulnerables tradicionales y a continuación se extienden a nuevos grupos emergentes. Esto entra dentro de la lógica del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111): es una señal de la manera en que las normas del trabajo siguen siendo materia viva.

Una cuestión importante emergente es la de los Estados frágiles en situación de conflicto. La OIT y sus métodos de trabajo surgieron a raíz de un conflicto, pero se adaptaron para hacer frente a esta situación a nivel interno, preparándose al mismo tiempo para la reconstrucción. Sin embargo, los aspectos laborales de la asistencia humanitaria no son un terreno desconocido para la OIT. Albert Thomas y Fridtjof Nansen optaron por la cooperación en la gestión de las corrientes de refugiados en un momento en el que unos 2 millones de personas se vieron desplazadas debido a las convulsiones de la Revolución Rusa. Desde esta participación, existe un vínculo directo con la participación actual en la prestación de asistencia a los refugiados que han huido de la violencia en la que está sumida la República Árabe Siria.

La discriminación contra las comunidades indígenas fue un factor en Guatemala, donde las negociaciones de 1995, en las que una de las características principales fue la aprobación y ratificación del Convenio

sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), puso fin a una larga y sangrienta guerra civil, aunque de manera temporal. El esfuerzo se duplicó ulteriormente – otra demostración de que las normas de la OIT pueden ser instrumentos tanto para el desarrollo como para la paz.

En 2017, la cuestión de los Estados frágiles fue abordada de manera exhaustiva por la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205). Ésta se adoptó para remplazar una Recomendación más restringida adoptada hacia el final de la Segunda Guerra Mundial.

### **Enfoques integrados**

A través de los exámenes recurrentes y en consonancia con el énfasis de la Declaración sobre la justicia social, la integración se ha convertido en una meta importante. Los objetivos de la OIT “son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente”. Cuando las medidas deberían “tomar en consideración la interrelación entre las cuatro categorías de principios y derechos y los otros tres objetivos estratégicos”, tal como reafirman las conclusiones de la Conferencia de 2017, debe cubrirse toda la red entre ellas y los demás objetivos del trabajo decente.

En una de las primeras reuniones de reflexión con la región africana, que tuvo lugar en 1999 en Dakar, esbozamos un programa de interacción entre las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo y los cuatro objetivos del trabajo decente. PAMODEC, el programa de promoción de la Declaración financiado por Francia, siguió este modelo, en cierto modo improvisado, para establecer rápidamente el seguimiento y asimilar las consecuencias generosas inmediatas del interés de los donantes. El enfoque de PAMODEC permitió realizar una evaluación exhaustiva de la situación de cada categoría de principios y derechos fundamentales. Así pues, pudieron acordarse las prioridades de acción en cada país participante.

Las cuatro categorías que figuran en la Declaración de 1998 son los pilares que sostienen el edificio normativo del trabajo decente. Los pilares deben estar interrelacionados, pero no pueden fusionarse. Cada uno tiene su propia función en la totalidad del trabajo decente. Deberían producir

un círculo virtuoso de medidas que aseguren que no se deje a nadie atrás y que todas las personas gocen de igualdad de oportunidades para ejercer sus derechos.

Cualquier institución basada en los derechos necesita más de un pilar como base en la que apoyar su estructura. La búsqueda de lo que es más fundamental puede dar lugar al debate sobre el huevo y la gallina. Para la acción de la OIT, la libertad de asociación y la libertad sindical son indispensables, y la sindicación hace que tenga sentido la negociación colectiva. A los niños que trabajan y a los adultos en trabajo forzoso se les deniegan estos derechos. Sin embargo, cabe afirmar que la igualdad de oportunidades para las condiciones de vida y de trabajo es una necesidad primordial de cada persona – en particular para hacer uso de su derecho a sindicarse.

Al final, no necesitamos realmente programas sobre los principios y derechos fundamentales que se adapten a cada forma de déficit de trabajo decente. En su lugar, tenemos que hallar la manera de que dichos programas personalizados puedan utilizar mejor los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

### **Cómo determinar los aspectos relacionados con los derechos de todos los programas de la OIT**

El primer examen recurrente en 2012 subrayó en sus conclusiones que las cuatro categorías de la Declaración deberían considerarse sistemáticamente al preparar los Programas de Trabajo Decente por País e integrarlos en ellas. Estos programas son el principal instrumento de cooperación técnica de la OIT a nivel de los países. Aunque deberían reflejar la interrelación de todos los objetivos estratégicos, en la mayoría de los casos no abordan de manera específica los déficits de derechos fundamentales en el trabajo. Los dos motivos principales de esto se derivan de causas externas e internas – las políticas nacionales y las consideraciones institucionales.

La mayoría de los países son reticentes a incluir cuestiones polémicas en los programas de desarrollo, a pesar del respeto de las normas jurídicas, que en ciertas regiones, como en América Latina, es considerable. Si bien el seguimiento de la Declaración está especialmente orientado a la

resolución de problemas a través de la cooperación, y no a la imposición de sanciones, las cuestiones suelen ser controvertidas a nivel nacional, y es difícil alcanzar un consenso tripartito sobre las soluciones. Todo intento de aplicar políticas de desarrollo a un problema sin haber llegado antes a un acuerdo razonable estará plagado de dificultades.

Los funcionarios de la OIT en el terreno pueden ser reacios, lógicamente, a participar en cuestiones controvertidas. Las oficinas exteriores se encontrarán en una posición difícil si se espera que desempeñen un papel activo en una cuestión polémica identificada por los mecanismos de control de las normas. Si la OIT no puede ofrecer un enfoque integrado – la identificación del problema y una solución – habrá un problema grave. De poco sirve detectar un problema si no se puede proponer una solución.

Cada intervención de la OIT debería guiarse por las normas pertinentes. Sin embargo, no compete al sistema de control de las normas de la OIT subsanar las deficiencias en la realización de los derechos fundamentales en el trabajo, ya que su principal función es examinar problemas. La identificación del componente de los derechos fundamentales de cualquier programa no convierte a este último en un programa de normas del trabajo. Esto tampoco tiene que ser un procedimiento contradictorio. Proceder “a la manera de la OIT” es centrarse en la cooperación, en el desarrollo de capacidades, en la sensibilización y también en la prevención. No consiste en denunciar y desacreditar – un concepto utilizado con frecuencia que, personalmente, quisiera que quedara relegado al desván de la historia.

Esto también es aplicable a la reforma constitucional y legal. Si el componente de los derechos laborales fundamentales no se incorpora desde el principio, no puede introducirse más tarde. Ello sería un esfuerzo en vano. Tres años después de la adopción del polémico Código del Trabajo en Georgia, su autor, el Ministro de Desarrollo Económico, Kacha Bendukidze, procuró convencerme de que necesitaba más tiempo antes de que pudieran restablecerse los derechos sociales. Sin embargo, a pesar del relajamiento en cuanto a los derechos sindicales, era evidente que el Código no estaba creando puestos de trabajo ni atrayendo la inversión extranjera.

Los derechos fundamentales – en este caso los derechos de los sindicatos – deben aceptarse al principio y no en una fase “suficientemente madura”

ulterior. Deberían formar parte del diseño, del mismo modo que las carreteras y la infraestructura social deberían construirse de una manera que garantice un mínimo decente de ingresos y de libertad.

### **Más necesidad de estadísticas y de datos**

Al margen de la reputación de las estadísticas como una manera de demostrar mentiras y de justificar cualquier opción de política, lo cierto es que, a la hora de examinar las cuestiones que se plantean, es recomendable emplear índices cuantitativos. La mayoría de las personas sólo tienen una vaga idea de lo que se está hablando. “Todo el mundo lo hace” puede significar que entre el 10 y el 15 por ciento de la población lo hace. La adopción de indicadores cuantitativos sigue siendo esencial para convertir una cuestión política en una cuestión técnica.

Una de las contribuciones más útiles de la OIT ha sido la utilización de índices cuantitativos. La recopilación y análisis de datos fue una de las funciones iniciales de la Oficina cuando comenzó su labor en 1920. En años recientes, nuestros expertos en comunicación han estado particularmente ávidos de cifras. Las cifras son la única manera de simplificar los ejercicios, a menudo complejos, de explicar las tendencias de las normas del trabajo.

Se elaboraron estadísticas sobre el trabajo infantil y el trabajo forzoso. El Informe Global de 2002 sobre el trabajo infantil estableció la base para estimaciones ulteriores. Partió de la cifra de 1995, que ascendía a 250 millones; la desglosó en varias categorías, y ha seguido elaborando la evaluación global. Esto ha permitido llegar a conclusiones sobre el tipo de medidas conducentes a resultados, tales como las transferencias monetarias condicionadas para mantener escolarizados a los niños.

Tras una estimación del alcance del trabajo forzoso y de la trata, la OIT comenzó a calcular el costo del trabajo forzoso para la economía, poniendo fin a la creencia de que el trabajo forzoso podía ser rentable. Las encuestas mostraron asimismo los beneficios de la contratación voluntaria. En Uzbekistán, los recolectores de algodón voluntarios se consideraron bastante más productivos que los que eran objeto de algún tipo de coacción.

Las dos discusiones sobre los puntos recurrentes relativas a los principios y derechos fundamentales han subrayado la necesidad de elaborar una metodología para evaluar el alcance de diferentes formas de discriminación en materia de empleo y ocupación. Una de las cifras bien documentadas es la persistente brecha salarial entre las mujeres y los hombres. Otros indicadores deberían poder mostrar las brechas salariales y educativas entre otros grupos identificables que reciben una protección deficiente. Los argumentos en contra de la discriminación deben fortalecerse más allá de lo que se ha hecho en relación con las cuestiones de género. Los informes globales revelaron la naturaleza acumulativa de la discriminación, pero la discriminación múltiple es difícil de reflejar mediante estadísticas.

Las estadísticas sobre la libertad de asociación y la libertad sindical siguen siendo vagas, ya que la más mencionada – la tasa de sindicación – no es fiable y no es posible tener una idea precisa comparándola con las cifras sobre la creación de organizaciones de empleadores. Sin embargo, el primer Informe Global sobre la libertad de asociación y la libertad sindical ofreció un programa interesante sobre “las lagunas en materia de representación” entre los países, basado en las diferencias observadas en las tasas de sindicación y en la cobertura de la negociación colectiva. Los análisis de los costos en relación con los beneficios se aplicaron a las buenas relaciones laborales, en particular en términos de productividad, lo que muestra que la negociación colectiva tiene una importante correlación positiva con el crecimiento y el desempeño económicos. Un gran número de los primeros programas de la Declaración tuvieron un vínculo con la producción, la innovación y el desarrollo empresarial, porque su punto de partida había sido la libertad de asociación y la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva.

La elaboración de indicadores cuantitativos para la libertad de asociación y la libertad sindical es particularmente difícil. La tendencia general a la disminución de la afiliación sindical no siempre va aparejada de una menor cobertura de la negociación colectiva. Apenas se dispone de cifras sobre la densidad de las organizaciones de empleadores. Un posible indicador, el número de conflictos laborales, puede mostrar un incremento debido a la relajación política y social y a la información recientemente disponible. No siempre está claro si dicha información revela un cambio positivo o negativo. Aunque no se debería comparar a los países, la comparación de

las estadísticas sobre las huelgas en un país democrático o democratizante con las de un país autoritario conducirá a conclusiones erróneas.

En un momento dado, mis colegas y yo calculamos el número de activistas sindicales a los que se ponía en libertad gracias a la labor de la OIT, en particular a través de su mecanismo de control y de las intervenciones directas de la Oficina. Obtuvimos una estimación que oscilaba entre 40 y 400 al año. Incluso estas cifras ocultaban situaciones bastante diferentes. Existen detenciones largas de algunos dirigentes y casos en los que se encarcela durante el fin de semana a un gran número de manifestantes, a los que los tribunales sólo ponen en libertad tras la intervención de la OIT. Éste fue el caso de Zimbabwe.

Un programa de la Declaración que promovió la libertad de asociación y la libertad sindical y las buenas relaciones laborales en Jordania condujo a la duplicación de las exportaciones y, al cabo de siete años, a la triplicación del número de marcas mundiales provenientes de las fábricas en cuestión. En Camboya y Jordania, los programas ayudaron a salvar la industria textil, de la confección y del calzado. Los resultados validaron el argumento de que los derechos fundamentales mejoraban la productividad y el bienestar en estos sectores.

### **El objetivo de la ratificación universal**

La campaña de ratificación de los convenios fundamentales puede considerarse uno de los grandes éxitos del seguimiento de la Declaración. Sin embargo, esto debe tomarse con ciertas reservas.

La preocupación por la falta de ratificaciones de los convenios más recientes en particular ha marcado el debate sobre la política normativa desde el final de la Guerra Fría. Las críticas provinieron especialmente de los países nórdicos, que ratificaban regularmente los nuevos convenios. Se sentían penalizados cuando se ponían de relieve sus deficiencias, mientras que la mayoría de los países miembros tenían bajas tasas de ratificación y, por tanto, gozaban de inmunidad respecto del mecanismo de control. Un representante veterano de los sindicatos nórdicos en el Consejo de Administración, de 1996 a 2009, Ulf Edström de Suecia, ha dedicado mucho tiempo a estudiar esta cuestión.

Ulf logró que los sindicatos nórdicos llevaran a cabo regularmente encuestas sobre los motivos de la no ratificación, y a continuación consiguió que los comités tripartitos nórdicos de la OIT participaran en esta labor. Según las encuestas, los principales obstáculos son, o han sido, la incertidumbre acerca de la compatibilidad de las nuevas normas de la OIT y las directivas de la Unión Europea; la preferencia por convenios generales en lugar de sectoriales y la reticencia a cambiar una legislación nacional bien desarrollada; detalles relativamente pequeños que suelen obstaculizar la ratificación, y la carga de presentación de memorias que representan las ratificaciones.

El número de convenios nuevos ha venido disminuyendo desde la década de 1980, y las ratificaciones se han hecho esperar. Como se ha mencionado antes, una de las primeras preguntas que se formularon tras la caída del Muro de Berlín fue si la OIT y sus normas seguían siendo necesarias. Sin embargo, el debate sobre el comercio y las normas del trabajo alteró esta tendencia negativa. Se reconoció el papel de las normas, y la ratificación de los convenios se convirtió nuevamente en un objetivo aceptable.

Cuando los países adquirieron el hábito de ratificar los convenios fundamentales, contemplaron asimismo otras ratificaciones. Se superó el bloqueo de principios de los años 90. Las ratificaciones podían considerarse ahora una señal de aceptabilidad internacional y una solicitud legítima de asistencia para la aplicación. Como señaló un delegado de un país del Golfo en la discusión sobre los puntos recurrentes de 2012, “si bien la ratificación no era suficiente en sí misma para garantizar los derechos de los trabajadores, era una puerta importante para mejorar las condiciones laborales y la productividad”.

La principal lección aprendida es que debe darse seguimiento a cada instrumento a través de medidas sostenidas, asesoramiento y asistencia. Las campañas de ratificación son eficaces, como han mostrado los convenios sobre el trabajo infantil, el Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006 (núm. 186), y el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). El Convenio sobre la edad mínima (núm. 138) recibió pocas ratificaciones hasta que se incluyó en la campaña emprendida después de Copenhague como el convenio fundamental sobre el trabajo infantil. No llevar a cabo una labor de promoción tras la adopción de una norma es

comparable a dejar un producto junto a la puerta de una fábrica y esperar que los consumidores vengan a buscarlo. Este es un método de marketing estalinista que funciona únicamente si existe una grave escasez de un producto vital.

En una situación de ratificación del 90 por ciento, la campaña de ratificación de los convenios fundamentales se centra invariablemente en los distintos países. El objetivo es cerrar las brechas. Al menos dos tercios de todas las ratificaciones pendientes deberían lograrse razonablemente sin grandes dificultades. Cinco de los seis países que no han ratificado todavía el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (núm. 182) son pequeños Estados insulares del Pacífico, que acabarán ratificándolo (el sexto es Eritrea).

Cualquier campaña específica se centrará en gran medida en la libertad de asociación y la libertad sindical y en la negociación colectiva. Esto invita a ejercer más presión sobre los países cuyas circunstancias y los obstáculos a los que se enfrentan son de larga data y se conocen bien. La experiencia ha mostrado que los argumentos derivados de las competencias estatales federales, así como los referentes a categorías particulares de trabajadores (fundamentalmente los funcionarios públicos), pueden superarse. Aun así, algunas discrepancias no pueden explicarse y, a diferencia de otros regímenes de tratados internacionales, la OIT no acepta reservas con respecto a las ratificaciones. Esto equivaldría a abrir una vía de agua en el casco del barco.

Antiguamente, en las costas del Golfo de Botnia había un dicho: el salmón es un pescado tan valioso que merece la pena tratar de pescarlo aunque no se consiga. Lo mismo cabe decir de las campañas de ratificación. Pueden ser como el objetivo del pleno empleo – si bien tal vez no se alcance del todo, sigue siendo el único objetivo aceptable.

Si pudiera concebir un sistema diferente para medir la aplicación, analizaría la legislación y la práctica laborales de cada país en relación con el conjunto de convenios, con independencia de la ratificación. Probablemente descubriríamos que los países no ratificantes registran una tasa de cumplimiento más alta de lo que cabría pensar, mientras que todos los países ratificantes siguen teniendo problemas. Esto es una indicación

de que las normas de la OIT tienen un efecto que va mucho más allá del número de ratificaciones. Además, si no existe una ratificación, pero tampoco una legislación contraria, los convenios pueden utilizarse como una guía para la legislación y la práctica nacionales. Sin embargo, tal vez no estemos listos todavía para este tipo de sistema.

### **Las normas fundamentales frente a otras normas**

Nunca ha sido fácil establecer prioridades. La principal exigencia de una conferencia sindical internacional celebrada en Berna en octubre de 1917 fue la libertad de circulación de los trabajadores y la prohibición de contratarlos en el extranjero en el marco de contratos individuales. Posteriormente, justo antes de que comenzaran las negociaciones de paz de París, otra conferencia del trabajo, celebrada asimismo en Berna, propuso que la futura Liga de Naciones debería fortalecer la productividad, mejorar la educación de los trabajadores, promover la legislación social, mejorar la distribución internacional de las materias primas necesarias, y organizar las relaciones internacionales, financieras y comerciales.

Los principios anexos a la Constitución de la OIT de 1919 reflejaron las principales exigencias del movimiento sindical: la libertad de asociación y la libertad sindical (que entonces se conocían como “el derecho a asociarse”), la seguridad social, la ordenación del tiempo de trabajo, la regulación del trabajo a domicilio, y la protección de los niños y las mujeres. Sin embargo, no todo figuraba en dicha lista. Al prohibir la esclavitud a finales de la década de 1920, la Liga de Naciones asignó a la OIT la tarea de hacer frente a otros tipos de trabajo forzoso.

Ha persistido el sentimiento de que los derechos fundamentales enunciados en la Declaración no estaban a la altura de otros objetivos esenciales de la OIT, e incluso los devaluaban de alguna manera. Aun así, los programas de cooperación técnica resultantes mostraron que la realización de los principios y derechos fundamentales en el trabajo estaban contemplados invariablemente en todos los objetivos estratégicos de la OIT.

En tiempos recientes, se ha hablado más de los “derechos a” la seguridad y salud en el trabajo, un salario vital, y la seguridad y protección social. Considerado en el contexto de la aplicación de la Declaración de 1998,

esto es lógico. Refleja una tendencia general en la comunidad internacional a clasificar los objetivos como derechos. Cada uno de los derechos fundamentales llega a las políticas de empleo, las relaciones laborales, la seguridad social, la protección de los trabajadores, la seguridad y salud en el trabajo, la administración e inspección del trabajo, y las políticas salariales y de empleo.

Otro ejemplo es el impacto que los programas de lucha contra el trabajo infantil y el trabajo forzoso han tenido en la elaboración de normas. Dado que muchas de las soluciones pedían el empoderamiento de las mujeres y las niñas, también contribuyeron a la preparación y adopción (en 2011) del Convenio sobre las trabajadoras y trabajadores domésticos (núm. 189). Esto continuó la tendencia a afrontar con carácter urgente las situaciones más intolerables, lo cual proseguirá con los instrumentos encaminados a luchar contra la violencia en el trabajo, que están preparándose actualmente.

Un ejemplo histórico de vínculos es el incendio declarado en la fábrica Triangle Shirtwaist en la ciudad de Nueva York, en marzo de 1911, en el que perecieron 146 trabajadores textiles. De ellos, 126 eran fundamentalmente mujeres jóvenes inmigrantes, que quedaron atrapadas en los talleres cuyas puertas estaban cerradas con llave. La tragedia impulsó la legislación sobre la seguridad en las fábricas, y desempeñó un papel en el surgimiento del Sindicato Internacional de Mujeres Trabajadoras Textiles.

No fue solamente una cuestión de seguridad, sino de empoderamiento de los trabajadores para que actuaran a fin de expresar sus preocupaciones. Más de cien años después, en abril de 2013, el mismo patrón se repitió en Dhaka (Bangladesh), cuando el derrumbamiento de la fábrica Rana Plaza se saldó con la vida de 1.135 trabajadores. Sin embargo, parece que las medidas correctivas se han centrado más bien en la salud, la seguridad y la inspección que en la sindicación de los trabajadores para proteger sus vidas. Las cuestiones de la seguridad y la salud nunca se abordarán de manera adecuada a menos que los trabajadores puedan defenderse a sí mismos.

A este respecto, es sumamente apropiado que las conclusiones de 2017 pidan a la OIT que estudie con más detenimiento las relaciones entre la Declaración de 1998 y las condiciones de trabajo seguras y saludables.

## Los derechos y la empresa

La discusión sobre la cláusula social tuvo lugar a nivel macro. Lo mismo sucede con las normas, las leyes y las políticas. ¿Qué ocurre a nivel de empresa? Al Director Gerente de la Federación de Empleadores de Suecia, Ulf Laurin, se le recuerda por sus mordaces críticas al mecanismo de control de las normas a principios de los años 90. Sin embargo, también formuló otras observaciones. Preguntó cuál era la “idea de empresa” de la OIT y lo que ésta significaba para el empresario individual. ¿Cómo le ayuda la OIT?

Se nombró a un Director General Adjunto proveniente del Grupo de los Empleadores para las actividades empresariales, y se impulsó el programa relativo a las empresas. En aquel momento, las Conferencias de la OIT seguían contando con una Comisión de Resoluciones anual. Los Empleadores habían comenzado a proponer una declaración que promoviera “el espíritu de empresa”. Inicialmente los Trabajadores se opusieron a esto con vehemencia, pero cada año el apoyo al proyecto de los Empleadores ganó más terreno. Finalmente, los dos Grupos produjeron una resolución conjunta sobre el papel de las empresas en el crecimiento del empleo y la creación de pleno empleo, productivo y libremente elegido.

El proyecto conjunto se adoptó en una lectura en junio de 1992. Por aquel entonces, yo presidía el Grupo de los Trabajadores en la Comisión de Resoluciones, y Guy Ryder era el Secretario de mi grupo. Actualmente, miro cierta nostalgia el último párrafo operativo de la resolución, que pide a la OIT que promueva el desarrollo de empresas en una economía de mercado diversificada y eficiente – sin “reglamentación innecesaria ni [...] una excesiva interferencia burocrática – y que fomente la libertad sindical y la negociación colectiva libre y voluntaria.

Los primeros programas de la Declaración estuvieron dirigidos tanto a las empresas como a los sindicatos. Se demostró la utilidad de los principios y derechos fundamentales en el trabajo a los directores de los consejos de administración en los países asiáticos y latinoamericanos. Los programas para el desarrollo de las pequeñas empresas se concibieron con el objetivo de crear trabajos decentes y de aumentar la productividad y la competitividad. En todas las regiones se organizaron conferencias, cursos de formación

y campañas de sensibilización tanto para las empresas como para las organizaciones sindicales. Los empleadores participaron activamente en los programas de lucha contra el trabajo infantil, así como en la eliminación de la discriminación en los lugares de trabajo por motivo del HIV/sida.

Éste podría haber sido el momento de invertir la comparación realizada en los años 20 por Albert Thomas de la OIT con un tren, en el que los trabajadores son la locomotora; los gobiernos, los pasajeros; y los empleadores, los guardafrenos que velan por que el tren no descarrile. Esto tal vez tuvo sentido hace un siglo, pero después de todos los cambios estructurales y políticos que se han producido en todo el mundo en los últimos treinta años, y tras la apertura de la economía de mercado mundial, no es conveniente asignar a los empleadores un papel meramente obstruccionista.

¿Hasta qué punto está preparada la OIT para seguir desarrollando la visión de los empleadores? Tradicionalmente, los empleadores eran expertos en negociación colectiva que conocían todas las ventajas y desventajas en términos de dólares y céntimos. Este tipo de negociación siempre se necesitará a uno u otro nivel. Sin embargo, en un mundo en continua evolución, también se precisa una visión estratégica que las empresas y los sindicatos puedan desarrollar juntos. Debe haber margen para una visión de los empleadores, de tal manera que una parte de la Organización no tenga que utilizar los frenos del tren de Albert Thomas.

Como señala Jean-Jacques Oechslin en su historia de la Organización Internacional de Empleadores, en 1919 ellos concebían el tripartismo como un regalo no solicitado y que incluso miraban con recelo. Con todo, les brindaba la oportunidad de hacer causa común con los trabajadores para hacer frente a políticas gubernamentales indeseables. Esto es lo que sucedió en la OIT en la época de la Guerra Fría.

En ciertas maneras, especialmente en lo que respecta a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, esto también sucedió cuando la confrontación sistémica llegó a su fin. Esto fue un factor esencial del dinamismo que transformó un amargo debate sobre la cláusula social en un consenso en torno a la Declaración de 1998.

Hace cuatro decenios, la cuestión de las empresas multinacionales era una de las más controvertidas. Sin embargo, hoy en día existe un consenso explícito entre ambos grupos acerca del papel y la promoción de la Declaración EMN adoptada por el Consejo de Administración en 1977. Asimismo, hay un consenso, también entre los empleadores, sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Una de las funciones emergentes de la OIT debería ser facilitar la solución concreta de los conflictos que tienen una dimensión internacional, pero no sólo a nivel de la legislación internacional y nacional, sino también al nivel primario de las empresas y los trabajadores. Una herramienta de este tipo ha sido el Servicio de asistencia para empresas con miras a su utilización confidencial por todos los empleadores y, en particular, por los directores de multinacionales que desean solicitar asesoramiento sobre el comportamiento que se espera de ellos. Al principio, preocupaba a los trabajadores que dicho asesoramiento fuera correcto, pero ahora han aceptado este servicio.

Existen literalmente cientos de códigos y acuerdos voluntarios, todos ellos diferentes. En una Conferencia de la OCDE celebrada poco después de la adopción de las Líneas Directrices y de la Declaración EMN de la OIT, se planteó la cuestión de cómo hacer frente a múltiples reglamentos y códigos de empresa. La única respuesta fue que todas las personas deben sentirse cómodas con la expresión y adaptación de sus reglas, pero que se necesita una cierta uniformidad mínima de estos reglamentos y su entendimiento común. Después de 1998, esto ha exigido al menos hacer referencia a las obligaciones contempladas en las cuatro categorías de la Declaración y, en particular, a la libertad de asociación y la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva.

La Declaración EMN se centró inicialmente en los principios de buena gestión. Se redactó antes de la apertura de los mercados mundiales, después de que la Guerra Fría revelara el alcance de las cuestiones relativas a las cadenas de suministro. Esta Declaración apenas hizo referencia al trabajo forzoso o al trabajo infantil, que con el tiempo se convirtieron en una realidad amenazante de la subcontratación y de las cadenas mundiales de suministro. La Declaración EMN y las Líneas Directrices para Empresas Multinacionales de la OCDE se adaptaron en 2000 a la nueva realidad de los procesos de gestión mundiales.

El diálogo social transnacional se menciona en las conclusiones de la discusión sobre los puntos recurrentes de 2017. Esto muestra que hemos realizado grandes progresos desde el acalorado debate que se entabló en 1978 sobre el concepto erróneo de “negociación colectiva multinacional”. El concepto era simplista, pero sigue causando temor a pesar de que en los cuarenta últimos años se ha puesto de manifiesto que, en lugar de centrarnos en la “negociación colectiva internacional”, es preciso prestar atención, con carácter prioritario, a las modalidades de información y de consulta internacionales.

Aquí es donde ha entrado en juego el papel de referencia de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, como demuestran los acuerdos marco internacionales entre las empresas multinacionales y los sindicatos. La Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo proporciona un programa para su seguimiento entre los países directamente interesados. Su mensaje también es convenientemente compatible con el del Pacto Mundial de las Naciones Unidas y el de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos.

La utilización ulterior de la Declaración EMN de la OIT puede producir resultados interesantes. Su seguimiento revisado prevé el diálogo entre las empresas y los sindicatos, así como procedimientos voluntarios para el examen de conflictos. Se pone énfasis en las herramientas para la facilitación y los compromisos. Se ha tenido en cuenta la experiencia del seguimiento anterior tanto de las Líneas Directrices para Empresas Multinacionales de la OCDE como de la Declaración EMN de la OIT. Las solicitudes de interpretación de la Declaración en un caso específico no pretenden duplicar los procedimientos del Comité de Libertad Sindical o de los órganos de control regular. Si bien las solicitudes surgen normalmente a raíz de una situación empresarial específica, tendrían que contar con el respaldo de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Esto también significa que los resultados pueden tener una mayor trascendencia.

Esto requerirá sin duda un mayor equilibrio. Cuando se presentó un caso contencioso específico (por primera y última vez) al Consejo de Administración en 1994, su Subcomisión de Empresas Multinacionales no pudo pronunciarse sobre la acción de una empresa determinada. Al igual que sucede con las Líneas Directrices para Empresas Multinacionales de

la OCDE, las interpretaciones previstas no tendrían que ser sobre una empresa concreta, sino sobre la intención de la Declaración. Aun así, dicha interpretación debería facilitar la búsqueda de una solución entre las partes directamente interesadas.

Los métodos de la OIT también pueden utilizarse de otras maneras. Hace diez años, la empresa Coca-Cola se enfrentó a la campaña “Coca-Cola asesina”, que alentaba a boicotear las bebidas de Coca-Cola en las máquinas expendedoras de las universidades. Sostenía que las fábricas de embotellado en Colombia hacían a la empresa cómplice de los asesinatos de dirigentes sindicales. Tras la solicitud conjunta de la empresa y de la federación sindical internacional que representaba a los trabajadores de la alimentación a escala mundial, se envió a un equipo de la OIT para que informara sobre las condiciones de trabajo en estas fábricas.

El informe concluyó que efectivamente había problemas en las relaciones laborales en el sector. Se detectaron deficiencias tanto en las políticas de gestión como en las prácticas sindicales internas, pero nada indicó que hubiera un vínculo directo con los asesinatos perpetrados por grupos extremistas. El informe se publicó, la empresa y la federación sindical internacional quedaron satisfechas, y el boicot cesó.

Dado que las conclusiones daban a entender críticas a ambas partes, las organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores no quedaron contentas. Los expertos empleadores y trabajadores habían participado en la misión de inspección y, por consiguiente, se les pidió que aprobaran lo que equivalía a una crítica a sus mandantes.

Esto nos recuerda que también el tripartismo tiene sus límites. La investigación y la facilitación deben ser neutrales. Una Comisión de Encuesta, en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT, somete sus conclusiones y recomendaciones únicamente para que se tome nota de ellas – no para su aprobación. Esto debería tenerse en cuenta en lo que se refiere a la asistencia y la facilitación en casos contenciosos concretos. Todo examen realizado por expertos debe ser imparcial. Al fin y al cabo, incumbe a las partes interesadas decidir qué hacer al respecto.

## **El comercio y las normas del trabajo en nuestros días**

¿Podría volver a plantearse la idea de la cláusula social? He tratado de demostrar que en realidad nunca desapareció, pero se halló una manera de solventar esa cuestión. Conllevó la participación de la OIT como punto de referencia y como una fuente de soluciones concretas.

Discutir el comercio y las normas del trabajo ya no es un tema tabú. La OMC puede mencionarse una vez más en la OIT, aunque tal vez siga siendo más difícil hablar de la OIT en la OMC. A diferencia de la situación que prevaleció en Singapur en 1996, ambas organizaciones están cooperando actualmente, por ejemplo, a través de estudios conjuntos sobre la pobreza y el empleo. Los Directores Generales se dejan ver juntos de nuevo públicamente.

Una organización cuyo mandato es el comercio no debería comenzar a elaborar normas del trabajo. Si la OMC hubiera implantado un mecanismo para la interpretación de las normas internacionales del trabajo, es probable que en muy poco tiempo habría alcanzado conclusiones diferentes a las de la OIT. Esto habría creado confusión en el sistema multilateral.

Redunda en interés de todos que otras organizaciones internacionales no intervengan en los detalles de la discusión sobre las normas del trabajo. Si lo hacen, deberían recurrir en primera instancia a la OIT. El potencial que tiene la OIT de abordar sosteniblemente una cuestión a través de la cooperación técnica ha ayudado a evitar muchos llamamientos para que se prohíba la importación de bienes producidos recurriendo al trabajo infantil y al trabajo forzoso.

La cooperación técnica en Camboya, que inició el programa “Better Work”, estuvo vinculada con la puesta en práctica de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos. Las negociaciones para la celebración de un acuerdo comercial entre los Estados Unidos y Colombia formaron parte de los antecedentes para la misión de alto nivel de la OIT a Colombia, que se me pidió que dirigiera en 2007. Inicialmente se había previsto que nuestro informe fuera confidencial, para su utilización por los mandantes. Pero el Embajador de Colombia en Washington no tardó en transmitirlo

a todos los miembros del Congreso de los Estados Unidos en apoyo de la aprobación del acuerdo de libre comercio.

Los Estados Unidos y la Unión Europea han reconocido de manera explícita el papel que desempeña la OIT en sus sistemas de preferencias comerciales. A los expertos de la OIT se les invita regularmente a audiencias de la Comisión de Comercio Internacional del Parlamento Europeo. Cuando Georgia adoptó el Código del Trabajo en 2006, que acabó efectivamente con los derechos de negociación colectiva, la queja presentada por los sindicatos a la OIT se convirtió en un obstáculo para la cooperación económica con la Unión Europea, así como para el comercio con los Estados Unidos. El diálogo social, la mediación y la inspección del trabajo ayudaron, y los derechos fundamentales se restablecieron en el Código.

Han surgido acuerdos de libre comercio regionales y bilaterales, no sólo en relación con las Declaraciones de la OIT, sino también con los convenios en que reposan. En los casos en que los procedimientos de solución de diferencias hacen referencia a las cuestiones relativas al trabajo, acuerdos como el suscrito entre la Unión Europea y los países del Caribe prevén incluso la posibilidad de la participación de la OIT, aunque dicha asistencia no se haya solicitado todavía.

## 8. Epílogo: la visión global

El final de la Guerra Fría fue un momento de cambio sistémico. En Europa Central y Oriental se puso fin al régimen de partido único, y se acabó con los muros establecidos en el antiguo orden mundial. Éstos habían sido muros de protección, a menudo ambiguos, pero sirvieron para mantener cierto orden. Una vez desaparecidos, se cuestionaron las maneras de promover la justicia social y el lugar que ocupaba la OIT en el sistema económico y social mundial. Esto ya había comenzado con el debate sobre las rigideces y la flexibilidad de los mercados laborales un decenio antes.

En un extremo, la nueva realidad fue vista prácticamente como una crisis existencial. Los métodos tradicionales de regulación se consideraron ineficaces u obsoletos. Las nuevas aplicaciones de la tecnología y los métodos de gestión forjaron un cambio. Esto fue decisivo para la caída del comunismo y el cambio sistémico a finales del siglo pasado.

El interés que suscitaron las normas internacionales del trabajo surgió de la búsqueda del papel que debían desempeñar la OIT y sus instrumentos en el nuevo contexto mundial. Esto reflejó la manera en que Edward Phelan, entonces Director General en funciones, había defendido con éxito en 1941 el papel de la OIT y de sus principios en la reconstrucción tras la guerra. Albert Thomas trató de que se reconociera el papel económico de la OIT en el sistema multilateral emergente, pero sin obtener grandes resultados. La Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, muestra cómo un cambio sistémico desafió la justicia social y como pudo utilizarse el potencial de la Constitución y de los procedimientos de la OIT. En la actualidad, la OIT es un participante habitual en el grupo del G20 de las principales economías mundiales.

Las conclusiones de la Conferencia de 2017 contienen lo que considero una referencia impresionante a la necesidad de coherencia con el sistema de control regular de las normas de la OIT. Ya no es tiempo de exigencias

categorías para que se establezca una separación entre el control regular y el seguimiento de la Declaración. Las conclusiones piden a la OIT “intensificar las sinergias entre el seguimiento de la Declaración de 1998 y las actividades de los órganos de control de la OIT relativas a los convenios fundamentales y la cooperación técnica”. En otras palabras, los métodos de aplicación y de asistencia se han fusionado cada vez más, confiriendo a la OIT una verdadera capacidad de actuación.

Desde principios de los años 90, se viene entablando un debate sobre el funcionamiento del sistema normativo de la OIT paralelamente al debate sobre las normas fundamentales del trabajo. Se han examinado los instrumentos. Todos los aspectos de los mecanismos de control se han discutido o siguen discutiéndose. Las normas definen lo que exige la justicia social. Es preciso negociar las maneras adecuadas para abordarlas, y los instrumentos que se adoptan deben promoverse y supervisarse. El ciclo completo de las normas comienza con su identificación y adopción, y continúa con su supervisión y examen. Los numerosos exámenes del sistema normativo se han limitado simplemente a ajustar y actualizar los detalles del enfoque de la OIT.

La historia de la OIT podría escribirse desde el punto de vista de los debates celebrados en el Consejo de Administración sobre el orden del día de futuras Conferencias. Sigue buscándose la mejor manera de establecer el orden del día de la Conferencia, que orienta tanto la elaboración de normas como otras medidas adoptadas por la Organización y sus mandantes. En 2010, el temario de los futuros puntos del día – una de las principales cuestiones que debe decidir el Consejo de Administración –, que era arduo pero estimulante, pasó a manos de Guy Ryder cuando fue nombrado Director General Adjunto.

En aquel momento, dije que en catorce años había descubierto otras tantas maneras en las que no debería abordarse la cuestión sin dar con la respuesta correcta. Aquí es donde deberían poder ayudar las discusiones sobre los puntos recurrentes, inspiradas por la Declaración sobre la justicia social. Dado que evalúan el modo en que funcionan los diversos programas de la OIT, también deberían indicar los casos en que una norma nueva o revisada sería particularmente útil.

Cada objetivo estratégico de la OIT se basa en normas del trabajo identificadas. Las políticas del mercado de trabajo no podrían existir sin normas, y tampoco las estadísticas del trabajo. Las normas internacionales del trabajo son mucho más que una legislación. Son una entidad viva en los cimientos de la justicia social. Ninguna norma se aplica en abstracto. El marco de la OIT regula y fomenta al mismo tiempo la consecución de los objetivos de la justicia social. En los últimos veinte años se ha adquirido mucha experiencia en la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo a una variedad infinita de circunstancias nacionales y locales, laborales y profesionales. Esta experiencia debe utilizarse para seguir modelando y adaptando los instrumentos normativos de que disponemos.

El llamamiento para que se presenten argumentos que justifiquen las políticas laborales es comprensible y legítimo. Asimismo, debería ser igualmente comprensible que se justifique desde la perspectiva de los trabajadores el desempeño económico y empresarial. Éste es el quid de la cuestión, y también la respuesta a la problemática de la libertad de asociación y la libertad sindical y la negociación colectiva efectiva.

Yo sigo inspirándome en la Delegación de la Conferencia sobre Cuestiones Constitucionales, que en su informe presentado a la Conferencia Internacional del Trabajo de 1946 en Montreal escribió:

“La flexibilidad es el primer aspecto esencial de una buena Constitución. Las circunstancias en las que tiene que aplicarse en el futuro no pueden preverse y, con toda probabilidad, pueden cambiar en el curso de los años. La flexibilidad permite ampliarla y adaptarla a las necesidades y oportunidades de un futuro desconocido; la rigidez dará probablemente como resultado un fracaso, más bien que un progreso.”

Considero, que esta cita refleja el potencial y la capacidad de actuación de la Organización Internacional del Trabajo para abordar de manera eficaz la aplicación de su mandato en materia de derechos humanos, a saber, el reconocimiento y la realización a escala mundial de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.





Este libro explica la manera en que la OIT hizo frente a los desafíos que planteó la globalización para los derechos sociales y laborales cuando el final de la Guerra Fría y la nueva tecnología de la información cambiaron la práctica del comercio y de las relaciones económicas internacionales. Examina la reacción a la utilización continua del trabajo infantil y el trabajo forzoso, a la discriminación y a la denegación de los derechos sindicales. El resultado fue la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998. La ratificación de los Convenios de la OIT relativos a estos derechos ha alcanzado niveles sin precedentes.

La adopción de la Declaración por la Conferencia Internacional del Trabajo estableció los parámetros para los derechos laborales fundamentales para todo el sistema internacional. Sin embargo, esto sólo fue el principio de la historia. Se han llevado a cabo extensos programas de cooperación técnica con el fin de aplicar estas normas en la práctica. Éstos se basan en la “manera de la OIT” de hacer las cosas, que combina la voluntad política con la mayor capacidad para solucionar los problemas en el terreno en circunstancias muy diversas y a menudo complicadas. Durante casi un siglo, la OIT ha basado su labor en la elaboración y aplicación de normas internacionales del trabajo a través de la cooperación entre los gobiernos, los empleadores y los sindicatos. En este libro se examinan algunas de las maneras en que esto se ha llevado a cabo. Tiene por objeto extraer lecciones de las experiencias en una serie de países, como Myanmar, Indonesia, Colombia, Níger y Uzbekistán. Veinte años después de la adopción de la Declaración, indica retos en ámbitos tan diferentes como la economía informal, las cadenas de suministro, la gestión del comercio mundial, y el trabajo diario de las empresas, los sindicatos y la administración del trabajo.

## Acerca del autor

Kari Tapiola (nacido en 1946) trabajó como periodista y dirigente sindical en su Finlandia natal. Fue funcionario en el Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales de 1976 a 1978, y Secretario General del Comité Sindical Consultivo de la OCDE de 1978 a 1985. En 1991 pasó a ser miembro del Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración de la OIT, y en 1996 se incorporó a la OIT como Director General Adjunto. Trabajó como Director Ejecutivo hasta 2010 y cesó en su cargo en la OIT en 2014, continuando su seguimiento de la aplicación de las normas fundamentales del trabajo.

Organización Internacional del Trabajo  
4 route des Morillons  
CH-1211 Ginebra 22 – Suiza  
Tel.: +41 (0) 22 799 61 11  
Fax: +41 (0) 22 798 86 95  
declaration@ilo.org - www.ilo.org/declaration

ISBN 978-92-2-030898-1



9 789220 308981