



Organización  
Internacional  
del Trabajo



► **Una OIT para todas las situaciones**  
Medios de la Organización Internacional  
del Trabajo para salir de la crisis

Kari Tapiola

► **Una OIT para todas las situaciones**  
Medios de la Organización Internacional  
del Trabajo para salir de la crisis

Kari Tapiola

En memoria de Pekka O. Aro, funcionario de la OIT  
y amigo que murió de SARS en el ejercicio  
de sus funciones, en 2003

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2020  
Primera edición 2020

Este es un trabajo de acceso abierto distribuido bajo la Licencia Internacional de Creative Commons Reconocimiento 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Los usuarios pueden reutilizar, compartir, adaptar y construir sobre la obra original, según se detalla en la Licencia. Se debe identificar a la OIT claramente como propietaria de la obra original. No se permite el uso del emblema de la OIT en relación con el trabajo de los usuarios.

Traducciones. En el caso de una traducción de esta obra, se debe añadir el siguiente descargo de responsabilidad junto con la atribución: Esta traducción no fue producida por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y no debe considerarse una traducción oficial de la OIT. La OIT no se hace responsable del contenido o la exactitud de esta traducción.

Adaptaciones. En el caso de una adaptación de esta obra, se debe añadir el siguiente descargo de responsabilidad junto con la atribución: Este trabajo es una adaptación de una obra original de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Las opiniones y los puntos de vista expresados en esta adaptación son exclusiva responsabilidad de su autor o de sus autores y no son avalados por la OIT.

---

*Una OIT para todas las situaciones - Medios de la Organización Internacional del Trabajo para salir de la crisis*

ISBN 978-92-2-033779-0 (print)

ISBN 978-92-2-033780-6 (web)

También disponible en inglés: *An ILO for All Seasons: The International Labour Organization's Ways out of Crisis* - ISBN:978-92-2-032392-2 (print) - 978-92-2-032391-5 (web pdf) y en francés: *Une OIT de toutes les situations - Les moyens de sortie de crise de l'Organisation internationale du Travail* - ISBN 978-92-2-033108-8 (print) - ISBN 978-92-2-033107-1 (web)

---

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 Oficina Internacional del Trabajo 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.

Se puede obtener información acerca de las publicaciones y los productos digitales de la OIT en: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

---

Impreso por la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza  
Diseñado en Suiza

REP  
CPG

Foto de cubierta: personal de la OIT en la sala de las columnatas con ocasión del centenario, 2019. ©OIT - Marcel Crozet

# Índice

---

Prefacio	1
Agradecimientos	3
<b>1. Introducción: La OIT, la guerra y la crisis</b>	<b>5</b>
<b>2. La Gran Depresión y los programas de obras públi</b>	<b>9</b>
La cooperación económica internacional	11
Las políticas keynesianas de la OIT	12
Relaciones industriales y economía organizada	13
La cooperación tripartita	17
<b>3. Guerra, reconstrucción y crecimiento</b>	<b>19</b>
Filadelfia	21
Advenimiento de los derechos humanos	23
Preparar un juego de herramientas en tiempos convulsos	24
Un empleo pleno, libremente elegido y productivo	27
Ideología y normas del trabajo	28
Descolonización y desarrollo	29
El Premio Nobel	30
<b>4. Un mundo de crecientes contradicciones</b>	<b>31</b>
Conferencia Mundial del Empleo	33
Fragmentación del consenso	35
Empleo y ajuste estructural	36
Del ajuste a la transición	37
<b>5. Una transición sin conciencia de crisis</b>	<b>39</b>
La cuestión del trabajo infantil y sus efectos	41
<b>6. Situación de emergencia y normas</b>	<b>44</b>
Proteger a los trabajadores de la salud	45
El VIH y el sida en el mundo del trabajo	49
SARS y otras enfermedades	50

<b>7. El advenimiento de una nueva crisis mundial</b>	<b>53</b>
<b>8. Las nuevas dimensiones</b>	<b>58</b>
Medio ambiente, situaciones de emergencia y crisis	58
La economía informal	61
La respuesta a la crisis en el marco del Programa de Trabajo Decente	64
El papel del sector privado	68
<b>9. De aquí en adelante</b>	<b>72</b>
Grupos vulnerables	75
Una respuesta nacional centralizada	75
Establecer un diagnóstico	76
El programa de reconstrucción	77
El problema de los exámenes inter pares	78
Revitalizar el diálogo social	80
Restaurar el equilibrio	81
Normas internacionales del trabajo: una orientación en situaciones de crisis	83
<b>Anexos</b>	<b>83</b>
Referencias	88
Abreviaciones	92

## ► Prefacio

---

Dos mil veinte se recordará como el año en que la pandemia de COVID-19 llevó el mundo del trabajo al borde del desastre. Aunque es difícil evaluar el precio que la crisis se está cobrando en términos de vidas humanas, destrucción de empleo y amenaza para la salud y el bienestar de millones de trabajadores a escala planetaria, resulta claro que nadie sale ileso de ella: el que no es infectado por la COVID-19 termina sufriendo, de alguna otra forma, sus consecuencias.

En unos momentos en que algunos Estados afinan sus estrategias para salir del túnel, la OIT es un actor fundamental en la respuesta internacional destinada a preparar el mundo después de la COVID-19. Si bien se necesitará un mayor grado de creatividad e innovación, la experiencia adquirida por la OIT en sus cien años de existencia también representa una baza maestra para ayudar a los mandantes en estos tiempos difíciles. A lo largo de su historia, la OIT capeó muchas crisis importantes, como la Gran Depresión de 1929; la Segunda Guerra Mundial; la lucha contra el VIH/SIDA; el tormento de la crisis financiera de 2008, además de varias crisis regionales, como la del SARS (síndrome respiratorio agudo y severo) en Asia, en 2003, y la del ébola en África, en 2014.

Ahora bien, más allá de tales crisis, ¿qué puede enseñarnos este pasado turbulento? ¿Cómo ayudó la OIT a sus mandantes en aquellos periodos difíciles de inestabilidad e incertidumbre? ¿Qué podemos aprender del pasado para afrontar mejor el futuro que nos aguarda después de la COVID-19? Ante estas preguntas, Kari Tapiola y yo decidimos un día, conversando, realizar un estudio basado en la historia de la OIT. Nuestro objetivo: definir las claves del éxito que permitirán perfilar las respuestas políticas y socioeconómicas necesarias para superar la crisis de la COVID-19.

Pese a un contexto laboral difícil (especialmente debido a las medidas de confinamiento entonces vigentes en Suiza), Kari logra sumergirnos sabiamente en la historia de los periodos revueltos de la Organización para demostrarnos que la OIT debe su fuerza y resiliencia a la estructura tripartita que la conforma; una estructura que representa una ventaja para resolver las dificultades que afectan al mundo del trabajo. Ello significa que la Declaración del Centenario de la OIT y los cuatro pilares de la respuesta de la OIT a la COVID 19 (consistentes en estimular la economía y el empleo; en apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos; en proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo, y en buscar soluciones mediante el diálogo social) serán absolutamente indispensables para ayudar a los gobiernos y a los interlocutores sociales a mitigar el impacto de la COVID-19.

En «Una OIT para todas las situaciones» se muestra el protagonismo que la OIT está llamada a tener en la respuesta global y coordinada de los Estados durante la pandemia de COVID 19 y después de ella. También se presenta un estudio que, modestamente, se espera estimule las deliberaciones sobre las estrategias más eficaces para paliar la crisis provocada por la COVID-19. En un mundo donde el multilateralismo corre peligro, la OIT y su siglo de historia nos enseñan que aún es posible cumplir el deseo, expresado por Guy Ryder, Director General de la Organización, no ya de volver a «una nueva normalidad», sino de lograr la «normalidad mejor» que todos anhelamos.

Por todo ello y en conclusión, deseo agradecer a Kari su preciada contribución, que a buen seguro nutrirá los debates futuros sobre el papel y la importancia que la OIT desempeña al servicio de sus mandantes, especialmente en tiempos de crisis. También deseo dar las gracias a todos mis colegas de la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV), en general, y al Sr. Mamadou Kaba Souare, en particular, así como a cuantos contribuyeron a la realización del presente estudio.

Espero que ustedes disfruten su lectura.

Maria Helena André

## ► Agradecimientos

---

La presente monografía fue escrita entre marzo y junio de 2020, durante el periodo de confinamiento decretado en Ginebra a consecuencia de la COVID-19. Nació de una conversación que mantuve con Maria Helena André, Directora de la Oficina de Actividades para los Trabajadores, sobre la experiencia acumulada por la OIT a lo largo de su siglo de existencia en el manejo de las crisis económicas y del empleo.

Maria Helena André me animó a empezar su redacción, durante la cual no dudé por cierto en consultarla, pese a la carga y la complejidad de las tareas que recaían sobre los funcionarios de la OIT entonces en teletrabajo. También Mamadou Kaba Souare, de ACTRAV, me dispensó unas pautas particularmente útiles en este estudio.

Dorothea Hoehtker formuló comentarios constructivos sobre la estructura y las orientaciones del texto, de cuyos desaciertos no es sin embargo responsable. Muchos colegas me proporcionaron de buen grado toda la información que les había solicitado.

Me inspiré ampliamente en la documentación y los estudios publicados en línea por la OIT y otras organizaciones internacionales. También hallé una fuente de información especialmente valiosa en los informes y memorias presentados por los directores de la Oficina Internacional del Trabajo (y, más tarde, por sus directores generales) en varias reuniones anuales de la Conferencia Internacional del Trabajo. Finalmente, aunque consulté los impresionantes volúmenes de información y análisis que la Oficina sigue produciendo de continuo bajo la dirección de Guy Ryder sobre todas las vertientes laborales de la crisis, procuré evitar repeticiones inútiles.

La publicación casi diaria de novedades sobre la COVID-19 demuestra que nos encontramos frente a una diana móvil. Algún día deberemos realizar un análisis exhaustivo de esta crisis y extraer las oportunas conclusiones, siguiendo acaso un modelo similar al que la Oficina aplicó en 2004 para preparar una guía a consecuencia de la epidemia de SARS, pero también más exhaustivo.

Desearía dedicar la presente monografía a la memoria de Pekka O. Aro, que murió de SARS en 2003 durante una misión organizada para preparar el Foro del Empleo de China. La estrecha amistad que me unía a él databa de nuestras jornadas de acción sindical realizadas en Finlandia y otros lugares del mundo. Aparte de la que fue su última misión, Pekka también había llevado a cabo actividades en el contexto de otras crisis que mencioné más arriba. Dirigió la delegación internacional de los trabajadores del sector químico que acudió a Bhopal en 1984, tras el desastre de la planta de Union Carbide. El escape químico que causó aquel accidente y que aún sigue cobrándose vidas condujo a la adopción del Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores; Pekka presidió el Grupo de los Trabajadores el primer año de negociación

de este instrumento, en la reunión de la Conferencia de 1992. Después, se incorporó al equipo de ACTRAV como Especialista de las Actividades para los Trabajadores en Budapest. Muchos de los éxitos de la OIT se deben a la abnegación de funcionarios internacionales como él.

Kari Tapiola

Kari Tapiola nació en 1946. Participó por primera vez en la Conferencia Internacional del Trabajo en 1974, en calidad de delegado de los trabajadores de Finlandia. También trabajó como periodista y dirigente sindical en Finlandia, y ostentó el cargo de Secretario General del Comité Consultivo Sindical de la OCDE (TUAC). Fue miembro trabajador del Consejo de Administración de la OIT de 1991 a 1996 y, después, Director General Adjunto de la OIT, hasta 2010. Aunque Kari Tapiola se jubiló en 2014, sigue participando en proyectos de corte histórico y dedicados a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

# 1. Introducción: La OIT, la guerra y la crisis

La guerra y la crisis motivaron la creación de la Organización Internacional del Trabajo, con el objetivo principal de lograr la justicia social mediante la atenuación de las consecuencias de la Primera Guerra Mundial y la prevención de nuevos conflictos bélicos. Las situaciones de crisis suelen prolongarse después de los conflictos armados. En sus veinte primeros años de existencia, la OIT debió afrontar las crisis del empleo causadas por las imperfecciones de la transición a la paz y, más tarde, por la Gran Depresión. La coyuntura imperante en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial modeló la reconstrucción y las sociedades que más tarde se conocieron como Estados benefactores. Aunque estas sociedades no triunfaron en todos los planos, los objetivos y los métodos que aplicaron para salir de la crisis siguieron informando las futuras políticas sociales y económicas.

La principal contribución de la OIT consiste en elaborar convenios y recomendaciones internacionales del trabajo destinados a orientar la legislación y la política laboral de los países Miembros. En sus primeros convenios, que se adoptaron en 1919, la Organización señaló que las normas debían proteger a los trabajadores frente al trato injusto, al exceso de horas de trabajo, a los shocks económicos y a las crisis (como la pérdida de empleo), así como contra los peligros cotidianos de la vida laboral.

Los trabajadores se enfrentan regularmente a varios tipos de situaciones de riesgo derivadas del uso de máquinas y sustancias o del comportamiento de otras personas. Cuando el trabajo implica interactuar con enfermos contagiosos, es capital proteger la seguridad de la población y del personal sanitario.

Los accidentes laborales y las enfermedades profesionales causan cada año muchas más muertes que los conflictos y las guerras. El número de muertes por enfermedades debidas a peligros existentes en el entorno laboral supera con creces el número de accidentes del trabajo.

La pérdida de empleo suele acarrear la pérdida de ingresos, de estatus y de seguridad, e incluso a veces de la vivienda. Modifica, en resumidas cuentas, lo que define la existencia de la persona en la sociedad. Al crear el empleo de masas, la Revolución Industrial también abrió la puerta al desempleo de masas. Cuando grandes números de trabajadores ven menguar sus ingresos hasta el punto de no poder asegurar su sustento ni el de su familia, se produce por definición una crisis social.

La OIT suele dar lo mejor de sí misma en tiempos de crisis. En la reseña histórica que preparó con ocasión del centenario de la Organización, Daniel Maul concluyó que «la OIT siempre ha sido una organización para tiempos difíciles». En 1969, el Director General David Morse observó que la OIT había logrado sobrevivir admirablemente bien a los cincuenta años más convulsos de la historia de la humanidad. En 1973, su sucesor Wilfred Jenks escribió que el reto que la OIT lanzara una generación antes a las concepciones convencionales se había convertido, a su vez, en una concepción convencional. Las organizaciones que logran sobrevivir son las que saben anticipar el futuro y no dejan de «reinventarse».

La perspectiva esencialmente cronológica del presente estudio tiene por objeto resaltar la interacción entre las sucesivas crisis y reconstrucciones. También resalta un componente «doctrinal» que ilustra la evolución de la filosofía general de la OIT. Aunque el mensaje de la Organización no ha cambiado fundamentalmente, se ha ido amoldando a las nuevas circunstancias y ha guiado este proceso. La frecuente referencia a informes y memorias de los directores y directores generales a la Conferencia Internacional del Trabajo brindará a la Oficina la oportunidad de exponer su propia valoración de los eventos actuales.

La primera respuesta al desempleo fue el seguro social, cuya asistencia, aun necesaria, resultó insuficiente. Se precisaban servicios de empleo más dinámicos y programas de obras públicas.

La manera en que las primeras normas se aplicaron demostró que, para ser más sostenible, el trabajo financiado con fondos públicos debía complementarse con aportes de capital y actividades de carácter privado. La intervención estatal seguía siendo necesaria para asegurar la industrialización, la creación de infraestructuras, la fabricación de máquinas de guerra y la subsistencia de la población en aquellos países donde no existían libertades, pero no resultaba suficiente para producir riqueza y protección social.

Se precisaba una combinación de medidas públicas y privadas. Así, de la regla surgió el método: la cooperación tripartita, que permite conjugar la intervención de las autoridades públicas con la participación de los representantes de los empleadores y de los trabajadores.

Pactar una cooperación era determinante en las coyunturas «pseudobélicas» y en los periodos de reconstrucción, y requería una adhesión suficiente de las tres partes. Sin embargo, los últimos decenios y, sobre todo, el periodo de la mundialización, han atentado contra este equilibrio. Factores como el afán de constituir «gobiernos optimizados», las quejas ante la «debilidad de los sindicatos y su falta de representatividad», las consecuencias descontroladas de la innovación tecnológica y la aparición de infinitas modalidades de organización laboral han alterado la perspectiva.

Cuando una crisis amenaza el empleo y las empresas hasta el punto de conducir la economía al borde del precipicio es necesario utilizar ciertas herramientas, cuya elaboración voy a intentar describir someramente al hilo de los cambios y crisis que han venido transformando los paisajes políticos mundiales a lo largo de la historia. Para realizar este ejercicio, partiré de las premisas siguientes: en primer lugar, las herramientas elaboradas desde 1919 han permitido prestar socorro y siguen presentes en todos los métodos aplicados en la actualidad. En segundo lugar, aunque las contradicciones políticas e ideológicas han cambiado, no se ha producido una separación radical de la filosofía tripartita, la cual incluso ha madurado. En tercer lugar, los principios rectores de la cooperación tripartita, del diálogo social, su corolario, y de la cooperación internacional no se aplican aún lo suficiente y, en ocasiones, se omiten totalmente. En cuarto lugar, las piezas maestras del juego de herramientas que la OIT pone a disposición dependen de la cooperación tripartita. Si esta no se utiliza, el sistema se oxida y el uso fragmentario de las herramientas impide producir todos los efectos deseados.

Desde la segunda mitad del siglo XX, las crisis son esencialmente nacionales o regionales. El potencial de destrucción masiva de las armas nucleares ha permitido mantener bajo control la aparición de nuevos conflictos bélicos mundiales. Las crisis revisten la forma de disfunciones o alteraciones económicas destructoras de empleo o inhibitoras de su creación. Mientras, la creciente intensidad de los desastres naturales provoca estragos cada vez más graves en términos de vidas, empleo y medios de subsistencia.

Los daños ambientales causados por el crecimiento económico desigual y descontrolado han alcanzado dimensiones planetarias.

Las catástrofes sanitarias no han cambiado desde la Antigüedad. Sus mecanismos y efectos son conocidos desde hace siglos. Una de las más mortíferas fue la «gripe española» de los años 1918 y 1919, que pasó casi inadvertida en el caos de las postrimerías de la Primera Guerra Mundial. Sin embargo, hasta el presidente estadounidense Woodrow Wilson la padeció, durante las negociaciones de paz de París. El mundo no vivió una pandemia de semejante envergadura en los cien primeros años de existencia de la OIT.

Las catástrofes sanitarias trascienden las fronteras que el desarrollo político e industrial, los intercambios comerciales y los viajes profesionales y de ocio habían borrado en gran medida. Sin embargo, a principios de 2020 la crisis de la COVID-19 nos devolvió brutalmente a una época de ciudades amuralladas y circulación limitada, lejos de las aspiraciones que guiaban casi todas las políticas del mundo contemporáneo; un mundo integrado e interdependiente, hoy bruscamente sumido en una parálisis de grado variable.

Las normas internacionales del trabajo de la OIT se refieren tanto a las catástrofes causadas por el ser humano como a los desastres naturales. La experiencia muestra que las respuestas al desempleo masivo y a la pérdida de la seguridad de los ingresos en tiempos de crisis deben buscarse en las políticas de empleo, en la formación y la reconversión, en los servicios de empleo y en las inversiones que permiten crear puestos de trabajo.

Los convenios y las recomendaciones de la OIT no incluyen disposiciones específicas para mitigar las situaciones de crisis, pero contemplan los peligros inherentes a determinados procesos y ocupaciones. En situaciones de emergencia, la prioridad es preservar el orden público, salvar vidas humanas y proteger la salud de la población y del personal que la atiende.

En tiempos de crisis es admisible la requisa de trabajadores no voluntarios y se toleran excepciones al derecho de huelga cuando se cierne un peligro manifiesto para la salud y la seguridad públicas. Existe una rica jurisprudencia sobre la mejor manera de gestionar las situaciones excepcionales en el momento oportuno y durante todo el tiempo necesario.

Las excepciones al derecho de huelga suelen aplicarse a las personas cuyo trabajo es manifestación de la autoridad del Estado. Ello no significa que pueda vedarse el ejercicio de ese derecho al personal de todas las administraciones centrales o locales y, menos aún, al personal del sector público en general, especialmente hoy que aumenta la tendencia a externalizar las actividades de los servicios públicos. Uno de los casos de libertad sindical que el sistema de control de las normas de la OIT lleva más tiempo

examinando se refiere a los derechos de organización de los bomberos del sector privado del Japón. No es posible que tales excepciones dependan exclusivamente de la voluntad del gobierno. Lo ideal es que los trabajadores y los empleadores de los sectores público o privado consensuen qué profesiones deberían abstenerse de adoptar medidas de conflicto colectivo.

En las crisis sanitarias y medioambientales es necesario proteger tanto al personal directamente implicado en su remedio como a la población en general contra los peligros existentes. Las medidas arbitradas para poner coto a las crisis sanitarias repercuten en la vida privada y en la vida profesional de un número de personas potencialmente elevado. La COVID-19 ha mostrado que dichas medidas pueden llegar a inmovilizar sectores enteros de la economía y a provocar la pérdida de empleos e ingresos y la destrucción de empresas en proporciones nunca vistas.

Una crisis que es capaz de paralizar la actividad mundial no desaparece de la noche a la mañana sin dejar huella: en su estela deja un paisaje transformado y, como la historia ha mostrado en repetidas ocasiones, configurado por las medidas correctivas sucesivamente aplicadas para circunscribir las catástrofes y proceder a la ulterior reconstrucción. Esta dinámica ha engendrado las políticas activas de mercado de trabajo y las políticas sociales que definen las sociedades contemporáneas. Para que el mundo pueda seguir siendo leal al objetivo de justicia social, necesitará apoyarse en el corpus de normas internacionales del trabajo desarrollado a través de la OIT.



Unos trabajadores sanitarios realizan pruebas de COVID-19 en el Hospital Central de Mpilo en Bulawayo, Zimbabwe, en abril de 2020.

## 2. La Gran Depresión y los programas de obras públicas

Las crisis que la OIT atravesó en sus veinte primeros años de existencia revistieron la forma de recesiones que entrañaron una pérdida significativa de empleos y desembocaron en la Gran Depresión. Acto seguido, el mundo entró en una espiral descendente que lo condujo a la Segunda Guerra Mundial. Se utilizaron entonces distintas formas de intervención pública para restablecer los niveles de empleo y reactivar la economía. En un convenio y una recomendación adoptados en la primera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, de 1919, se había definido una estrategia basada en tres elementos: el seguro por desempleo, los servicios de empleo y la creación de empleo por las autoridades públicas. Las agencias públicas no retribuidas de colocación, controladas por una autoridad central, debían dotarse de comités asesores con representación de los empleadores y los trabajadores.

En la Recomendación núm. 1 se preconizaban concretamente regímenes de seguro por desempleo costeados por el erario público o mediante subvenciones a las asociaciones encargadas de gestionarlas. La OIT debía coordinar el funcionamiento de los distintos regímenes nacionales.



La primera Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en 1919 en Washington, D. C., adoptó convenios y recomendaciones sobre el empleo y el desempleo, las horas de trabajo, la edad mínima y la protección de la maternidad, así como contra sustancias peligrosas como el carbunco y la cerusa.



Memorial de Franklin D. Roosevelt, Washington, D. C. La escultura representa a cinco personas en la cola del pan durante la Gran Depresión.



Las filas de espera delatan siempre tiempos de crisis. Respeto de las normas de distanciamiento físico a la entrada de una tienda en Kampala, Uganda, en mayo de 2020.

En 1921, Albert Thomas, primer Director de la OIT, señaló en su Memoria presentada a la Conferencia Internacional del Trabajo que se necesitaría algo más que los «excelentes paliativos» que las prestaciones por desempleo ofrecían. Aunque estas representaban ciertamente un apoyo para las personas, no lograban eliminar el paro. Era importante prevenir el desempleo, remediarlo y, para ello, ayudar a las empresas a mantener el empleo o a crearlo.

Se elaboraron programas de obras de utilidad pública para estimular la economía y no dejar a la población en la ociosidad. En 1926, la Conferencia adoptó una resolución en pro de la organización de obras públicas para «contrarrestar las fluctuaciones de la industria privada». En 1938, la OIT convocó una comisión internacional de obras públicas y la mayoría de los países Miembros anunciaron su intención de aplicar las normas adoptadas en la materia.

## ► La cooperación económica internacional

---

Albert Thomas estaba convencido de que, sin perjuicio de todas las medidas propuestas, solo una reorganización económica internacional permitiría remediar una crisis social. Todas las crisis vividas en el primer siglo de existencia de la OIT suscitaron llamamientos para una reorganización internacional de las relaciones económicas y sociales. En 1920, el Consejo de Administración de la OIT propuso ya que la Sociedad de Naciones convocase una conferencia económica internacional. Durante los preparativos de la Conferencia de Génova de 1922, el primer ministro británico Lloyd George repelió de entrada la tentativa de la OIT de adentrarse en el terreno económico. Aun así, el Gobierno de Italia invitó a la Oficina, que envió una delegación tripartita en toda regla.

Los delegados de la OIT participaron con especial dinamismo en la redacción de las resoluciones de la Conferencia de 1922 relativas al desempleo, que preveían la colocación activa de los trabajadores en el sector agrícola cuando ello fuera posible; el uso de contratos públicos para aumentar la tasa de empleo en las industrias y regiones afectadas, y el fomento de obras públicas productivas. Pese a ello, la Conferencia solo arrojó nimios resultados.

En 1930, Thomas señaló que la comunidad internacional se afanaba en un mundo donde los pueblos no habían comprendido lo suficiente la necesidad de colaborar por el bien común y seguían levantándose los unos contra los otros, movidos por la rivalidad y la desconfianza. Nunca se subrayará lo bastante que el desempleo es, en última instancia, fruto de este tipo de actitudes.

La OIT indicó en sus investigaciones sobre el desempleo que las estadísticas de empleo por países e industrias no eran fiables y sugirió que se constituyese una comisión internacional encargada de recomendar fórmulas que permitiesen a cada país mejorar la calidad de sus datos. Junto con la elaboración de las normas internacionales del trabajo, la producción de estadísticas del trabajo es uno de los logros duraderos de la OIT.

## ► Las políticas keynesianas de la OIT

---

Para corroborar la necesidad de apoyar el empleo público, la OIT recordó las antiguas medidas de fomento de la agricultura y de los asentamientos rurales. Con todo, se necesitaba algo más. En la reunión de la Conferencia de 1922, el Director afirmó, con palabras de John Maynard Keynes, que la economía que se limitase a volver a su nivel de preguerra no lograría surtir un efecto suficiente en el empleo.

En 1927, el Comité mixto de crisis económicas de la Sociedad de Naciones solicitó que la OIT siguiera ahondando en las causas del paro y en las medidas susceptibles de paliarlo. En 1930, Thomas no pudo menos de observar en su informe a la Conferencia que sería sin duda más fácil enumerar esas causas que suprimirlas, aunque la misma enumeración no dejaba de tener su dificultad, dado el carácter complejo y aislado de los fenómenos considerados.

Después del crac bursátil de 1929, muchos países desarrollaron sus servicios de empleo y canalizaron las actividades de contratación a través de ellos. En Italia, la resistencia de los empleadores no logró impedir que se impusiera la contratación obligatoria mediante mecanismos supervisados por un representante del partido fascista gobernante y por los empleadores y los trabajadores de las compañías.

En los Estados Unidos de América, la administración del presidente Herbert Hoover alentó a las autoridades locales y a la industria privada a crear empleo, y controló el poder adquisitivo de la población. Los trabajadores se comprometieron a no reclamar salarios más altos y los empleadores a no amenazar con recortarlos. Así se dieron los primeros pasos del New Deal, de Franklin D. Roosevelt.

En 1933, la Sociedad de Naciones convocó una Conferencia económica y monetaria mundial y recurrió a la opinión experta de la OIT. Siguiendo un modelo que ya no resultaba desconocido, el Consejo de Administración organizó una conferencia preparatoria tripartita<sup>1</sup>. Siempre fiel a la doctrina keynesiana, la OIT se concentró en lo que consideraba el factor más importante de la Gran Depresión: la debilidad del poder adquisitivo.

Aunque Thomas aplaudió muchas de las medidas que se emprendían en varios países, era de lamentar que no se cumpliera la disposición del Convenio núm. 2 según la cual la Oficina Internacional del Trabajo debía coordinar las operaciones de los diversos sistemas nacionales de colocación.

<sup>1</sup> La Conferencia preparatoria tripartita sobre la reducción de la duración del trabajo se celebró en Ginebra, del 10 al 25 enero de 1933. Resolución dirigida a la Conferencia económica y monetaria mundial, Conferencia Internacional del Trabajo, 17.ª reunión, Ginebra, 1933, Actas de las sesiones, anexos IV y XIV.

## ► Relaciones industriales y economía organizada

En 1932, en su última Memoria a la Conferencia, Albert Thomas incluyó una sección sobre la economía organizada, las relaciones industriales y el cometido de los empleadores y de los sindicatos. Las graves crisis bancaria y crediticia del año anterior habían socavado la confianza de algunos actores en los mismísimos cimientos de la política social. Según Thomas, la depresión psicológica se había vuelto todavía más grave que la depresión económica. No obstante, la legislación social se mantenía casi intacta en todos los países, pese a la depresión sin precedentes que los azotaba. También los trabajadores seguían creyendo en la OIT. El dirigente sindical francés Léon Jouhaux había declarado un año antes que la producción organizada, dirigida y controlada era indispensable para otorgar esa confianza. La Conferencia celebrada en 1932 adoptó una resolución, promovida por los empleadores, a favor de una «tregua de oro» destinada a impedir la agravación de la crisis y a ganar tiempo para elaborar soluciones.



El Director Albert Thomas se dirigió por última vez a la Conferencia Internacional del Trabajo en 1932. Después, siguió abogando por el fortalecimiento de la cooperación internacional en la política económica y social para mejorar el empleo y las condiciones de trabajo.

Thomas era férreo partidario de que las obras públicas se extendiesen más allá de las fronteras de los Estados nación. Una comisión de estudio para la Unión Europea contempló, junto con la Sociedad de Naciones, una serie de programas de infraestructura que los trabajadores consideraron, empero, excesivamente paliativos y los empleadores demasiado utópicos. Aunque Thomas reafirmó su fe en el programa de obras públicas de ámbito europeo, este se materializó principalmente en la creación de comisiones y la organización de conferencias. Resignado, el Director observó más tarde que todavía no existía otra manera de establecer las colaboraciones indispensables entre técnicos, peritos y hombres políticos.

Pese a ello, Thomas prosiguió, con palabras de expertos eminentes, de la encíclica del papa Pío XI, de la Cámara de Comercio Internacional y de la Internacional Socialista, su apasionada defensa del sistema económico organizado, contrapuesto a la política de «laissez-faire». Invocó a todos los pensadores de la teoría social del siglo XIX (desde Henri Saint-Simon hasta Jean Charles Léonard de Sismondi) y trajo a colación las experiencias derivadas del control internacional sobre los materiales de importancia estratégica durante la Primera Guerra Mundial, las políticas de gestión científica y de racionalización, y el primer plan quinquenal soviético para afirmar que un grado de planificación considerable sería inevitable. Lo que aún se ignoraba era si esta sería centralizada o libre.



En su 12.ª reunión, celebrada en Roma en 1922, el Consejo de Administración debatió la participación de la OIT en las conferencias económicas internacionales. En primer plano se ve a Léon Jouhaux, representante de los trabajadores de Francia y miembro del Consejo de Administración durante treinta y cinco años.

Durante el mandato de Harold Butler (1932-1938), sucesor de Albert Thomas, la OIT siguió ampliando el argumentario a favor de la protección y la estabilización de los ingresos. En 1934, el Director contrastó, en su Memoria a la Conferencia, la experiencia de los Estados Unidos con la de Alemania. Aunque estos dos países utilizaban «métodos diferentes para resolver el problema de las funciones del Estado en la organización de la economía interior y en sus relaciones con el resto del mundo», ambos habían abandonado la política de «laissez-faire» por una economía planificada y dirigida. Butler planteó en sus informes una transición a nuevas formas de estructura económica que aunasen las ventajas de la libre empresa y de la organización colectiva. Subrayó que la intervención estatal podía aplicarse de manera consensuada y no solamente impuesta.

La experiencia había mostrado que los recortes salariales no permitían reducir el desempleo. De hecho, los niveles salariales sostenían las cotas de empleo en aquellos países donde los sindicatos eran suficientemente fuertes para negociar resultados aceptables. Según Butler, la negociación colectiva era una forma de planificación económica. La gestión más acertada de la economía debía evitar «ciertos daños y las injusticias de que esta[ba] sembrada la vía del progreso en el pasado».



Creada por el *New Deal* en 1933, la Administración del Valle del Tennessee generó empleo y oportunidades económicas en un Estado necesitado de desarrollo. Las represas hidroeléctricas son características de los proyectos de infraestructuras. En la fotografía se ve la represa de Fontana, en Carolina del Norte. (Fuente: Wikipedia.)

En 1935, cuando la Gran Depresión llevaba cinco años causando estragos, Butler observó que el desempleo había menguado y la producción mundial mejorado. La provisión de empleo era una prioridad respecto a todas las demás medidas y la población, que no se conformaba con percibir pasivamente ayudas, exigía un trabajo significativo. Las obras públicas habían mejorado la situación en los Estados Unidos, Alemania, Japón, Italia y Suecia. En la Unión Soviética, todo el trabajo era público.

Según Butler, las obras públicas constituían una nueva forma de planificación que también debía poder aplicarse en tiempos de bonanza económica. El Director estaba convencido de que estas obras debían financiarse mediante empréstitos y no a costa del contribuyente (ya que ello podía inhibir la iniciativa empresarial) y complementarse con una política monetaria expansiva.

Otras medidas de apoyo consistían en reducir la jornada laboral mediante una disminución del número de horas extraordinarias, en redistribuir el trabajo y en reconocer las ventajas de aumentar el tiempo libre. La Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el Convenio sobre la reducción de las horas de trabajo (obras públicas), 1936 (núm. 51) y limitó así a cuarenta horas semanales el tiempo de trabajo de las personas empleadas en las obras de construcción y de ingeniería civil financiadas por el Estado.

Butler estaba convencido de que la reorganización industrial podría llevarse a cabo de forma que conciliase la iniciativa privada con cierta medida de disciplina y orden. El antiguo sistema basado en «el ajuste automático de la economía ya no parecía viable a menos que garantizase el mantenimiento del bienestar social».

A finales del decenio de 1930, la inversión pública produjo un fuerte auge económico, que Butler calificó de engañoso y caprichoso en la medida en que obedecía mayormente a la carrera armamentista. Los países se decantaron en unos años por distintas sendas políticas que los condujeron a un nuevo conflicto mundial.

Existía una diferencia abismal entre la manera en que las obras públicas se realizaban en los países leales a los principios de la OIT y la manera en que se llevaban a cabo en Alemania y en otros países que, siguiendo el ejemplo de esta, abandonaron la Organización.

En 1934, la influencia de Keynes se conjugó con la adhesión de los Estados Unidos (con sus políticas del New Deal) a la OIT. Cuando la OIT trasladó su Oficina a Montreal en 1940, para los tiempos de guerra, se aproximó además físicamente a los adeptos de la política del New Deal. El historiador de la OIT observó que, «al adoptar los modelos keynesiano y del moderno Estado benefactor, la OIT pudo hacer respetar su papel en la escena internacional y, finalmente, superar hasta cierto punto sus controversias internas respecto a su cometido y a su competencia como actor del debate económico».<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Conclusión de Dorothea Hoehtker en un estudio (no publicado), realizado en 2013 para el Instituto Internacional de Estudios Sociales, sobre el papel que la OIT desempeñó en el debate económico entre 1919 y los años 1990.

## ► La cooperación tripartita

El Grupo de los Trabajadores insistió en la necesidad de que cuando los gobiernos emprendiesen obras públicas de gran envergadura deliberasen con los representantes de los empleadores y de los trabajadores sobre la producción y el comercio internacional. Pese a ello, aparte de mencionar los métodos de contratación de la Italia fascista ya aludidos, los estudios realizados en los años 1920 sobre las medidas de lucha contra el desempleo apenas se refirieron al tripartismo. A la sazón se hablaba más del papel que los interlocutores sociales desempeñaban en la gestión y la planificación científicas.



1938. Tres directores de la OIT reunidos. Edward Phelan (a la izquierda), Harold Butler (en el centro) y John Gilbert Winant (a la derecha) se sucedieron al mando de la Organización durante la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial.

Los mandantes de la OIT adoptaron una perspectiva más expansionista y orientada hacia la cooperación, en buena parte como consecuencia de las políticas keynesianas y del New Deal, en los Estados Unidos, del *Front populaire*, en Francia y, mientras duró, del gobierno de la República, en España. Se produjo una efímera distensión con la Unión Soviética que, en 1934, se adhirió a la OIT, sin por ello participar realmente en las labores de la Organización. Esta entrada atenuó sin embargo el antagonismo entre sindicatos revolucionarios y reformistas. Al propio tiempo, resultaba cada vez más evidente que el modelo seguido por Alemania constituía una amenaza tanto para la independencia de los sindicatos como para la libertad de los empleadores.

En 1932, la planificación económica había conducido a Albert Thomas a examinar con más detenimiento el concepto, relativamente nuevo, de «relaciones industriales». Los Estados Unidos habían optado por la intervención del Gobierno para afrontar la crisis, y la Unión Soviética e Italia practicaban una planificación extensiva. Según el Director, si las sociedades no democráticas eran capaces de atender los intereses de los trabajadores, las sociedades tradicionalmente más liberales bien podían hacer otro tanto.

Poco a poco, los elementos de consulta y toma de decisiones tripartitas se institucionalizaron y empezaron a extenderse. La negociación colectiva se difundió entre los empleadores y los sindicatos. Se establecieron relaciones industriales, se crearon comités de empresa y se constituyeron entidades nacionales tripartitas encargadas de la política económica y social.

En Francia, el *Front populaire* aprobó en 1936 numerosas reformas para impulsar las obras públicas, el crédito agrícola, la gestión científica de la industria, el control de los precios, la instauración de la semana laboral de cuarenta horas y las vacaciones pagadas. También se reconoció el valor jurídico de los convenios colectivos y el Gobierno celebró consultas con los representantes de los empleadores y de los trabajadores. Las tasas de sindicación se dispararon como nunca (casi se cuadruplicaron en un año) y las organizaciones de empleadores experimentaron un fortalecimiento sin precedentes.

En varios países europeos, la legislación reforzó las prestaciones por desempleo, el seguro por enfermedad y los regímenes de pensiones. También redujo la jornada laboral, que sin embargo volvió a alargarse en los países que se preparaban para la guerra. En América Latina se promulgaron leyes sobre los salarios, se utilizó la negociación colectiva y se crearon comités de empresa mixtos. El seguro social constituía a la sazón una prioridad de la OIT para esa región.

Poco antes de estallar la guerra empezaron a multiplicarse los llamamientos, especialmente del Grupo de los Trabajadores, para que la OIT analizase con mayor detenimiento el elemento básico de su funcionamiento: la cooperación tripartita. Los empleadores y los trabajadores del Canadá ya habían presentado, en 1928, una resolución conjunta para solicitar a la OIT que emprendiese un estudio sobre la cooperación nacional entre los distintos interlocutores sociales.

A primeros de febrero de 1940, antes de que la guerra obligase a suspender las actividades de las reuniones, el Consejo de Administración convino en que la Conferencia examinase en su reunión siguiente los métodos de negociación colectiva entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Robert Watt,

representante de la Federación Estadounidense del Trabajo (AFL), sugirió que estos debates incluyesen las cuestiones de la transición a la paz y de la desmovilización, que la Organización no había tratado con suficiente detenimiento después de la Primera Guerra Mundial. Su propuesta se consideró, no obstante, prematura<sup>3</sup>.

En 1940, la Conferencia no se reunió y la OIT se exilió a Montreal. Edward Phelan, Director interino de la Oficina, volvió a plantear la cuestión de la cooperación tripartita pero, esta vez, a la luz de la experiencia de la guerra, y dio así un paso que había resultado imposible en 1919: vincular la cooperación tripartita no solo a la gestión de la situación de emergencia inherente a la guerra, sino también al proceso de reconstrucción de la posguerra. La propuesta de Robert Watt se concretó finalmente en Filadelfia mediante la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71).

## 3. Guerra, reconstrucción y crecimiento

La OIT vivió la Segunda Guerra Mundial y el exilio de su Oficina a Montreal como una crisis existencial. Para mantener activa a la Organización, Edward Phelan, Director interino de la Oficina, logró convocar en Nueva York una Conferencia tripartita de la OIT en 1941, cuando los Estados Unidos eran todavía formalmente neutrales en la guerra. Aunque esta reunión especial adoptó la configuración de una Conferencia Internacional del Trabajo, no contó como tal. Su orden del día no incluía actividades de elaboración o aplicación de normas.

La cooperación tripartita se utilizaba una vez más para hacer frente a la guerra. La OIT presentó un examen detallado de la manera en que los distintos países la habían aplicado antes de la Segunda Guerra Mundial en un informe técnico titulado «Métodos de colaboración entre los poderes públicos, las organizaciones profesionales obreras y las organizaciones profesionales patronales». Este informe contenía además un estudio de los esfuerzos realizados en las naciones aliadas y los países neutrales durante la guerra y dio lugar a una resolución de la Conferencia.

Phelan contrastó en su Memoria a la Conferencia el modelo tripartito de carácter voluntario con los modelos de políticas centralizadas y coercitivas aplicados por Alemania y muchos de sus aliados. Destacó que, si bien podía haber seguridad económica en los sistemas totalitarios, esta solo se obtenía a cambio de la esclavitud y la renuncia a la dignidad y a la libertad. También subrayó que el objetivo último de la reconstrucción era permitir a la población gozar de un nivel de vida razonable y contribuir a incrementar la prosperidad mediante un trabajo productivo. De lo contrario, el mundo

<sup>3</sup> El intercambio se reproduce en las actas de la 89.ª reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 3 a 5 de febrero de 1939, p. 23 (de la versión en inglés).

volvería a caer en el caos económico y social que tanto había pesado en los orígenes de la guerra.

Phelan también señaló en su Memoria que cuando llegase el momento de la reconstrucción se necesitarían acuerdos institucionales de ámbito nacional. Se precisarían servicios de empleo eficaces, centralizados y capaces de facilitar la información adecuada sobre los recursos y las exigencias del mercado de trabajo. La formación profesional permitiría adecuar la demanda de mano de obra a la oferta de trabajo.

Phelan consideraba que la historia de la industria había mostrado que «una duración razonable y condiciones equitativas de trabajo, tanto como una escala de salarios conveniente, [eran] esenciales para obtener una producción elevada». Aunque en tiempos de guerra o de peligro nacional era natural flexibilizar la normativa sobre los salarios y, en particular, sobre el tiempo de trabajo, la experiencia de la Primera Guerra Mundial había demostrado que un horario laboral excesivamente prolongado era tan perjudicial para la salud y la seguridad de los trabajadores como para el mantenimiento de los niveles de producción deseados en términos cualitativos y cuantitativos.

En 1941, la Conferencia adoptó una resolución según la cual «la sabiduría y la justicia exigían que los empleadores y los trabajadores pudieran ser oídos cuando sus intereses económicos y sociales estuvieran en juego». Además, era necesario que las autoridades públicas creasen administraciones encargadas de planificar y aplicar las políticas públicas. Estas administraciones debían incluir «portavoces representativos y responsables de los trabajadores y los empleadores, los cuales debían actuar conjuntamente con el gobierno».

Así, en 1941, la novedad consistió en recalcar que la cooperación tripartita ya no debía consistir meramente en consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores (tal como hasta entonces había recomendado la OIT), sino convertirse en una herramienta de uso sistemático. La Conferencia propugnó, el mismo año, el papel que correspondía a la OIT en la escena internacional y la institucionalización de la cooperación tripartita a escala nacional. Cuando el presidente Franklin D. Roosevelt recibió en la Casa Blanca a los miembros de la Conferencia, para su última sesión, recordó que la OIT se había considerado inicialmente como un «sueño absurdo» a causa de su visión del tripartismo.

Sin embargo, Roosevelt, gracias a quien la OIT había podido celebrar su primera Conferencia en Washington, D. C., declaró el 6 de noviembre de 1941 que el esfuerzo de reconstrucción de la posguerra no debía servir para «remediar temporalmente los males de un mundo herido por la guerra; [se estaba] planeando [...] alcanzar una curación completa, para ayudar a establecer una vida más firme». La OIT, «que [contaba] con la representación de los empleadores y de los trabajadores, así como con conocimientos y experiencia técnica, [había de ser] un inestimable instrumento para la paz<sup>4</sup>».

<sup>4</sup> El discurso del presidente Roosevelt se reproduce en las páginas 170 a 172 de las Actas de las sesiones de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Nueva York y Washington, D. C. de 1941.

## ► Filadelfia

La Conferencia de 1941 condujo sin solución de continuidad a las decisiones de la primera Conferencia Internacional del Trabajo ordinaria que reanudó las labores de la OIT en Filadelfia, en abril de 1944. La filosofía de reconstrucción se gestó entre la fecha del ataque de Japón a Pearl Harbor, ocurrido un mes después de la Conferencia de 1941, y el día del desembarco de los aliados en Normandía, llevado a cabo unas semanas después de la reunión de Filadelfia.

La Conferencia de Filadelfia, sobre todo conocida por haber adoptado la Declaración relativa a los fines y objetivos de la OIT, aprobó la víspera de esta adopción la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz, 1944 (núm. 71). En ella se afirmaba que al objetivo principal del pleno empleo debía acompañarse una organización adecuada que pudiera ayudar a los empleadores y a los trabajadores a procurarse, respectivamente, los trabajadores y los empleadores que mejor se adaptasen a sus necesidades y capacidades. Las cualificaciones debían fomentarse y distribuirse de manera satisfactoria. Este instrumento fue redactado a la atención de los trabajadores desmovilizados y de todas las personas cuyo trabajo se había interrumpido a consecuencia de la guerra.



En 1944, Edward Phelan (a la derecha) y Wilfred Jenks redactaron la Declaración de Filadelfia, hoy parte integrante de la Constitución de la OIT, y en la que se destaca la importancia de la libertad sindical y de la cooperación tripartita en cuanto obligaciones de los Estados Miembros.

Las medidas preconizadas en la Recomendación abarcaban desde el acopio de información sobre el empleo hasta la preparación de programas de desmovilización en colaboración con los representantes de los empleadores y de los trabajadores. Incluían asimismo la utilización de los servicios de empleo; el acceso a servicios de orientación, formación y reeducación profesionales; el fomento de la movilidad, y el respeto del principio de igualdad para hombres y mujeres, en particular en términos de remuneración. Finalmente, también preveían que se notificasen al servicio de empleo, por lo menos con dos semanas de anticipación, todos los despidos previstos, y que por lo menos el 75 por ciento de los trabajos de las obras públicas fuesen ejecutados por trabajadores contratados mediante agencias de empleo.

En el artículo I, d) del texto programático de la Declaración de Filadelfia se definió el ámbito de la cooperación tripartita de manera amplia y en los siguientes términos:

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

En el artículo II del mismo texto se afirmó que la justicia social presuponía el respeto de la libertad, la dignidad, la seguridad económica y la igualdad de oportunidades. Incumbía «a la Organización Internacional del Trabajo examinar y considerar, teniendo en cuenta este objetivo fundamental, cualquier programa o medida internacional de



Sesión plenaria de la Conferencia en el Mitten Hall de Filadelfia, en mayo de 1944.

carácter económico y financiero». Ninguna cuestión que fuera humanamente importante escapaba ya a la esfera de competencia de la OIT y de sus mandantes tripartitos.

Dos años después de su adopción, la Declaración de Filadelfia se anexó a la Constitución revisada de la OIT, de modo que el mandato de la OIT para tratar las políticas económicas y financieras a la luz de su impacto en el empleo y en lo social dejó de ser un mero deseo o una recomendación para convertirse en obligación.

La Declaración de Filadelfia y la Recomendación núm. 71 versaban sobre la gestión de las situaciones posteriores a la crisis. En ambos textos se definía el programa para la recuperación y la reconstrucción y se determinaba cómo utilizar las herramientas de la OIT a esos efectos. Una vez más, lo importante era que las sociedades no volviesen a la situación anterior a la crisis, sino que creasen nuevos mecanismos de defensa frente a las crisis futuras.

La Conferencia de Filadelfia también adoptó recomendaciones sobre los servicios de empleo y las obras públicas (planificación nacional) y acometió la elaboración del Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94). Aprobó asimismo una resolución en la que se resumían las normas adoptadas antes de la guerra para la organización del empleo, referentes a las agencias retribuidas de colocación (1933), al desempleo (1934), a la edad mínima en la industria (1937) y a las obras públicas (1937). En la misma resolución alentó la ratificación y la aplicación de dichas normas y formuló recomendaciones al respecto, así como sobre el desempleo juvenil, el aprendizaje y la educación profesional.

## ► Advenimiento de los derechos humanos

---

En el mundo «occidental», las políticas de reconstrucción integraron los derechos humanos tutelados en las normas internacionales del trabajo. La redacción de los instrumentos relativos a los derechos fundamentales coincidió en el tiempo con la recuperación. Estos derechos hundían sus raíces en la Constitución de la OIT, aunque durante el periodo de entreguerras la Organización solo había elaborado normas sobre la edad mínima de admisión al empleo (para limitar el trabajo infantil) y el trabajo forzoso. La guerra había mostrado que el trabajo forzoso no era un mero problema colonial, sino también un recurso potencial para reprimir a los indeseables y a los oponentes políticos. Las atrocidades de la guerra abonaron el terreno para la elaboración de nuevos convenios a favor de la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, contra el trabajo forzoso y la discriminación, y en pro de la igualdad de remuneración entre mujeres y hombres por un trabajo de igual valor.

Durante el primer decenio de la posguerra, los esfuerzos se concentraron en la reconstrucción, la aplicación de las nuevas tecnologías y la difusión de estas. Phelan observó, en su Memoria a la Conferencia de París, que había sido preciso esperar la primera bomba atómica para que la eliminación de la guerra despertara un interés genuino. Era verdad que la guerra era un flagelo mundial, pero nunca había amenazado la vida en el planeta. La bomba atómica marcaba así un antes y un después y dejaba tan solo dos opciones: un mundo en paz o el fin del mundo. En la Conferencia de 1947 Léon Jouhaux propuso, en nombre de los trabajadores, una resolución en apoyo del programa de reconstrucción europeo, que fue adoptada por unanimidad.

Las zonas devastadas por la guerra precisaban esencialmente alimentos, ropa, alojamiento y suministros médicos. Aunque estas necesidades eran apremiantes, apenas hubo crisis del empleo, a diferencia de lo que ocurriera en los años posteriores a la Primera Guerra Mundial. No faltaba trabajo y la rapidez de la reconversión daba mejores resultados que la reconstrucción en muchas regiones del mundo. Durante la transición, la organización del empleo se basó en la movilidad y en la planificación de la actividad industrial; los servicios de empleo, así como la formación y la reeducación profesionales siguieron siendo necesarios.

## ► Preparar un juego de herramientas en tiempos convulsos

---

En 1949, el nuevo Director General de la OIT, David Morse, declaró en su primera Memoria a la Conferencia que veía un «mundo inquieto y atormentado». Aunque los últimos datos relativos al empleo y a la productividad eran impresionantes, la actividad normativa de la OIT era más palpable en los parlamentos que en la vida diaria, donde crecía la necesidad de asistencia. Morse temía que la importancia concedida al desarrollo económico y a la reconstrucción estuviera frenando la ratificación de los convenios.

«La etapa de la protección propiamente dicha de los trabajadores contra condiciones de trabajo perjudiciales a la salud, a la vida de familia y a la vida de la comunidad como, por ejemplo, el exceso de horas de trabajo, descansos insuficientes, ha[bía] pasado ya en gran número de países». El Director General se refirió concretamente a las vacaciones pagadas. Mientras, en 1920, solo un país las incluía en su legislación, este número llegaba tres decenios después a cuarenta países, a los que debían sumarse los que tenían una legislación menos completa en este punto y los que habían insertado cláusulas de vacaciones en los convenios colectivos.

En aquella época la atención empezó a trasladarse hacia las posesiones coloniales, que caminaban hacia la independencia. Se redactaron leyes sociales y laborales, se prestó asistencia técnica y se expandió la actividad sindical (aunque menos se hablaba de las actividades de los empleadores). Sin embargo, un examen más detenido de la situación

reveló que los salarios de los trabajadores eran tan bajos que en realidad dificultaban el desarrollo del empleo regular remunerado. En 1949, citando una serie de informes del Consejo Fideicomisario de las Naciones Unidas y del Senado de Bélgica, Morse concluyó que «el pago de salarios excesivamente bajos a trabajadores africanos no solo [era] injusto sino también antieconómico». El desmantelamiento del sistema colonial debía obligar a revisar toda la política económica y social.

Con el inicio de la descolonización, el sistema multilateral se reorganizó en torno a las Naciones Unidas. Las Naciones Unidas triunfaron donde la Sociedad de Naciones había fracasado. También empezó a encargarse de gestionar las crisis y en 1943 creó su primera institución: la Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas. En dos decenios, la presencia de las Naciones Unidas se hizo habitual en las actividades de ayuda a la construcción económica y social de un nuevo mundo postcolonial. Mientras tanto, la OIT se integraba plenamente a las iniciativas financiadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).



David Morse (a la izquierda) y el Secretario General de las Naciones Unidas, Sithu U Thant, con ocasión del quincuagésimo aniversario de la OIT, en 1969, año en que se estrenó el Programa Mundial del Empleo.

Más allá de sus fluctuaciones cíclicas, las crisis de la época no generaron ni mucho menos las cotas de desempleo alcanzadas en los años 1920, o 1930 y durante las dos guerras mundiales. Los nuevos problemas eran la Guerra Fría y la descolonización. La Guerra Fría no provocó solamente tensiones militares, sino también rivalidades entre los modelos occidental y soviético de desarrollo económico y social. En 1954, el regreso de la Unión Soviética a la OIT puso fin al consenso que había reinado hasta entonces sobre el modelo tripartito. Aun así, la filosofía política de los Estados Miembros de la OIT permaneció bastante homogénea en los primeros tiempos del Plan Marshall y la mayoría de las delegaciones enviadas a la OIT siguieron incluyendo sindicatos reformistas y empleadores privados e independientes.

En las economías industrializadas de mercado, la creciente prosperidad de los trabajadores favoreció el bienestar y la producción. Las normas destinadas a fomentar los ingresos impulsaron la prosperidad. Se evitó reproducir los errores del castigo infligido a Alemania por el Tratado de Versalles. Los empleadores privados no opusieron resistencia a la mejora de los niveles de vida, pues la economía no era un juego de suma cero.



David Morse recibe al Presidente de Liberia, William Tubman, que se dirigió a la Conferencia en 1964.

## ► Un empleo pleno, libremente elegido y productivo

---

Las normas deben consistir en una combinación equilibrada de medidas preventivas y de medidas correctivas. Es más fácil plantear medidas preventivas para proteger la vida y la salud de los trabajadores que para evitar la pérdida masiva de empleos e ingresos. La OIT volvió al terreno de las formulaciones programáticas para articular reglas de lucha contra las crisis del empleo.

La Conferencia de 1964 produjo el histórico Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), al que acompañó una recomendación más detallada. Objeto de más de 113 ratificaciones, aquel se ha convertido en un «convenio de gobernanza», sobre el que los Estados Miembros deben presentar memorias periódicas cada tres años. En su preámbulo retoma la fórmula de la Declaración de Filadelfia relativa a la obligación de la OIT de considerar los efectos de las políticas económicas y sociales en el empleo. Se inspira además en las promesas de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 relativas al derecho al trabajo, a la libre elección del trabajo, a las condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

El Convenio sobre la política del empleo dispone que cada país debe llevar a cabo una política encaminada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido. Debe haber, para todas las personas que lo busquen, un trabajo tan productivo como sea posible. La libertad para elegirlo debe potenciarse mediante todas las disposiciones posibles, incluyendo, si fuere necesario, la elaboración de programas públicos. También debe existir una cooperación plena de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, a las que se debe consultar sin reservas.

La Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), que acompaña dicho convenio, plantea medidas más detalladas para permitir una adaptación a los cambios estructurales «de magnitud excepcional», respecto a los que preconiza la adopción de políticas activas destinadas a evitar desbarajustes bruscos en gran escala. También preceptúa la celebración de consultas con todas las partes interesadas acerca de los métodos que son temporales y excepcionales. Menciona, a modo de ejemplo, la reducción de la duración del trabajo sin disminución del salario, mayor duración de las vacaciones pagadas, y una educación y una formación más avanzadas para demorar el ingreso al trabajo.

Las medidas contempladas en esta recomendación para afrontar una crisis eventual también incluyen la diversificación, las obras públicas, las inversiones y la creación de empresas; la atracción de nuevas industrias y el asesoramiento de las mismas sobre las condiciones de su establecimiento; la atribución de pedidos gubernamentales; programas de desarrollo comunitario acordes con los convenios sobre el trabajo forzoso, y el desarrollo de industrias pequeñas y medianas. La Recomendación también exhorta a los países industrializados a tener presentes las necesidades de las economías en vías de desarrollo y a incrementar el acceso de estas últimas a los mercados. El Grupo de los

Empleadores consideró que este instrumento potenciaba una intervención excesiva del Estado en las empresas y votó en contra de su adopción.

## ► Ideología y normas del trabajo

---

En aquellos años se adoptaron normas más audaces y precisas que en los albores de la historia de la OIT. Mientras los países socialistas criticaban sistemáticamente el paisaje político dominante y, en particular, el papel de la empresa privada, sus administraciones e instituciones estudiaban atentamente los pormenores de las normas de la OIT relativas a la seguridad y salud en el trabajo, a la inspección del trabajo y a las prestaciones de seguridad social. Ello influyó en el desarrollo de las infraestructuras de los Estados benefactores socialistas y favoreció, unos años más tarde, la transición a la economía de mercado.

Con el inicio de la Guerra Fría empezaron a producirse enfrentamientos en torno a la libertad sindical, el trabajo forzoso y la discriminación. La consolidación del bloque soviético acentuó las divergencias fundamentales respecto a la libertad sindical. En la Conferencia Internacional del Trabajo prevalecía la tesis según la cual también los empleadores privados eran titulares de los derechos de organización.

Era verdad que, según la Constitución de 1919, la libertad sindical era igualmente aplicable a los empleadores y a los trabajadores. La cuestión de los derechos de los empleadores se convirtió en manzana de discordia entre los trabajadores y entre los gobiernos. El Grupo de los Empleadores mantuvo a los «directores de empresa» socialistas al margen de sus reuniones y los países socialistas insistieron en que la OIT debía reconocer a sus «directores de empresa» en el mismo plano que a los empleadores del sector privado. El socialismo y la libertad de empresa suscitaron innumerables discrepancias en las discusiones de la Conferencia y el tema solía plantearse cada vez que se debatía el papel de la empresa privada.

Los desacuerdos surgidos entre los grupos, e incluso dentro de ellos, respecto a los derechos fundamentales terminaron por generar una incómoda alianza entre los países industrializados con economía de mercado (en la práctica, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos [OCDE]) y el Grupo de los Empleadores y el Grupo de los Trabajadores. Esta alianza propició sin embargo la elaboración de un amplio corpus de normas técnicas que comprendían garantías en materia de seguridad social y contra los riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores.

En 1964, mientras se discutía la Memoria de David Morse a la Conferencia, un representante del Gobierno de la Unión Soviética señaló que la OIT se aferraba a una situación obsoleta: un tercio del planeta había optado ya por el sistema socialista que, según él, era superior al capitalista y constituía el principal factor de desarrollo de la humanidad.

Morse admitió en respuesta a la discusión que las líneas divisorias existentes dentro de la Conferencia ya no eran tan claras como lo habían sido el pasado. Las divisiones

surgidas después de las crisis del periodo de entreguerras, como la Gran Depresión, y después del esfuerzo de reconstrucción, eran más propias del juego de las políticas de bloques existentes en las Naciones Unidas que de la tradicional búsqueda de soluciones consensuadas de la OIT. Morse añadió que, del mismo modo que el desarme no podía imponerse por votación, la OIT necesitaba basar sus decisiones en el consenso. Según el Director General, se debía lograr una cooperación entre los distintos sistemas sociales y entre las naciones antiguas y las nuevas.

## ► Descolonización y desarrollo

Las crisis y los conflictos provocados por la descolonización y la emancipación de muchos Estados nuevos eran esencialmente políticos. Se produjeron en países que ya eran soberanos y que, al menos en principio, gozaban de una situación más favorable que en el pasado. Algunos de ellos se habían emancipado a costa de varios años de guerra. Por muy difícil que fuera su nueva situación, la soberanía representaba para ellos una victoria y, por definición, un resultado positivo, aunque no conllevó la creación de empleo durante años. Los estudios y los datos de la OIT registraron incluso una pobreza y unas divisiones crecientes en las sociedades de esos países.



El Salvador, 1989. Encuentro con los beneficiarios de un proyecto de asistencia de la OIT destinado a la integración de las personas desplazadas.

David Morse examinó, en su Memoria a la Conferencia de 1966, las necesidades que los países en desarrollo experimentaban en términos de industrialización y sugirió que se crease una nueva clase de empresarios. Aunque, con palabras escogidas, evitó referirse expresamente al sector privado, dio a entender que el sector público no podría asumir él solo esa tarea. Al igual que sus antecesores en el periodo de entreguerras, el Director General recalcó la necesidad de una planificación y unas políticas industriales que se apoyaran en la orientación estatal y en consultas con los interlocutores sociales.

## ► El Premio Nobel

---

La OIT celebró su quincuagésimo aniversario en un mundo bastante sereno. La crisis de los misiles en Cuba había amainado y la división europea se había estabilizado, aunque Vietnam y Oriente Medio recibían una atención creciente. David Morse debió admitir sin embargo, en su Memoria a la Conferencia de 1969, que el mayor fracaso de la OIT había sido su incapacidad para disminuir el abismo entre ricos y pobres.

Cuando en 1969 se empezaba a comprender que los modelos de crecimiento prescritos no generaban empleo ni reducían la pobreza, la OIT de Morse lanzó el Programa Mundial del Empleo. En los países en desarrollo, las promesas y perspectivas referentes al empleo y a los ingresos no lograban materializarse, y ello en proporciones a veces alarmantes.

La OIT ganó el Premio Nobel de la Paz en 1969. Cuando David Morse fue a recibirlo a Oslo, presentó una valoración bastante positiva de la situación mundial, pero también se refirió a «peligrosos explosivos» que aún yacían ocultos bajo la superficie. Aunque no cabía descartar nuevas crisis, las protestas de entonces reflejaban principalmente las frustraciones generacionales que habían desembocado en los disturbios de mayo de 1968 en París y el resto del mundo sin, por ello, llegar a provocar un cataclismo mundial.

En el plano político, las líneas rojas se habían trazado para asegurar la «coexistencia pacífica» entre el Este y el Oeste, y el orden mundial parecía resistir. En 1973, Wilfred Jenks, sucesor de Morse, confirmó esta situación afortunada en su Memoria a la Conferencia: «Nuestra tradicional obligación de afirmar y defender los objetivos sociales del crecimiento económico ha llegado a su fin. Hemos sido honorablemente relevados de esa tarea, pues la hemos cumplido en su totalidad. Ya no es necesario seguir predicando la justicia social; considerada esta como profesión de fe, hemos logrado la conversión del mundo entero». Sin embargo, el propio Jenks admitió más tarde que había pecado de optimismo, pues más difícil aún resultaba nadar entre opiniones opuestas sobre el arte de dirigir las sociedades y las economías.

A escala internacional, una de las cuestiones más candentes era la del apartheid, que había sumido a Sudáfrica en una crisis nacional de tal envergadura que el país, uno de los miembros fundadores de la OIT, terminó por abandonar la Organización en 1964.

Para paliar esta situación, la Organización desarrolló en los treinta años siguientes un modelo de respuesta basada en dos elementos esenciales: la presión pública y la asistencia a los movimientos de liberación. Valiéndose de su estructura y sus métodos, preparó informes, organizó debates en la Conferencia y formuló declaraciones, a los que añadió un plan de acción y programas sobre el mercado de trabajo para promover la asistencia y la educación. Estas últimas cobraron mayor eficacia en los años 1980, en cuanto los empleadores y los sindicatos nacionales comenzaron a cooperar. Aunque Sudáfrica había dejado la OIT, sus interlocutores sociales permanecieron en contacto con los grupos de la Organización y pudieron participar en el proceso. Ahora bien, cuando empezaron a reclamarse medidas más contundentes, los empleadores y muchos gobiernos se resistieron a aceptar la imposición de sanciones económicas al país. Aunque la Constitución original de la OIT contemplaba la adopción de tales sanciones, esta posibilidad había sido suprimida en 1946.

## 4. Un mundo de crecientes contradicciones

A finales de 1973, la Organización de Países Exportadores de Petróleo dejó de vender crudo a los Estados Unidos y a los Países Bajos. Esta medida cuadruplicó el precio del barril y provocó una escasez que afectó a las industrias y a los consumidores del mundo industrializado, y golpeó con particular fuerza a los propietarios de automóviles de turismo que eran todo un símbolo del periodo de recuperación y reconstrucción. La crisis petrolera también se relacionó con el apartheid, al considerarse que los Estados Unidos y los Países Bajos eran los principales apoyos de los regímenes vigentes en el África Meridional, donde Portugal seguía administrando directamente sus colonias de ultramar.

En 1974, Francis Blanchard, recién elegido Director General de la OIT, destacó en su Memoria a la Conferencia que esta crisis energética marcaba el fin de un periodo durante el cual se esperaba que el crecimiento continuara de manera indefinida. Enumerando las novedades políticas, económicas y sociales más recientes, concluyó que, si bien no se apreciaba una crisis general, sí se observaba una proliferación de situaciones muy graves. Ahora bien, lo que era una crisis para unos también podía representar una oportunidad para otros. La solución parecía residir en una nueva división internacional del trabajo que permitiera trasladar producción industrial y empleo al mundo en desarrollo.

La existencia de varias crisis paralelas de intensidad diversa se asemejaba a la situación que David Morse describiera diez años atrás. El sistema multilateral se había hendido en bloques y había abierto fallas entre los empleadores y entre los trabajadores. Aunque

esta tesitura exigía obrar con prudencia, también permitió conjurar la crisis mundial que podría haber amenazado en igual medida a todas las partes del sistema una vez mitigado el miedo a la guerra nuclear.

Ni el liberalismo económico ni la industrialización socialista ofrecían modelos de desarrollo eficaces: el primero perpetuaba las desigualdades y el segundo no permitía generar riqueza. Había pocos ejemplos de situaciones que, en el mejor de los casos, se acercasen a un empleo pleno, libremente elegido y productivo.

Los modelos de desarrollo socialistas creaban un empleo que no era ni libremente elegido ni productivo. Trasponer la capacidad de producción y el conocimiento al mundo en desarrollo no bastaba para generar un grado de actividad y de empleo apenas suficiente. Mientras tanto, los métodos de libre mercado aplicados en el mundo occidental perpetuaban la influencia de los antiguos modelos imperialistas sobre los mercados nacionales y potenciaban la aparición de un fenómeno nuevo propiciado por el desarrollo de la informática y la comunicación: las empresas multinacionales.

Las divisiones ideológicas y políticas impedían que el continente europeo funcionase como región. En 1968, la ocupación de Checoslovaquia obligó a anular una conferencia regional europea cuya preparación había llevado mucho tiempo. Cuando, en enero de 1974, la «détente» permitió convocar finalmente la Conferencia, la OIT debió reconocer que ya no podía centrar toda su atención en las necesidades crecientes del mundo en desarrollo, pues también había problemas en Europa.

La crisis del petróleo de 1973 marcó un alejamiento del modelo de relaciones de poder que había caracterizado los tiempos de reconstrucción y descolonización. El encarecimiento de la energía provocó desempleo en los países industrializados y en el mundo en desarrollo que no producía crudo. La consiguiente inflación obligó a adoptar un arsenal de medidas de austeridad y se formó una nueva alineación internacional frente a la desigualdad del desarrollo y a la ausencia de progreso económico y social.

En un periodo de sesiones extraordinario que la Asamblea General de las Naciones Unidas celebró en abril de 1974, el Grupo de los 77 esbozó un plan para instaurar un nuevo orden económico internacional, parco sin embargo en lo referente a la importancia de la democracia, la igualdad y la justicia social. Las crecientes divergencias existentes entre los gobiernos de los Miembros de las Naciones Unidas terminaron por hacer mella en los mandantes tripartitos de la OIT. De hecho, un mero desacuerdo surgido en torno a la conveniencia de apoyar o no el concepto de nuevo orden económico internacional<sup>5</sup> llegó a impedir a la Conferencia Internacional del Trabajo adoptar por unanimidad una declaración que debería haberse presentado en la primera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, de 1975.

<sup>5</sup> El debate celebrado en el pleno de la Conferencia fue característico de la época. Consta en las Actas de las sesiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, 60.ª reunión, pp. 919-933.

## ► Conferencia Mundial del Empleo

---

La Conferencia Mundial del Empleo, de composición tripartita y celebrada en paralelo con la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1976, tenía por mandato extraer las conclusiones de las experiencias derivadas del Programa Mundial del Empleo. Este último se basaba en la premisa de que el desempleo, el subempleo y la pobreza habían alcanzado «dimensiones de tal gravedad, que se necesita[ban] urgentemente cambios substanciales en las estrategias de desarrollo, tanto a nivel nacional como internacional, a los efectos de asegurar pleno empleo» lo antes posible. En particular, la economía urbana informal se había desarrollado de manera «desproporcionada». Se precisaban estrategias destinadas a lograr el pleno empleo y a atender las necesidades esenciales para garantizar condiciones de trabajo decentes, el respeto de la libertad sindical y el ejercicio efectivo del derecho de negociación colectiva.

La Conferencia definió «las necesidades esenciales» como las exigencias mínimas de consumo privado de las familias, la vivienda y los servicios básicos suministrados y utilizados por la colectividad en su conjunto. El empleo libremente elegido no era solo un medio, sino también un fin. Era preciso acelerar el crecimiento económico. Aunque el marco normativo abarcaba tanto el sector público como el privado, la Conferencia observó que debía existir un marco de planificación nacional. El gobierno era el principal promotor del desarrollo y del empleo en la mayoría de los países. Se reconoció la importancia de las pequeñas y medianas empresas en los sectores rurales y urbanos, aunque no se entró en detalle al respecto.

La Conferencia propuso un programa mundial de apoyo a encuestas sobre los hogares, en particular sobre los grupos de ingresos más bajos de cada país y sobre las estrategias nacionales de satisfacción de las necesidades esenciales. Apenas discutió la manera en que esos datos se utilizarían o analizarían. Los países se mostraron reacios a divulgar información detallada sobre los fallos y fracasos de sus políticas. Esta reticencia, que Albert Thomas ya había advertido en su día, impidió un seguimiento sistemático del Programa Mundial del Empleo y dificultó, más de treinta años después, el cumplimiento del Pacto Mundial para el Empleo.

En junio de 1976, el debate sobre las empresas multinacionales mantenido en la Conferencia Mundial del Empleo reveló unas divergencias heterogéneas. Los trabajadores se mostraron dispuestos a respaldar el Grupo de los 77 respecto a la necesidad de controlar las empresas multinacionales, pero los promotores del nuevo orden económico internacional opusieron resistencia frente a los derechos en el trabajo y a las políticas sociales que los sindicatos reivindicaban. Los empleadores, temerosos de las nacionalizaciones, se opusieron a las peticiones de intervención de los poderes públicos. Los países de la OCDE no pudieron negar que su territorio albergaba importantes empresas multinacionales. Finalmente, los países socialistas confiaban en el control estatal, pero su grupo, integrado por «Estados obreros», al menos formalmente, prefirió no llevar la contraria a los trabajadores. Tampoco quiso oponerse al Grupo de los 77, que solía apoyarlo en el frente antiimperialista.

Ante esta situación, la Conferencia anunció que no podía lograr un consenso sobre la cuestión. En la declaración final se reflejaron extensamente las diversas opiniones del Grupo Gubernamental, del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores. El Grupo de los Empleadores y varios países industrializados occidentales consideraron además que la cuestión de la cooperación económica internacional rebasaba el ámbito de competencia de la OIT. En las conclusiones se solicitó un «orden económico internacional más equitativo», pero también se reconoció el llamamiento de la Asamblea General de las Naciones Unidas a favor del establecimiento de un nuevo orden económico internacional. El Gobierno de los Estados Unidos formalizó su discrepancia al respecto.

Muchas de las declaraciones y decisiones que la OIT pronunció en los años 1970 fueron fruto de compromisos y alianzas tácticas. En la zona de la OCDE subsistía un consenso de facto sobre las políticas económicas y sociales sustentado en la visión de una economía de mercado dotada de sólidas salvaguardias sociales. Esta visión había dado lugar a la Declaración de Filadelfia, a la reconstrucción, a la creación de la OCDE y de las instituciones europeas, y a los Estados benefactores. Sin embargo, no era transferrible a la inmensa mayoría de los países en desarrollo, como bien había demostrado el Programa Mundial del Empleo. Además, sus premisas estaban fundamentalmente en contradicción con el modelo socialista.

En medio de estas corrientes políticas, habría sido difícil que la OIT volviese a pedir medidas de gran calado contra las crisis del empleo y de la política social. Toda prevención eficaz presupone un acuerdo suficiente sobre la índole y las causas de la crisis. No es posible trazar un camino realista hacia el futuro si, mientras un grupo busca construir sobre los cimientos existentes, otro quiere una revolución. Aunque el objetivo inmediato sea reparar los daños (como la pérdida de empleo y la contracción de la producción), el contexto anterior a la crisis no constituye una referencia para el futuro. Todas las crisis y recesiones de la historia han demostrado que volver a la situación anterior no produce sociedades más resilientes, aunque cierto grado de restitución suele ser inevitable.

Las mencionadas corrientes no coartaron sin embargo la constante progresión del corpus de normas internacionales del trabajo, y en ocasiones la hicieron incluso posible. Gran parte del marco normativo creado entre los años 1960 y 1980 se destinó a eliminar los peligros de la vida laboral, a fortalecer el seguro por desempleo y enfermedad, a proteger a categorías específicas de trabajadores, como el personal sanitario, y a establecer un equilibrio entre la vida profesional, la vida privada, el ocio y la educación. La turbulencia de las corrientes políticas de la época tampoco frenó las labores dedicadas a la infraestructura social, que prosiguieron con relativa independencia de los conflictos existentes entre las economías liberales y las economías dirigidas, ya que la seguridad y la salud eran finalmente igual de necesarias en ambos sistemas.

El debate político se encontró a finales de los años 1970 en torno a las políticas de mercado de trabajo, pero ello apenas surtió efectos inmediatos en las actividades normativas. Esta ausencia de reacción inicial se debió en parte al lapso de varios años que suele mediar entre la propuesta formal de inscribir un punto normativo en el orden del día de la Conferencia y la aprobación de la inscripción. Esta realidad tiene, además, el apoyo

de los ministerios de Trabajo y de Asuntos Sociales, de donde proceden los delegados y expertos de las delegaciones gubernamentales a las reuniones de la OIT. En definitiva, gran parte de la actividad normativa consiste en actualizar normas que están firmemente arraigadas en la Constitución de la OIT.

## ► Fragmentación del consenso

---

Es innegable que la paulatina fragmentación del consenso inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial representaba un cambio o un regreso al pasado. Los más optimistas consideran que cada restitución genera, respecto a la situación anterior, mejoras suficientes para permitir nuevos avances.

En su Memoria a la Conferencia de 1974, Francis Blanchard concluyó que la crisis energética y los problemas que esta auguraba modificarían considerablemente la estructura del empleo. Por ello, los trabajadores y los países en desarrollo necesitarían ayuda para adaptarse a los nuevos modelos y técnicas de producción.

A principios de los años 1980, la idea de que las fuerzas del mercado podían convertirse en principales motores de ajuste si se aumentaba la flexibilidad del mercado de trabajo entró en el debate internacional a través de la OCDE. Las salvaguardias instauradas en los periodos de reconstrucción y crecimiento pasaron a percibirse como factores de rigidez a causa de una legislación laboral o una negociación colectiva excesivamente protectoras que inhibían el poder de decisión de las empresas. El mundo acababa de entrar en la era de Margaret Thatcher y de Ronald Reagan.

Incluso la OCDE, generalmente orientada a la economía de mercado, admitía que la flexibilidad debía ser negociada en lugar de impuesta. Mientras se extendía el debate sobre la flexibilidad del mercado laboral, la OIT sugirió que la flexibilidad se promoviese mejorando la capacidad de las empresas para paliar las dificultades relacionadas con la producción. Este aspecto también preocupaba, en particular, a los países socialistas. Al admitirse que el tema de los métodos de fijación de los salarios no podría eludirse en este contexto, se estimó que podrían lograrse mejores resultados mediante la cooperación obrero-patronal, una formación de mejor calidad, un aumento de las inversiones y unos acuerdos sobre la rápida introducción de nuevas tecnologías.

Las mejores políticas de ajuste partirían del convencimiento general de que los resultados económicos se benefician tanto de la cooperación como de la competencia. La OIT consideraba que en muchos países era factible que los sindicatos aceptasen, mediante un «pacto social», la necesidad de introducir cierta moderación salarial a cambio de una expansión de las oportunidades de empleo. Esta perspectiva se ceñía plenamente a la visión de la OIT basada en la cooperación tripartita.

## ► Empleo y ajuste estructural

En noviembre de 1987, la OIT convocó la Reunión tripartita de alto nivel sobre empleo y reajuste estructural, en cuyos debates tomaron parte instituciones financieras de ámbito internacional. En ella se acordó que las convulsiones externas, el «problema acuciante del endeudamiento internacional» y el deterioro de los términos de intercambio habían incrementado las cotas de desempleo tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo. La manera en que cada país resolvía sus propios problemas económicos repercutía a su vez en el crecimiento, los ingresos y el empleo de todos los demás países.

En la Reunión se observó con absoluta franqueza que existía un entendimiento general sobre las medidas necesarias (sin especificarse el contenido de ese entendimiento), pero que se echaba en falta el adecuado grado de urgencia. Se convino por consenso en que sería necesario elaborar políticas de ajuste para sentar las bases del crecimiento futuro. Los países en desarrollo debían aplicar «políticas apropiadas» (que tampoco se especificaron). La política macroeconómica de los países industrializados debía estimular la demanda «cuando correspond[iese]».



Francis Blanchard con Lech Walesa, presidente del sindicato polaco independiente Solidarnosc. La fotografía fue tomada en 1981, cuando Walesa era el delegado de los trabajadores de Polonia. Después de vivir la ley marcial, detenciones y negociaciones en mesas redondas, Walesa regresó a la Conferencia en 1990, como delegado de los trabajadores. El año siguiente fue elegido presidente de Polonia.

Dada la vehemencia de los debates que el comercio suscitó un decenio después, interesa señalar que los participantes en la Reunión abogaron con gran insistencia contra el proteccionismo y a favor de un sistema comercial mundial abierto. En los países en desarrollo, el ajuste debía incrementar la capacidad productiva de los colectivos más pobres y vulnerables de la población, especialmente las mujeres y los jóvenes. Se hizo especial hincapié en la contribución de las pequeñas y medianas empresas al empleo y la necesidad de proteger a los trabajadores mediante unas normas adecuadas en materia de protección social.

La cooperación entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores debía acrecentar la adaptabilidad de las empresas y de la economía en general, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo. En la Reunión también se recalcó la necesidad de fortalecer las instituciones nacionales más frágiles, es decir: los ministerios de Trabajo y los sindicatos.

## ► Del ajuste a la transición

---

A finales del decenio de 1980, la OIT debió afrontar el cambio tecnológico y el desmoronamiento del sistema socialista. El sindicato Solidarnosc reivindicó la libertad sindical en Polonia y Mijaíl Gorbachov instauró la política de perestroika en la Unión Soviética. El bloque socialista y el régimen de apartheid de Sudáfrica desaparecieron finalmente. Polonia y Sudáfrica habían sido objeto de largas discusiones en la OIT dada la importancia que las normas fundamentales relativas a la libertad sindical, a la discriminación y al trabajo forzoso revestían para ambos países.

Francis Blanchard presentó su última Memoria a la Conferencia en 1989. Desde las primeras líneas destacó que se vivían tiempos de paradojas. Aunque el crecimiento se había reanudado en muchas regiones del mundo después de las recesiones de principios del decenio, los diez últimos años habían sido un «decenio perdido», especialmente para América Latina y para África. Conviene señalar que esta Memoria, redactada en vísperas de un cambio sistémico de ámbito mundial, contenía una respuesta indirecta, si bien unívoca, a las virulentas críticas motivadas por la gestión de las economías de los países en desarrollo, donde un control estatal importante había supuesto menor flexibilidad y, por tanto, menor capacidad de adaptación. Las políticas carecían de lo que Francis Blanchard calificó de «un franco posicionamiento en beneficio de los pobres».

Esta Memoria, que trataba los problemas de América Latina y de África, fue además publicada seis meses antes de la caída del Muro de Berlín y podría haberse referido a los acontecimientos que estaban a punto de golpear a los antiguos países socialistas de Europa. Después de «la profunda crisis que atrav[esaban] muchos de esos países desde hac[ía] veinte años y de la falta o insuficiencia de la labor de mantenimiento», Blanchard resumió así las tareas prioritarias de un mundo que no dejaba de cambiar: conservar y restaurar el entorno, y modernizar la infraestructura necesaria.

El Director General también apoyaba la idea de un nuevo Plan Marshall para la economía mundial, que parecía viable a la luz del contexto político razonablemente favorable de la época. Los ahorros efectuados gracias a las medidas de desarme debían poder invertirse en infraestructuras regionales y subregionales a través de un programa de grandes obras públicas, en el cual la preservación del medio ambiente había de ocupar un lugar importante. Así, sesenta y cinco años después de Albert Thomas, Francis Blanchard volvió a plantear programas internacionales de obras públicas que podían financiarse con cargo a los ahorros derivados de las medidas de desarme. Sin embargo, al igual que su antecesor, tampoco obtuvo respuesta.

Para los años venideros hubo llamamientos, especialmente de los trabajadores, para que en la OIT prosiguiese el diálogo social sobre el ajuste estructural. Los empleadores perdían interés en un tema que tenía más probabilidades de restringir su margen de maniobra que de ampliarlo. En aquella época, liberar las fuerzas del mercado parecía la solución, no un problema.

Aunque la flexibilidad, los factores de rigidez del mercado de trabajo y el ajuste estructural eran cuestiones que remitían a situaciones de «crisis», no generaron consenso sobre las oportunas medidas correctivas, a diferencia de las crisis del empleo del periodo de entreguerras. Tampoco motivaron la elaboración de nuevas herramientas importantes para la OIT, aunque los sistemas normativos siguieron mejorando. La innovación que mayor trascendencia espacial tuvo fue la aplicación del principio de cooperación tripartita en la actual Unión Europea mediante el diálogo social.

La conversión del diálogo social en obligación constitucional en la Unión Europea suscitó reacciones muy diversas. Para Margaret Thatcher, entonces enfrentada al sindicato de mineros en un conflicto que cobraba las dimensiones de una guerra de clases, era una abominación. Para los sindicatos, en cambio, brindaba una nueva oportunidad de equilibrar las vertientes económica y social de la integración europea. El diálogo social convertía la profundización en el mercado interno en un ejercicio más tolerable según los partidos obreros y los sindicatos, y allanaba el camino hacia nuevas ampliaciones. Resultaba además atractivo para los países de la Europa continental y los países nórdicos, más partidarios de las políticas de consenso.

El concepto de diálogo social fue generalmente aceptado, pero también comprendido de muy diversas maneras. Sin embargo, introdujo en la conciencia de la crisis un elemento nuevo, que se convirtió en sinónimo de cooperación tripartita en el contexto del Programa de Trabajo Decente de la OIT.

## 5. Una transición sin conciencia de crisis

Después de la caída del Muro de Berlín, en noviembre de 1989, la democratización y la transición se buscaron casi exclusivamente en las políticas económicas de mercado. Las «terapias de choque» que dieron entrada a la economía de mercado provocaron crisis del empleo, de los ingresos y de la protección en varios sectores de la población. Pese a ello, apenas podía calificarse de crisis el hundimiento de los sistemas totalitarios. El sistema político, económico y social fue modificado sin mediar un programa de reconstrucción ni instituciones equivalentes a los que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. Michel Hansenne, elegido Director General en 1989, debió encarar una situación en que los responsables de las políticas sociales y laborales solicitaban una asistencia urgente para afrontar una situación totalmente nueva.<sup>6</sup>

El 9 de noviembre de 1989. Una multitud de gente subida al Muro de Berlín, cerca de la Puerta de Brandenburgo. En el cartel de advertencia situado delante del muro, y que dice «Achtung! Sie verlassen jetzt West-Berlin» («¡Atención, deja usted Berlín Occidental!», alguien añadió «Wie denn?» («¿Pero cómo?»).

Photo:  
[Sue Ream](#)  
(San Francisco, Estados Unidos)



<sup>6</sup> Michel Hansenne expone las preocupaciones de las autoridades encargadas de las cuestiones laborales en los países emergentes y los países en transición en su libro titulado *Un garde-fou pour la mondialisation. Le BIT dans l'après-guerre froide*, Chêne-Bourg: Editions ZOE, 1999, pp. 23-25

Esta asistencia era necesaria en un plazo mucho más breve que el que el habitual ritmo de la cooperación técnica permitía cumplir. Por ello, en 1993 se emprendió la Política de Asociación Activa, consistente en una reorganización bastante vasta de las capacidades de la Oficina Internacional del Trabajo. Primero, se desplegaron catorce equipos multidisciplinarios por todo el mundo (alrededor de un 5 por ciento del personal de la Oficina). Como muchos de los funcionarios de estos equipos tenían responsabilidades técnicas o de apoyo, su redistribución tuvo unas repercusiones mucho mayores que las que indicaba ese porcentaje. El aumento también afectó a los especialistas en las cuestiones relativas a los empleadores y los trabajadores, presentes en casi todos estos nuevos equipos.

Aunque la transición no constituía una crisis propiamente dicha, sí requería una reconstrucción amplia, que apenas llegó a materializarse, a imagen y semejanza de la que habrían justificado las ingentes necesidades generadas por la descolonización. Se alzaron más voces a favor de un nuevo Plan Marshall, pero no existía ni un solo marco institucional o político único susceptible de permitir una acción coordinada. Además, las nuevas fuerzas políticas nacionales no estaban preparadas para realizar los amplios ajustes que se habrían necesitado. A principios de los años 1990, mientras varias organizaciones multilaterales prestaban asistencia a la Federación de Rusia, el PNUD, la Unión Europea, el Banco Mundial y la OIT llevaron a cabo programas en todo el país, con objetivos similares, pero con métodos diferentes.



Junio de 2019. Los Directores Generales que dirigieron la OIT durante la Guerra Fría. Michel Hansenne (a la izquierda), Guy Ryder y Juan Somavia, en la Conferencia del Centenario.

La transición se considera desde entonces una de las razones de las actividades anti-crisis de la OIT. En varias regiones antiguamente integrantes de la Unión Soviética y de Yugoslavia estallaron conflictos armados. Aunque de poco podían servirles las normas de la OIT, la Federación de Rusia, Ucrania y otros países en transición utilizaron, en plena crisis económica, las disposiciones del Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95) para resolver determinadas situaciones de urgencia locales. Este instrumento preceptúa el pago sistemático de los salarios en moneda de curso legal y, en caso de insolvencia o de liquidación judicial, su abono prioritario.

## ► La cuestión del trabajo infantil y sus efectos

---

La reincorporación del tema del trabajo infantil entre las principales preocupaciones de la OIT provocó un cambio profundo en la percepción de las normas propiamente dichas y en la articulación de estas con las actividades de cooperación técnica. La liberalización global de la economía de mercado evidenció que los «antiguos» problemas del trabajo infantil, el trabajo forzoso, la discriminación y la denegación de los derechos sindicales no habían desaparecido. Los trabajadores de los países industrializados vieron cómo sus empleos se deslocalizaban al extranjero y calificaron esta situación de crisis. Se hallaban confrontados a la competencia barata de los trabajadores de los países más pobres, exiguamente remunerados, menores de edad y generalmente desfavorecidos. Mientras tanto, el acceso a los mercados mundiales, aun precario, aparecía como una de las promesas reales de la globalización para los países que se calificaban cada vez más a menudo de «emergentes».

Para evitar que la situación provocase una crisis mundial, se necesitaban dos cosas. Primero, debía haber un entendimiento sobre las normas mínimas del trabajo que se aplicarían a la producción en las economías menos desarrolladas. A este respecto, era lógico dirigirse a la OIT, cuyas normas relativas a los derechos humanos y a otros temas definían reglas mínimas que se consideraban universalmente aceptables.

En segundo lugar, debía determinarse cómo garantizar el cumplimiento efectivo de esas normas. La manera en que el mecanismo tradicional de control de las normas tendía a procesar la información podía utilizarse para justificar restricciones y sanciones comerciales. La aplicación de una cooperación técnica transparente se antojaba más aceptable. Si se podía demostrar que las deficiencias de las condiciones de trabajo observadas obedecían a una capacidad de desarrollo insuficiente y no a una falta de voluntad política, la provisión de asistencia podía neutralizar las solicitudes de sanciones.

Como sobraban pruebas de que la pobreza rural y la pobreza urbana coartaban el desarrollo, la OIT exploró métodos pragmáticos para acometer un proceso de mejora. A raíz de este ejercicio, se resolvió que las normas internacionales del trabajo se elaborasen con el objetivo de atender primero a lo más urgente.

Aunque los principios y derechos fundamentales en el trabajo (conocidos como «normas fundamentales del trabajo») que se codifican en la Declaración de la OIT de 1998 no se refieren expresamente a situaciones de crisis, se han vuelto indispensables para gestionar cualquier ejercicio de recuperación. Por tanto, todos los programas de gestión de crisis deberían incluirlos, junto con el diálogo social y la meta de garantizar empleo, empresas duraderas y una protección de base.

David Morse, Wilfred Jenks y Francis Blanchard calificaron los convenios y las convenciones de derechos humanos adoptados entre 1948 y 1955 de instrumentos «fundamentales». En 1994, Michel Hansenne se refirió al tema de la aplicación en su Memoria a la Conferencia y señaló al respecto casi las mismas opciones que Wilfred Jenks planteaba en 1973: una acción concertada con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), o bien una forma de acción reforzada de la OIT. Mientras unos esperaban poder «afilarse los dientes» con un nuevo mecanismo comercial, otros no quisieron ni abrir la puerta a la OIT. Finalmente, el temor a una «cláusula social» que pudiera supeditar el acceso a los mercados a la aplicación de las normas del trabajo determinó, en 1998, la adopción consensuada de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento.

Este matrimonio de interés, bastante frecuente en las formas de convivencia que suelen establecerse en las relaciones laborales, resultó finalmente bastante feliz.

Los años 1990 terminaron así con un nuevo equilibrio: una economía de mercado universal acompañada de normas fundamentales del trabajo que por lo menos servían de brújula moral. De paso, lo que había empezado como una iniciativa para fortalecer los derechos de los trabajadores se convirtió en un mecanismo dedicado a los derechos en el trabajo, incluidos los de los empleadores. Este planteamiento no deja de recordar la formulación de la Constitución original de OIT, de 1919, según la cual los empleadores eran tan titulares como los trabajadores del derecho de organización.

El objetivo de atender primero a lo más urgente condujo en particular a la elaboración del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182). El Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), escasamente ratificado, ya contenía un resumen de las normas adoptadas desde 1919 sobre la edad normal a la que los niños no debían trabajar, sino ir a la escuela. Sin embargo, ante el elevado número de niños que todavía trabajaban pese a estar muy por debajo de la edad mínima laboral, se necesitaban disposiciones más rigurosas. El argumento según el cual debían tratarse en prioridad las situaciones «de explotación» y las formas «intolerables» fue inicialmente criticado, por dar a entender que algunas formas de trabajo infantil podían considerarse más tolerables que otras y quedar desatendidas.

En el texto finalmente acordado se subrayó que todo el trabajo infantil debía ser eliminado, en la inteligencia de que algunas de sus formas eran tan peligrosas que requerían una acción urgente. Ni un grado escaso de desarrollo ni unas capacidades insuficientes

podían excusarlas, y algunas de ellas, como la esclavitud, la servidumbre por deuda, la trata y la explotación sexual, eran absolutamente ilegales. Las demás formas peligrosas debían determinarse en consulta con los interlocutores sociales y su eliminación exigía la aplicación de programas urgentes.

Es natural gestionar las situaciones de crisis empezando por los grupos más vulnerables. El objetivo de atender primero a lo más urgente también ha propiciado avances en el campo de la política social, con la fijación de unos mínimos sociales mejores a escala nacional. Aunque no fue posible determinar mínimos sociales de ámbito mundial, en la medida en que serían a menudo inferiores a los conseguidos en las economías más adelantadas, sí se logró imponer el principio de que todos los países ofreciesen una protección social básica. Tal es el objeto esencial de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202). Por otra parte, el hecho de priorizar a los grupos vulnerables en la selección de los temas de las futuras normas también ha permitido elaborar convenios sobre los trabajadores domésticos y sobre la violencia en el trabajo, así como recomendaciones sobre la economía informal y sobre la paz y la resiliencia.

## 6. Situación de emergencia y normas

Los accidentes graves han motivado la adopción de leyes y medidas sociales. El incendio que asoló la fábrica Triangle Shirtwaist de Nueva York en 1911, en el que perecieron 146 personas, en su mayoría mujeres jóvenes migrantes, provocó un endurecimiento de la legislación sobre la inspección del trabajo e impulsó las afiliaciones al Sindicato Internacional de Mujeres Trabajadoras Textiles. Desgraciadamente, esos mismos factores desencadenaron en 2013 la tragedia del edificio Rana Plaza, en Dhaka, Bangladesh, que se derrumbó provocando la muerte de 1134 personas. La historia se repetía dejándonos un desagradable sentimiento de impotencia.

A principios de los años 1990 se adoptaron convenios sobre seguridad y salud en las minas y accidentes industriales mayores, a raíz de una serie de desastres industriales acaecidos unos años antes, como la fuga de sustancias tóxicas de la fábrica de plaguicidas de Union Carbide en Bhopal, India, en diciembre de 1984, que causó la muerte inmediata de más de 3 000 personas y se cobró miles de vidas más en los alrededores, afectando a más de 600 000 personas, o la sucesión de accidentes en las minas en China y Ucrania, que atrajeron la atención de los medios de comunicación en plena ola de privatizaciones y apertura a la economía de mercado que se inició en la década de 1990.

En el preámbulo del Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 (núm. 174) se reconoce que esos accidentes pueden deberse a errores de organización, factores humanos, injerencias del exterior y fenómenos naturales. El Convenio insta a los Miembros a que, en consulta con las organizaciones de empleadores, adopten una política nacional para la protección de los trabajadores, la población y el medio ambiente. Es importante que se notifiquen los riesgos de accidente, siempre que se proteja la confidencialidad de la información transmitida. Cuando sea necesario formular planes con plazos concretos para abordar las consecuencias de un accidente a largo plazo, conviene consultar a los interlocutores sociales.

Los representantes de los trabajadores y de los empleadores deberían poder acompañar a los inspectores de trabajo en el transcurso de la inspección; además, tienen derecho a consultar tanto los informes de seguridad como los informes de accidentes. Si existen razones válidas para creer que existe un peligro de accidente mayor, estos tienen derecho a interrumpir la actividad. El Convenio también establece que, cuando un procedimiento, sustancia o tecnología se considere peligroso, deberá informarse al respecto a todo país que importe dichos productos.

A falta de acuerdo sobre otras cuestiones, el Consejo de Administración acordó abordar el tema de la seguridad y salud en las minas. Los medios de comunicación se habían hecho eco de accidentes mortales en minas que se habían privatizado recientemente, en particular en Ucrania. Con ese telón de fondo, se adoptó el Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 176), en el que se destaca la necesidad de aplicar «una política coherente en materia de seguridad y salud», formulada y revisada periódicamente en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. En virtud

de la legislación nacional, se establecerá cuál es la autoridad competente encargada de compilar estadísticas e inspeccionar, vigilar y suspender las actividades mineras por motivos de seguridad, si fuera necesario.

Los procedimientos de vigilancia deberían estar contemplados en la ley, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Aunque corresponde a los empleadores formular y ejecutar planes de vigilancia sistemática, los trabajadores tienen derecho a que se les informe, a pedir que se efectúe una inspección y a abandonar el lugar de trabajo en caso de peligro. También tienen derecho a elegir a representantes de seguridad y salud, facultados para celebrar consultas con los empleadores y las autoridades competentes, y que en caso necesario podrán recurrir a la asistencia de expertos independientes. En el Convenio también se subraya que los trabajadores tienen la obligación de velar de manera razonable por su propia seguridad y de informar de inmediato de cualquier problema.

Los Convenios núms. 174 y 176 no tienen una tasa de ratificación muy alta, pero cabe destacar que los Estados Unidos, que no suelen prodigarse en ratificaciones, han firmado el Convenio sobre seguridad y salud en las minas. Se considera que ambos convenios son instrumentos actualizados. Los temas de estos convenios se escogieron en una época en la cual, cada año, la Conferencia adoptaba una norma e iniciaba las negociaciones para la siguiente. Es posible que en la actualidad se exploren también otras alternativas, como los repertorios de recomendaciones prácticas.

## ► Proteger a los trabajadores de la salud

---

Existe un corpus considerable de normas de protección pensadas para dar respuesta a cualquier crisis, incluidas las emergencias sanitarias. Estos instrumentos contemplan la protección de los trabajadores directamente afectados —personal médico o de emergencias— y los grupos de riesgo potencialmente expuestos.

En ellos se abordan cuestiones delicadas, como el derecho de los trabajadores de mantener la distancia con respecto a las personas potencialmente enfermas, sin por ello dejar de prestar los cuidados necesarios. En este contexto, todas las normas deben contar con cláusulas de garantía explícitas contra la discriminación de los trabajadores que han contraído un virus pero que no requieren ser hospitalizados ni aislados. El estigma y la discriminación relacionados con el VIH y el sida han supuesto un grave problema en los lugares de trabajo.

El Convenio sobre el personal de enfermería, 1977 (núm. 149) insta a que se adopte una política de servicios y de personal de enfermería en consulta con los interlocutores sociales. La Recomendación sobre el personal de enfermería, 1977 (núm. 157) que la acompaña establece que, en caso de urgencia especial, el personal de enfermería puede sustituir al personal de una categoría superior, a condición de que posea una formación suficiente y reciba una compensación adecuada.



Cien años en primera línea. Enfermeras movilizadas en 1918 en Washington, D. C. para transportar pacientes afectados por la gripe española. (Fuente: [Wikipedia](#))



En 2020 el personal sanitario tuvo que observar medidas de seguridad estrictas (en la fotografía, en un hospital de Bangkok) frente al rápido aumento de los casos de COVID-19. Aun así, cientos de sanitarios se infectaron y muchos murieron.

Las estadísticas contenidas en uno de los informes de la OIT indican que la dotación de personal y el nivel educativo del personal de enfermería tienen un impacto directo en el índice de mortalidad en los hospitales<sup>7</sup>. Un incremento de un paciente en la carga de trabajo de un enfermero aumenta un 7 por ciento el riesgo de mortalidad; en cambio, un mayor nivel de educación y formación del personal supone una disminución de la mortalidad de los pacientes del 7 por ciento.

El personal de enfermería, por lo general mal remunerado, se compone en su mayoría de mujeres, personas pertenecientes a minorías étnicas y trabajadores migrantes. Cuando se produce una crisis o un accidente a gran escala, se alzan voces exigiendo ajustes y mejoras salariales, pero estos llamamientos suelen caer en saco roto. En vez de ello, las políticas de austeridad han ido recortando cada vez más el presupuesto destinado al personal de salud. Sigue habiendo restricciones al derecho de huelga del personal sanitario y en algunos lugares ni siquiera tienen derecho a organizarse, como en determinados países de África, donde se han producido graves brotes de ébola.

### ► Enfermedades profesionales y peligros para la salud

Las normas de seguridad y salud en el trabajo contemplan las enfermedades provocadas por la exposición a sustancias y procedimientos nocivos en el trabajo. Los peligros pueden prevenirse mediante la adopción de medidas en el entorno de trabajo. Los convenios sobre el fósforo y la cerusa, que se negociaron antes de la creación de la OIT, pertenecen a esta categoría. Para dar a conocer la Organización recién creada, Edward Phelan inventó un cóctel para la alta sociedad ginebrina que frecuentaba los bares de moda en los años 1920 que bautizó como «Cerusa y carbunco». Las primeras recomendaciones de la OIT trataron del carbunco, el saturnismo y el fósforo blanco.

Algunas normas se remontan al periodo de entreguerras, pero la mayoría fueron elaboradas en la segunda mitad del siglo XX, principalmente a raíz de la alta incidencia de enfermedades del trabajo. Se estima que 2,3 millones de personas mueren cada año como consecuencia de enfermedades relacionadas con el trabajo. Las causas de estos fallecimientos son, en primer lugar, los cánceres de origen profesional, en segundo lugar, las enfermedades cardiovasculares y, en tercer lugar, las enfermedades infecciosas. En cuarto lugar se sitúan los accidentes del trabajo, que se cobran 321 000 muertes al año, de las cuales 170 000 en el sector agrícola. El número anual de accidentes laborales no mortales es de 317 millones.

Las normas responden a situaciones generadas por los procesos de producción o de tratamiento. Los empleadores pueden controlar el uso de sustancias, las autoridades públicas pueden prohibir las sustancias particularmente nocivas, y los trabajadores deberían participar en el control de las medidas aplicadas en el lugar de trabajo. Sin embargo, las enfermedades infecciosas que se originan fuera del lugar de trabajo también pueden tener importantes repercusiones en los trabajadores y en las empresas, como ha sido el caso del VIH y el sida, el SARS y el ébola, pero sus efectos no han alcanzado el nivel de impacto que ha tenido

<sup>7</sup> En abril de 2017, la OIT celebró una Reunión tripartita sobre la mejora del empleo y las condiciones de trabajo en el ámbito de los servicios de salud.

la COVID-19 en solo unos meses. Al redactarse este documento, el número de muertes por COVID-19 en el mundo había superado las previsiones anuales de fallecimientos por accidentes del trabajo.

Los virus son peligros biológicos. Si se contrae un virus en el ámbito laboral, las disposiciones aplicables en materia de asistencia médica e indemnización son las previstas en el Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [Cuadro I modificado en 1980] (núm. 121) y la Recomendación núm. 121 que lo acompaña.

En este contexto resulta pertinente la Recomendación sobre la lista de enfermedades profesionales, 2002 (núm. 194), elaborada con fines de prevención, registro, notificación e indemnización, y sujeta a revisión periódica en el marco de reuniones de expertos, cuyas conclusiones se someten a la aprobación del Consejo de Administración. La última actualización tuvo lugar en 2010. La lista tiene en cuenta los peligros químicos, la biotecnología, las nuevas condiciones de trabajo, el impacto en los trabajadores migrantes, la economía informal y las formas de empleo emergentes vinculadas a la subcontratación y los contratos temporales. Los peligros psicosociales y las enfermedades mentales cobran cada vez mayor importancia.

El Protocolo de 2002 del Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) establece la necesidad de reexaminar periódicamente los requisitos y procedimientos para el registro y la notificación de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, la mejora de los datos y estadísticas y la determinación de las responsabilidades de los empleadores.

Varios instrumentos están relacionados con las enfermedades del trabajo. El Convenio sobre el cáncer profesional, 1974 (núm. 139) exige que los países que lo ratifiquen adopten políticas para prevenir los riesgos de exposición prolongada a agentes químicos y físicos. Además, prevé medidas de protección y control y exámenes médicos periódicos para los trabajadores potencialmente expuestos.

El Convenio sobre la protección contra las radiaciones, 1960 (núm. 115) establece que, si la exposición a radiaciones ionizantes supera los niveles fijados, los trabajadores deberán someterse a examen médico, el empleador deberá avisar a la autoridad competente, deberá procederse a un examen técnico y el empleador deberá tomar las medidas correctivas necesarias basándose en las comprobaciones técnicas y los dictámenes médicos. La OIT, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Agencia de la OCDE para la Energía Nuclear y la Organización Panamericana de la Salud acordaron normas básicas internacionales de seguridad comunes que el OIEA publicó en 1994. Las enfermedades que afectan al ámbito laboral y a la seguridad de la población en general deben abordarse en un marco interinstitucional.

El Convenio sobre el asbesto, 1986 (núm. 162) tiene por objeto prevenir los efectos nocivos del amianto y controlar los riesgos para la salud derivados de la exposición a este. El Convenio no impone la prohibición absoluta del amianto, pero tampoco la impide. El Comité Mixto OIT/OMS de Salud en el Trabajo tiene un programa sobre eliminación del amianto.

El Convenio sobre los productos químicos, 1990 (núm. 170) regula la producción, manipulación, almacenamiento y transporte de productos químicos

potencialmente tóxicos, así como el tratamiento y eliminación de desechos de estos productos. Tiene por objeto abarcar todos los supuestos en los cuales las sustancias químicas pueden provocar enfermedades en el ámbito laboral. Diversos organismos —la OIT, la OMS, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la FAO, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) y el Banco Mundial— colaboran en el marco del Programa Internacional sobre Seguridad de las Sustancias Químicas para el control de estos productos.

Además, existen diversos convenios sectoriales que se aplican a determinadas categorías de trabajadores. En esta monografía se examina por separado el caso de los profesionales de la salud. Los convenios sectoriales están relacionados también con los trabajadores de comercios y oficinas, la construcción, la minería, la agricultura, el trabajo doméstico, los hoteles y restaurantes, así como con los pescadores y la gente de mar.

## ► El VIH y el sida en el mundo del trabajo

Tuvieron que transcurrir quince años desde la aparición del sida para que se reconociera su vínculo con el entorno laboral. Una vez finalizadas las negociaciones para la adopción del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), la Conferencia decidió centrar su atención en la cuestión del VIH y el sida. En 2000, adoptó una resolución en la que se reconocía que el VIH y el sida constituía una amenaza para el trabajo decente. Impedía la participación en la fuerza de trabajo de un gran número de personas en plena edad activa. Millones de personas perdieron la vida o su medio de subsistencia, y las personas afectadas por el virus sufrieron estigma y discriminación en el lugar de trabajo.

La elaboración de normas sobre el VIH y el sida se basó en la labor realizada en el marco de un programa especial de la OIT con proyectos en el terreno que duró varios años y se benefició del apoyo de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. En colaboración con estas, se elaboró un repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo, que resultó ser una herramienta clave para las campañas de sensibilización y actividades de cooperación técnica.

El proceso normativo resultante dio lugar a la adopción de la Recomendación sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200). Al explicar la necesidad de elaborar una norma al respecto, el Director General de la OIT Juan Somavia indicó que, en los países más afectados, la enfermedad había puesto en peligro décadas de desarrollo y había desestabilizado las sociedades. La productividad había disminuido, se habían perdido competencias y experiencia y había aumentado el costo de la mano de obra. Además, declaró que el VIH y el sida ponía de manifiesto las fisuras que surcaban la sociedad y afectaba particularmente a los grupos desfavorecidos y marginados.

Las medidas previstas en la Recomendación núm. 200 son de prevención y tratamiento. El estado serológico no debería ser un motivo de discriminación para la contratación o la terminación de una relación de trabajo. Debería respetarse la confidencialidad de los datos personales. Es más, no se debería exigir a los trabajadores que revelen su estado de salud ni que se sometán a una prueba de detección. Deberían adoptarse medidas para prevenir la violencia y el acoso en el lugar de trabajo. Debería facilitarse el acceso al tratamiento y la reasignación laboral, de ser necesario.

En la Recomendación núm. 200 también se destaca la necesidad de que los trabajadores y sus familias tengan acceso a servicios de atención y apoyo. Dado el consenso existente entre los interlocutores sociales al respecto, el instrumento prevé la adopción de políticas y programas tripartitos nacionales en el lugar de trabajo, muchos de los cuales se han establecido con el apoyo de la OIT.

## ► SARS y otras enfermedades

---

Para la OIT, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social que tuvo lugar en Copenhague del 6 al 12 de marzo de 1995 marcó un hito por la importancia concedida al empleo y por el consenso en torno a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, reflejado en la Declaración de 1998. Además, el voluminoso programa de acción de la Cumbre también abordaba la cuestión de las enfermedades transmisibles.

En el párrafo 22 del programa de acción se señala que estas enfermedades:

*constituyen un grave problema de salud en todos los países, y son una de las principales causas de muerte en todo el mundo; en muchos casos, está aumentando su incidencia. Esas enfermedades constituyen un obstáculo para el desarrollo social y frecuentemente son la causa de la pobreza y la marginación social. Se ha de dar la máxima prioridad a la prevención y el tratamiento de esas enfermedades.*

Los 117 jefes de Estado y de gobierno reunidos en Copenhague para la Cumbre tenían específicamente en mente la tuberculosis, la malaria y el VIH y el sida. En aquel momento aún no existían el SARS, el síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS), el ébola, la gripe A, el zika ni la COVID-19.

En 2005, la Asamblea Mundial de la Salud adoptó el Reglamento Sanitario Internacional, que abarcaba una amplia gama de eventos de salud pública, como las enfermedades infecciosas, riesgos químicos, vertidos de petróleo o radiaciones. Los desastres pueden ser producto de un virus, como en el caso del SARS, el ébola, la gripe A y el zika; de radiaciones, como en Chernobyl y Fukushima; del escape de sustancias químicas, como en Bhopal, o de tsunamis y terremotos. Los conflictos militares, las crisis humanitarias y el terrorismo también generan situaciones de emergencia. En casi todos los casos, la respuesta incluye medidas de seguridad y salud en el trabajo para el personal sanitario,

para la población directamente expuesta y para el medio ambiente. A consecuencia de la propagación de la COVID-19, todo el mundo se ha familiarizado con numerosos elementos contenidos en estas instrucciones.

La epidemia de SARS de 2002-2003, que afectó directamente a la OIT, dio lugar al aplazamiento del Foro del Empleo en China, que llevaba preparándose desde hacía tiempo. Pekka O. Aro, alto funcionario de la OIT encargado de los preparativos, falleció en Beijing en abril de 2003 tras haber contraído el virus en un vuelo internacional. La epidemia de SARS puso de manifiesto el alcance de la propagación del virus debido a los viajes internacionales. El conjunto de la OIT se vio confrontado a la realidad de esta crisis, y las delegaciones se apresuraron a cancelar su participación en dicho foro.

A principios de septiembre de 2014 la OIT y la OMS publicaron una nota informativa conjunta sobre la enfermedad por el virus del Ébola dirigida a los trabajadores y a los empleadores. El ébola y los trastornos de estrés postraumático contraídos durante la exposición en el trabajo son considerados enfermedades profesionales. Al riesgo de infección se suman los riesgos de estrés psicológico, estigma, violencia, largas jornadas laborales, deshidratación debido al uso de equipos de protección y problemas ergonómicos. Las personas que efectúen un viaje de negocios a zonas afectadas también están en situación de riesgo.



Pekka O. Aro en su despacho de la OIT en Ginebra.  
Falleció por el SARS en abril de 2003, mientras trabajaba  
en la preparación del Foro del Empleo en China.

**► Pautas de la OIT contra el SARS**

En respuesta a una petición cursada por los altos funcionarios de salud de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental en 2003 como consecuencia de la epidemia de SARS, la OIT publicó una guía para la respuesta práctica y administrativa a las enfermedades infecciosas en el lugar de trabajo que exponía, de manera detallada, las medidas que debían tomarse a nivel nacional y en el lugar de trabajo con arreglo a las normas internacionales del trabajo.

Por regla general, las personas enfermas no deben acudir al lugar de trabajo y, si lo hacen, se les debe prestar la atención adecuada. Todos los lugares de trabajo deberían disponer de instalaciones sanitarias adecuadas, limpiarse a diario y estar bien ventilados. Esto demuestra que las normas medioambientales y las normas laborales convergen. En caso de que se produzca un brote de SARS, se deberían tomar medidas de detección, evitar el contacto físico y mantener las distancias. Quince años después, comprobamos que estas medidas coinciden con las que se han establecido para luchar contra la COVID-19.

Las personas que trabajan de cara al público tienen derecho a pedir a las personas presuntamente enfermas que abandonen el lugar o a dejar de trabajar. Las clínicas, hospitales y establecimientos de atención medicalizada deberían disponer de equipos de protección y tanto los empleados como los pacientes deben observar las medidas de higiene establecidas, en particular, lavarse las manos con frecuencia. El personal que atienda a pacientes con SARS debería llevar un equipo de protección completo.

También se deben tomar las disposiciones necesarias para el regreso al lugar de trabajo de los pacientes curados, esto es, la utilización de ropa de protección durante un periodo determinado, el apoyo psicológico en caso necesario y el suministro de información adecuada a los compañeros de trabajo.

Igualmente se debería establecer una política nacional coherente sobre la seguridad y salud en el trabajo y el entorno laboral, formulada en consulta con los representantes de los empleadores y de los trabajadores. En particular, esta política debería estar dirigida a las personas desempleadas, los trabajadores migrantes, las personas inmigrantes en general, las personas marginadas y los presos. Debería identificarse y dotarse de equipos necesarios a los hospitales que puedan tratar a pacientes con SARS o enfermedades similares. Deberían tomarse asimismo las disposiciones necesarias para realizar cuarentenas, además del confinamiento en el domicilio particular.

Las normas también prevén la protección social de todas las categorías de la población, incluido el derecho a las prestaciones de desempleo y las garantías frente al despido por motivos de salud. Las condiciones de teletrabajo deben negociarse entre el trabajador y el empleador.

Como ha puesto de relieve la pandemia de COVID-19, las crisis de gran alcance, que suponen una real amenaza para muchas vidas humanas, se ceban especialmente con el personal de salud. Cientos de profesionales sanitarios han fallecido después de contraer el virus.

El principio fundamental de las normas, consagrado una vez más a raíz del brote de SARS, es que los trabajadores tienen derecho a no ejecutar una labor que consideran peligrosa. Sin embargo, si por su naturaleza el trabajo implica un cierto nivel de riesgo, el derecho de alejarse de una situación de peligro solo puede ejercerse si ese riesgo ha aumentado considerablemente.

## 7. El advenimiento de una nueva crisis mundial

La crisis financiera asiática de 1997 auguraba el estallido de una nueva crisis a escala internacional. En un análisis publicado entonces, la OIT concluyó que se hubieran mantenido millones de puestos de trabajo si hubiera habido una inversión mínima en planes de protección social. La crisis tuvo como consecuencia cambios de régimen, por ejemplo en Indonesia, y la creación de nuevas actividades de cooperación técnica basadas en el diálogo social y en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998.

Con la llegada del nuevo siglo, las fuerzas opuestas que configuran la economía mundial dejaban entrever una crisis inminente. En su primera Memoria sobre el trabajo decente, en 1999, el nuevo Director General, Juan Somavia, citó las palabras del fundador del Foro Económico Mundial, Klaus Schwab: «Las fuerzas de los mercados financieros parecen haber enloquecido, humillando a los gobiernos, reduciendo el poder de los sindicatos» y creando una sensación de vulnerabilidad extrema en las personas. Somavia concluía que el fin de la Guerra Fría había debilitado el propósito común de los mandantes.

En el nuevo debate sobre la «arquitectura financiera mundial» —concepto que se alejaba del nuevo orden económico mundial—, la OIT hubo de hacer frente a crisis sucesivas de ajuste y de desarrollo.

En esa primera Memoria, Somavia introdujo el concepto del trabajo decente e inauguró una nueva etapa hacia una mayor integración de los diferentes métodos utilizados para superar los retos de un mundo cada vez más complejo y globalizado. Al principio, sirvió para presentar, en un formato atractivo, los objetivos estratégicos: empleo, protección social, normas y diálogo social. En la reunión de la Conferencia de 1999, el eminente economista Amartya Sen calificó este concepto como un «nuevo paradigma de desarrollo».



En el discurso que pronunció en 1999 ante la Conferencia Internacional del Trabajo, Amartya Sen, premio nobel de economía, calificó al trabajo decente como el nuevo paradigma de desarrollo.

A principios del siglo XXI, el concepto de «trabajo decente» se convirtió en el caballo de batalla de la OIT. Los informes de la Conferencia ponían de relieve los déficits de trabajo decente y la estrategia de superar la pobreza mediante el trabajo. En 2003, el Consejo de Administración adoptó el Programa Global de Empleo con la finalidad de que el trabajo decente ocupara un lugar central en las políticas económicas y sociales.

Estos conceptos también se aplicaron al examen de la dimensión social de la globalización. Después de dos años de trabajo, en 2004 la Comisión Mundial tripartita independiente creada al efecto introdujo en la OIT el concepto de globalización justa, que debe abordarse en la óptica del trabajo decente.

La crisis financiera de 2008 fue gestándose poco a poco; no sucedió de forma inesperada. En su Memoria a la Conferencia en 2006, Somavia anunciaba la creciente crisis global del empleo. A pesar de que en 2005 se registró una tasa de crecimiento del 4,3 por ciento, la economía mundial no consiguió crear suficientes puestos de trabajo para absorber a todas las personas que se incorporaban al mercado laboral. Esto se imputó a los efectos de la inversión y el comercio internacional, que fueron decepcionantes, y generó una ola de proteccionismo, control de la migración y xenofobia. El sistema político perdió credibilidad cuando los partidos que ganaron las elecciones incumplieron sus promesas de crear empleo.

Dos años después, Somavia observó que la crisis se estaba extendiendo y ya no solo afectaba al sector de créditos hipotecarios en los Estados Unidos. La economía mundial siguió creciendo, pero también se acentuaron los desequilibrios sociales y económicos. Las empresas que subcontrataban la producción empezaron a ganar terreno frente a los trabajadores. Huelga decir que estas no se consideraban «empresas sostenibles» y no correspondían al modelo propuesto por la OIT para solucionar la crisis, junto a otras soluciones como el aumento del poder adquisitivo de los desfavorecidos, la inversión en el desarrollo de los recursos humanos y las infraestructuras, la protección del medio ambiente y el trabajo decente.

En 2008, la Conferencia quiso definir mejor los objetivos estratégicos de la OIT en lo que respecta al empleo, la política social, las normas y el diálogo social, y adoptó la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, que dio paso a un enfoque más sistemático e integrado para su examen en las reuniones anuales de la Conferencia. Según algunos participantes en la elaboración de la Declaración, se trataba de una guía para aplicar la Declaración de Filadelfia.

De manera general, se consideró que las turbulencias económicas y financieras de 2008 eran una crisis de ámbito mundial. Para los gobiernos y los interlocutores sociales, las crisis regionales, a menudo provocadas por diferencias políticas, no deberían dar lugar a que la OIT actuara de manera concertada e inmediata. Por eso, el debate giró en torno a los efectos tanto positivos como negativos de la globalización, esto es, sobre las crisis y las oportunidades que este fenómeno entrañaba.

En ese momento, a las críticas a la globalización, que procedían de la izquierda, empezaron a sumarse las de la derecha. Se pasó del cuestionamiento de las reglas del sistema al nacimiento de movimientos nacionalistas extremistas que contestaban la existencia

misma del sistema. Lo que sucedió después vino a corroborar las tesis del sociólogo francés Maurice Duverger: los extremos convergen en su rechazo al sistema. El siglo XX nos ha enseñado que los métodos de la extrema derecha suelen ser tan brutales que silencian las voces críticas del otro extremo.

El desempleo siguió aumentando, la pobreza persistió, y no se vislumbraban atisbos de mejora en los años venideros. Cada año llegaban al mercado de trabajo 45 millones de solicitantes de empleo; en los cinco años siguientes, hubiera sido necesario crear 500 millones de puestos de trabajo para compensar estas pérdidas. Los empleadores y los trabajadores se enfrentaban a una amenaza doble: el aumento constante del desempleo y las desigualdades, y el hundimiento de las empresas.

Con ocasión de la Reunión Regional Europea celebrada en Lisboa en marzo de 2009, el Grupo de los Empleadores organizó una sesión paralela de alto nivel sobre los efectos de la crisis financiera de 2008. A nivel nacional, los empleadores habían expresado su profunda preocupación por la amenaza que esta crisis suponía para las empresas, algunas de las cuales ya habían quebrado. Posteriormente, el Consejo de Administración decidió modificar el orden del día de la reunión de 2009 de la Conferencia Internacional del Trabajo constituyendo una comisión plenaria para concebir una respuesta común: el Pacto Mundial para el Empleo.

### ► **Medidas propuestas en el Pacto Mundial para el Empleo**

La Conferencia adoptó el Pacto Mundial para el Empleo en 2009, después de una cumbre de tres días en la que participaron diversos jefes de Estado y de gobierno, cuyo objetivo era «estimular la recuperación económica, generar empleo y proteger a las personas trabajadoras y sus familias». El documento final presentaba «una cartera integrada de políticas viables y de probada eficacia» que podían adaptarse a las necesidades de los mandantes nacionales de la OIT.

El Pacto Mundial para el Empleo proponía medidas para:

- mantener en el empleo a las mujeres y los hombres tanto como sea posible, y respaldar a las empresas, en particular las pequeñas, medianas y microempresas;
- apoyar la creación de empleo y promover inversiones en sectores intensivos en empleo, incluidos los empleos verdes;
- facilitar una reinserción más rápida en el empleo y contener la deflación de los salarios;
- proteger a las personas y las familias afectadas por la crisis, en particular las más vulnerables y aquellas en la economía informal, fortaleciendo los sistemas de protección social para mantener ingresos y niveles de subsistencia sostenibles, así como la seguridad de las pensiones;
- acelerar la recuperación del empleo y ampliar las oportunidades de ocupación, actuando simultáneamente sobre la demanda y la oferta de trabajo, y
- dotar a la fuerza de trabajo de las competencias laborales necesarias, tanto ahora como en el futuro.

El Pacto se enmarcaba en el Programa de Trabajo Decente y reiteraba la importancia del respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la igualdad de género y la libertad de expresión, la participación y el diálogo social.

En el Pacto se enumeraba una serie de medidas para favorecer la recuperación que ya habían sido recomendadas por la OIT en crisis anteriores: promover servicios públicos de empleo eficaces, evitar espirales deflacionistas de los salarios y establecer programas de obras públicas de emergencia y mecanismos de creación directa de puestos de trabajo. En el Pacto se hacía referencia expresa al Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131).

También se mencionaba la importancia de la información sobre el mercado de trabajo para que los países realicen evaluaciones comparativas de sus avances, así como del fortalecimiento de la capacidad nacional de diagnóstico y asesoramiento sobre política social. Además, se sugería que los países dieran prioridad a las respuestas a la crisis en los Programas de Trabajo Decente por País formulados con la OIT.

Para gestionar las crisis, el Pacto Mundial para el Empleo combinaba elementos nuevos o modificados y medidas ya aplicadas en décadas anteriores. Algunas de las medidas más conocidas eran el apoyo inmediato a los ingresos, los servicios de empleo y las obras públicas, así como las funciones habituales de la OIT, como la recolección y el análisis de datos. Las soluciones más novedosas comprendían la creación de empleos verdes y la transformación de la economía hacia actividades «con bajas emisiones de carbono y respetuosas del medio ambiente», el apoyo a las pequeñas y medianas empresas y a las microempresas, y medidas para abordar la cuestión de la economía informal.

Los elementos que más han prosperado y evolucionado son el recurso al diálogo social y el método utilizado por la OIT para encontrar un equilibrio entre el apoyo al empleo y la sostenibilidad de las empresas. Al centrar sus esfuerzos en las pequeñas y medianas empresas, la OIT reconocía que eran la mayor fuente de empleo a nivel mundial. Las mismas políticas públicas que en los años 1920 se hubieran tildado de intervencionistas se convertían ahora en medidas para la creación de un «entorno favorable» al desarrollo empresarial. Se empezaba a barajar la idea de establecer niveles mínimos de protección social.

Cuando se adoptó el Pacto Mundial para el Empleo, los empleadores declararon que la responsabilidad de establecer medidas de seguimiento correspondía a los actores nacionales, en particular a los gobiernos. Los trabajadores destacaron el papel del diálogo social y, en particular, del reconocimiento del derecho de sindicación. En el Pacto la OIT se comprometía a prestar asistencia a los mandantes que así lo solicitaran, si bien no se establecía ningún mecanismo formal al respecto. Parte del seguimiento se efectuó mediante análisis por país de las modalidades de aplicación del Pacto a nivel local, realizados por la Oficina conjuntamente con el país interesado.

El Pacto Mundial para el Empleo fue un logro extraordinario, semejante al del Programa Mundial del Empleo. Sin embargo, la puesta en práctica de ambos instrumentos dependía de la acción de los países, que en muchos casos no adoptaron las medidas de seguimiento oportunas. Cabe preguntarse si, en última instancia, la desaparición del Pacto Mundial para el Empleo obedeció a las mismas razones que el Programa Mundial del Empleo. El caso es que, al carecer de un marco que permitiera la participación de los países interesados, permaneció circunscrito a Ginebra.

En los países que cooperaban, el tripartismo formaba parte del sistema. En aquellos países menos interesados en cooperar con la OIT, el tripartismo era mucho menos frecuente. Así pues, dado que los mandantes intervenían en la selección de los países beneficiarios, el Grupo de los Empleadores y el Grupo de los Trabajadores tendían a excluir a determinados países que consideraban que no respetaban los valores del tripartismo.

El Pacto Mundial para el Empleo sirvió de punto de referencia, y uno de sus compromisos era la integración de la OIT en el G20 que, después de la crisis financiera de 2008, había sustituido al G7 y al G8, de ámbito más reducido. El G7, que se creó a raíz de la crisis energética de principios de los años 1970, sigue siendo el núcleo duro de la OCDE, mientras que el G20 es de ámbito mundial.

## 8. Las nuevas dimensiones

En el mundo multilateral hay numerosas cuestiones secundarias que no siempre encajan en el relato principal desde el punto de vista cronológico o temático, pero que son indispensables para comprender la dimensión de lo que se está analizando. Para referirse a estas cuestiones se suele utilizar un lenguaje codificado que da lugar a diversas interpretaciones. Con el tiempo, y debido a la dificultad para mantenerlas al margen, estas cuestiones secundarias tienden a fundirse en el panorama general.

Para comprender los desafíos a los que nos enfrentamos, conviene tener presentes cuatro dimensiones: el medio ambiente, la economía informal, las estrategias de gestión de crisis y la nueva percepción del papel que cumple el sector privado.

### ► Medio ambiente, situaciones de emergencia y crisis

---

Desde los años 1970, las cuestiones medioambientales se han cernido sobre la comunidad mundial de una manera que podría compararse a la melodía de la *Séptima sinfonía* de Shostakovich: una marcha persistente que se aproxima desde la distancia y va cobrando intensidad, hasta dominarlo todo.

La cuestión del medio ambiente se planteó en la OIT a principios de los años 1970. En los países industrializados, el aumento del bienestar material empezó a hacer mella en el medio ambiente. Los movimientos de protesta social adoptaron la causa del deterioro medioambiental a raíz de libros como *Primavera silenciosa*, de Rachel Carson, publicado en 1962. El crecimiento tal vez no haya generado los puestos de trabajo y la actividad económica esperados en los países en desarrollo, pero su impacto medioambiental es cada vez más notorio en todo el mundo.

En la mayoría de países en desarrollo, el deterioro del medio ambiente se remonta a la era colonial. Estos países asumieron el modelo de desarrollo de los países industrializados, pero destinando aún menos recursos al saneamiento. La correlación entre pobreza, mala salud y medio ambiente era cada vez más patente. La falta de control estatal y la necesidad de llenar las arcas públicas jugaba en contra de la protección del medio ambiente, y el movimiento sindical estaba más preocupado por los ingresos, la salud y los derechos de los trabajadores que por el estado del medio ambiente.

La respuesta de las Naciones Unidas llegó en 1972, con ocasión de la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo. Ese mismo año, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una resolución en la que denunció

que los costos sociales de este fenómeno —hambruna, enfermedades, disturbios civiles y refugiados económicos— eran inaceptables. La Conferencia señaló que cuatro de cada cinco enfermedades comunes se debían a la insalubridad del agua o a la falta de saneamiento, y que en el mundo cada día morían 25 000 personas por enfermedades transmitidas por el agua. También en 1972, Wilfred Jenks reconocía que el crecimiento y el medio ambiente eran difícilmente conciliables. Sin embargo, consideraba que el mundo no podía dar la espalda al crecimiento y la productividad, tan necesarios en los países en desarrollo, donde los problemas medioambientales más graves eran consecuencia de la pobreza.

Dieciocho años después, en 1990, Michel Hansenne concluía en su Memoria, titulada *El medio ambiente y el mundo del trabajo*, que la contaminación y el agotamiento de los recursos naturales constituían una grave amenaza: las predicciones más pesimistas agoraban que, si no se domeñaba, «habría llegado el fin del mundo». Las empresas tendrían que idear métodos de producción más limpios; aunque esta solución no era barata, resultaría rentable a largo plazo. Se instó a los trabajadores a reclamar más protección en el mundo en desarrollo.

El informe Brundtland, publicado por esas fechas, introdujo el concepto de desarrollo sostenible. El desastre nuclear de Chernobyl, el escape en la fábrica de pesticidas de Union Carbide en Bhopal, India, y el derrame de crudo del petrolero Exxon Valdez habían sensibilizado a la opinión pública. Esa serie de desastres pusieron de manifiesto que, sin las garantías necesarias, la carrera hacia una mayor producción industrial y económica suponía un peligro creciente en un mundo ávido de progreso pero parco en protección.

Cuando la Guerra Fría dio paso a la distensión, para la OIT el medio ambiente se convirtió en un tema inocuo desde el punto de vista político, del que todos los sindicatos europeos podían tratar en las conferencias conjuntas. La OIT manejaba el concepto de «medio ambiente de trabajo», que se adaptaba perfectamente a su mandato. En la Resolución de 1972, la Conferencia Internacional del Trabajo consideró que las causas del deterioro del medio ambiente de trabajo constituían también uno de los principales elementos de contaminación de la naturaleza. La Recomendación sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 (núm. 156) destacaba que en las medidas de protección del medio ambiente de trabajo se debía tener en cuenta la protección del medio ambiente en general. Debería establecerse una estrecha vigilancia en los centros de producción y evaluar el impacto de la producción en el medio ambiente en general.

Los llamamientos de Blanchard y Hansenne antes y después de la Guerra Fría cayeron en saco roto. La idea de abordar de manera integrada el entorno de trabajo y el medio ambiente en general no prosperó, y la transición económica y política y la globalización acapararon toda la atención.

En 1992, la Cumbre para la Tierra celebrada en Río de Janeiro llegó a la conclusión de que la protección del medio ambiente debía convertirse en una parte integrante del proceso de desarrollo. En 2002, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo definió tres pilares para el desarrollo sostenible: el crecimiento económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente.

En 2007, el enfoque del trabajo decente había obtenido el apoyo del sistema multilateral, pero, como puso de manifiesto Somavia en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, no se habían alcanzado aún las metas establecidas por lo que se refería a la protección del medio ambiente. Según Somavia, esto se debía a que la estrategia utilizada adolecía de un defecto fundamental: se basaba en la creencia de que los mercados podían reemplazar a las políticas públicas para equilibrar las necesidades económicas, sociales y medioambientales. Así se expresó un año antes de que estallara la crisis financiera mundial.

Somavia abogaba por una transición a empleos verdes que fuera segura para las personas y protegiera el planeta. Ahora que el trabajo decente gozaba de aceptación universal, había llegado el momento de introducirlo en el ámbito medioambiental. La OIT podía invertir más energía en el proceso, porque el lugar de trabajo reunía las dimensiones social, económica y medioambiental de manera indisociable.

La OIT estaba cada vez más presente en esta esfera, a medida que se multiplicaban las conferencias internacionales sobre el medio ambiente y aumentaba la presión provocada por el deterioro medioambiental. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores asumieron una participación activa. La Confederación Sindical Internacional (CSI) y la Organización Internacional de Empleadores (OIE), en colaboración con el PNUMA, publicaron en 2008 un informe en el que pedían una transición al trabajo decente en un mundo sostenible con bajas emisiones de carbono.

En los preparativos de la conmemoración del centenario de la OIT se tuvo en cuenta la cuestión medioambiental. En 2013 Guy Ryder puso en marcha la «Iniciativa Verde» del centenario de la Organización con objeto de estudiar cómo vincular el trabajo decente con la transición hacia un desarrollo sostenible con bajas emisiones de carbono. El objetivo de esta «transición justa» consistía en maximizar la creación de empleos verdes. La OIT ha calculado que la aplicación del Acuerdo de París generaría 24 millones de puestos de trabajo y, aunque se perderían 6 millones de empleos, el crecimiento neto sería de 18 millones. La pérdida de puestos de trabajo se podría compensar mediante actividades de reciclaje y reparación.

En su reunión de 2013, la Conferencia Internacional del Trabajo mantuvo una discusión general sobre desarrollo sostenible, trabajo decente y empleos verdes. Llegó a la conclusión de que la ecologización de los empleos obligaba a innovar, lo cual fortalecería aún más la resiliencia de las sociedades. Sin embargo, esta transición solo sería posible con la participación del mundo del trabajo.

En noviembre de 2015, el Consejo de Administración adoptó las Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos, cuyos elementos principales eran los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la igualdad de género y la creación de un entorno propicio para el empleo y las empresas. No existía una solución única, ya que cada caso era diferente, pero el diálogo social tenía una importancia fundamental.

En 2017, en la Memoria sobre trabajo y cambio climático que presentó en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Guy Ryder observó que, aunque hasta ese momento los debates sobre el medio ambiente habían tenido poca repercusión en la

OIT, ya nadie cuestionaba la urgencia de actuar. La discusión entró en punto muerto a consecuencia de una confrontación simplista acerca del empleo, el crecimiento, la prosperidad material y el desarrollo. No parecía que hubiera ninguna posibilidad de que se establecieran nuevas normas sobre una transición justa. Por el contrario, la OIT consideraba que esta cuestión debía mantener su carácter transversal, y apostó por ampliar la base de conocimientos e intensificar la labor en este ámbito teniendo en cuenta el contexto específico de cada país.

El valor añadido que aportaba la OIT seguía consistiendo en la participación de los actores que sufrían de manera directa las consecuencias que tenía el cambio climático en el empleo y la producción. En 2016, la Organización Meteorológica Mundial calculaba que 23,5 millones de personas se tenían que desplazar cada año para huir de inundaciones, hambrunas y otros factores ambientales. El objetivo de la OIT era minimizar y gestionar la deslocalización de la producción y del empleo. El potencial de creación de trabajo decente debía integrarse en la transición hacia un desarrollo sostenible con bajas emisiones de carbono.

El debate sobre el medio ambiente tal vez no haya dado con una solución milagrosa, pero ha logrado reunir un gran consenso en torno a una transición ambiental justa. Un análisis más detenido demuestra que este consenso es fruto de las mejoras introducidas en la economía informal, la promoción de empresas sostenibles y el fomento de un entorno propicio para el empleo y la actividad económica. Las soluciones propuestas apelan a las normas, los principios y derechos fundamentales en el trabajo y el diálogo social.

## ► La economía informal

---

Junto con el medio ambiente, la cuestión de la economía informal ha ido tomando importancia en la segunda mitad del siglo XX. Anteriormente denominado «sector no estructurado», salió a la luz gracias al Programa Mundial del Empleo. Blanchard atribuyó este concepto al informe de la misión para el empleo en Kenya, que precedió al Programa. En 1974, la definió en estos términos: «actividades de las pequeñas empresas que han surgido espontáneamente en el sector de población de bajos ingresos, con escaso o sin ningún reconocimiento o protección oficial».

La economía informal cuestiona algunos de los fundamentos de la organización económica y social y ha sido un tema recurrente en las memorias de los directores generales a la Conferencia, en los debates de la Conferencia y en la elaboración de normas. En 2015, la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) la introdujo en el corpus de las normas internacionales del trabajo.

La Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169) ya se había referido a la necesidad de facilitar la integración del sector no

estructurado, advirtiendo al mismo tiempo del riesgo de que la formalización reduzca su capacidad para absorber mano de obra.

Al contemplar las normas que podrían aplicarse a la economía informal, Michel Hansenne mencionó los principios y derechos fundamentales en el trabajo y la seguridad y salud en el trabajo. En la Memoria que sometió a la Conferencia en 1991, señaló que la economía informal era un terreno poco explorado y muy controvertido. Por un lado, creaba trabajo e ingresos. Por otro, se situaba al margen de la reglamentación y no ofrecía una protección adecuada. El empleo creado no era ilegal, pero no permitía acatar la normativa laboral, y tampoco podía considerarse como una actividad delictiva. Al carecer de seguridad social, la economía informal estaba a merced de la recesión. Sin embargo, en tiempos de crisis, aumentaba su demanda.

La economía informal parecía estar siempre al borde del abismo. Su aparición se debe a que la economía formal no lograba proporcionar suficientes ingresos. Para Hansenne, la economía informal operaba como una «enorme reserva de mano de obra», pero no debía compararse con la economía sumergida: la evasión o elusión fiscales no eran sus objetivos. Tampoco podía considerarse como una estrategia de supervivencia para los más pobres, como ocurría en los países en desarrollo. El crecimiento económico no basta para que la economía informal desaparezca, sino más bien lo contrario.



La peluquería es una microactividad emblemática tanto en el sector formal como en el informal. Fotografía tomada en Antsirabe, Madagascar, en 2017.

La situación de la economía informal no se debe a la debilidad de la legislación o a su inexistencia, sino a las condiciones del sector. Los objetivos establecidos en las normas deben alcanzarse de manera progresiva, empezando lógicamente por lo más urgente, como en toda situación de crisis. Este enfoque podría compararse al que se utiliza para la eliminación de las peores formas de trabajo infantil y el establecimiento de pisos de protección social. Permite mejorar la situación sin necesidad de imponer una regulación total e inmediata. Para la OIT, los principios y derechos fundamentales en el trabajo constituirían un buen punto de partida.

Según cifras de 2019, los trabajadores por cuenta propia, las microempresas y las pequeñas y medianas empresas generan el 70 por ciento del empleo. Cuanto menor sea el nivel de renta de un país, mayor será este porcentaje. En los países de ingresos bajos, el 80 por ciento de la fuerza de trabajo está en riesgo debido a la crisis provocada por la COVID-19. En los países de ingresos más bajos, muy pocas empresas tienen más de 50 trabajadores. Cuando se pierden esos puestos de trabajo, los ingresos y el seguro de vejez y enfermedad desaparecen con ellos.

Según las estimaciones iniciales, de los 2000 millones de personas que trabajan en la economía informal, 1600 millones, mujeres en su mayoría, sufren las consecuencias de la crisis de COVID-19. Cuando en los países de ingresos bajos el 90 por ciento del empleo se concentra en la economía informal, resulta mucho más difícil que las herramientas de lucha contra el desempleo masivo lleguen hasta ellos. Si tenemos en cuenta que ocho de cada diez empresas en el mundo operan en la economía informal, sería más adecuado que el apoyo prestado consistiera en una rebaja generalizada de los gastos corrientes (gastos de comunicación —conexión a internet y teléfonos móviles—, transporte, alquileres). La negociación colectiva y el diálogo social deben adaptarse a esta realidad.

### ► **Medidas para la economía informal**

La Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) ofrece orientaciones sobre cómo facilitar la transición a las actividades formales respetando los derechos fundamentales de los trabajadores y promoviendo oportunidades de seguridad de los ingresos, medios de sustento y emprendimiento. La Recomendación destaca la necesidad de hallar el equilibrio entre la creación de empresas y la garantía de que los puestos de trabajo generados sean decentes. También subraya que debe evitar la informalización de los empleos de la economía formal.

La Recomendación se aplica a todos los trabajadores y unidades económicas (empresas, hogares, trabajadores por cuenta propia, cooperativas) de la economía informal, incluidos «los trabajadores cuyas relaciones de trabajo no están reconocidas o reguladas». Su finalidad es fortalecer los principios y derechos fundamentales en el trabajo, centrándose en particular en la promoción de la igualdad de género y la no discriminación y en la seguridad y salud en el trabajo. La cobertura del seguro social debería extenderse progresivamente a todas las personas ocupadas en la economía informal.

Diversas disposiciones hacen referencia al desarrollo de microempresas y pequeñas y medianas empresas. Debería preservarse y aumentarse el potencial empresarial, así como la capacidad de innovación de los trabajadores, en el marco de un enfoque que combine incentivos con medidas de cumplimiento de la legislación y las políticas nacionales. Las políticas macroeconómicas deberían favorecer el empleo.

La Recomendación destaca la necesidad de crear un entorno propicio para la libertad sindical y el diálogo social. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberían prestar servicios a los trabajadores y a las unidades económicas de la economía informal.

El anexo, en el que se enumeran los instrumentos pertinentes para la economía informal, pone de manifiesto la importancia de que las normas internacionales del trabajo orienten la transición a una actividad económica y laboral más formal y segura. Esta lista podrá ser revisada por el Consejo de Administración.

## ► **La respuesta a la crisis en el marco del Programa de Trabajo Decente**

Muchas de las crisis en las que ha intervenido la OIT han sido consecuencia de desplazamientos masivos de trabajadores. En los años 1920, la Organización secundó los esfuerzos de Fritjof Nansen quien, en nombre de la Sociedad de las Naciones, trabajó en favor de los refugiados rusos que huían de la guerra civil. El colapso del Imperio ruso dio lugar al desplazamiento de cerca de dos millones de personas, es decir, una cifra superior a la de la llegada de refugiados de Oriente Medio y África a Europa en 2015, que generó crisis y bloqueos a nivel local. Después de varios años de trabajo en el

terreno, la OIT devolvió la competencia de la asistencia a los refugiados a la Sociedad de las Naciones, que creó la figura del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

De forma más o menos deliberada, la población civil ha sido frecuentemente el blanco de los conflictos militares. Además, el número y el alcance de los desastres naturales no han dejado de aumentar. Aunque las opiniones en cuanto a las causas de los daños al medio ambiente pueden discordar, sus efectos se han intensificado debido a la concentración de población en las zonas urbanas o rurales afectadas por terremotos, tormentas y tsunamis.

La OIT ha participado en muchos lugares en las tareas de reconstrucción después de una crisis. Tras la firma de los acuerdos de paz que pusieron fin al cruel conflicto en Camboya, se emprendió un amplio programa de reconstrucción en Siem Riep, en las proximidades del templo de Angkor Wat. Junto con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), llevó a cabo una campaña de limpieza para abrir el recinto al turismo mundial. La red de carreteras que da acceso al complejo y comunica la región es fruto de un programa de la OIT con un uso intensivo de mano de obra, que permitió utilizar de manera óptima la mano de obra para crear trabajo decente y sostenible.

En la Memoria sobre trabajo decente que presentó a la Conferencia en 1999, Juan Somavía anunció la creación de un nuevo programa sobre reconstrucción e inversiones intensivas en empleo concebido para atender situaciones que se derivan de las crisis y de las condiciones de pobreza extrema. A raíz de ello se estableció un programa especial de gestión de crisis, cuyo objetivo era reconocer la desintegración del tejido social, el deterioro del empleo y las situaciones de pobreza que conllevan las crisis de diversa índole. La Memoria, que puso sobre la mesa el concepto de «trabajo decente», atribuía la causa de las crisis a las guerras o conflictos armados, las malas cosechas, las fluctuaciones macroeconómicas, los desastres climáticos y la pobreza extrema persistente. Los movimientos sociales y las transiciones políticas también podían requerir de intervención para atajar la crisis. Los módulos de intervención deberían idearse con el fin de mantener los niveles de ingresos a corto plazo y promover la inversión y la capacidad productiva a más largo plazo.

El programa InFocus, que se puso en marcha en 1999, carecía de base institucional en la OIT. Las intervenciones dependían de equipos de trabajo en los que participaban diversos departamentos de la sede y funcionarios de las oficinas exteriores. Las respuestas a las crisis consistían en intervenciones en materia de empleo, cooperación tripartita y aplicación de los convenios fundamentales. Para pasar de la prestación de socorro de emergencia al restablecimiento de la dignidad, la seguridad y la autonomía era necesario promover la creación de puestos de trabajo por las instituciones públicas y privadas, las competencias, la actividad empresarial y mercados eficaces. La OIT intervenía en las crisis generadas tanto por conflictos armados como por desastres naturales, como los terremotos y corrimientos de tierras. Por lo general, las intervenciones consistían en promover la creación de empleo, aunque en algunos casos, como en la Argentina, se aplicaron medidas de política social para responder a la crisis económica.

Posteriormente, la OIT prosiguió con las actividades de lucha contra la crisis en el marco del programa de referencia denominado Programa Empleo para la Paz y la Resiliencia. Se desarrollaron medidas para responder a situaciones de conflicto armado, personas desplazadas, personas refugiadas, desastres naturales y países en transición. El Programa recurre a inversiones intensivas en empleo para superar las crisis graves, así como al desarrollo de competencias técnicas, profesionales y empresariales, de los servicios de empleo y del sector privado y el tejido económico y empresarial local. Las actividades se basan en el fortalecimiento de la capacidad institucional, el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y el diálogo social.

Las medidas de reconstrucción emprendidas por la OIT después del terremoto que asoló Haití en 2010 consistieron en la realización de obras públicas y en la prestación de asistencia a los contratistas locales del sector privado para que pudieran participar en las licitaciones de proyectos intensivos en mano de obra que fueran compatibles con el enfoque de trabajo decente. En respuesta a la devastación provocada por un tsunami en diciembre de 2004, la OIT puso en marcha un extenso programa de recuperación en la provincia de Aceh, en Indonesia. Las primeras medidas fueron el establecimiento de servicios públicos de empleo de emergencia, programas de efectivo por trabajo para apoyar a las personas e inyectar liquidez en el sistema, y programas de alimentos por trabajo. Posteriormente, se reforzaron las medidas de recuperación mediante la promoción de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, la microfinanza, los servicios de desarrollo empresarial, la formación profesional y de gestión y el desarrollo de la iniciativa empresarial de las mujeres.



La restauración del complejo del templo de Angkor Wat en Siem Riep, Camboya, y la construcción de la infraestructura vial de la zona se llevaron a cabo en los años 1990 gracias a un programa de la OIT con uso intensivo de mano de obra.

El paso del socorro de emergencia a una acción más institucionalizada y perdurable se efectuó mediante consultas con los representantes de los empleadores y de los trabajadores. Había que evitar crear situaciones que pudieran prestarse a la utilización de trabajo infantil o trabajo forzoso. En mayo de 2009, cuando el ciclón Nargis devastó gran parte del delta del Irrawaddy, la OIT emprendió un proyecto de creación de empleo y medios de vida en la zona, a pesar de que su Consejo de Administración hubiera decidido interrumpir toda cooperación técnica con Myanmar. La iniciativa partió del Grupo de los Trabajadores, con el fin de impedir el recurso al trabajo forzoso, que era el motivo por el cual se habían impuesto dichas restricciones.

### ► Recomendación núm. 205

Ante las solicitudes de intervención, cada vez más numerosas, debido a la alta incidencia de conflictos y desastres, la OIT revisó sus normas en la materia para poder atenderlas. La Conferencia Internacional del Trabajo adoptó, en la reunión celebrada en Filadelfia en 1944, la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71), a fin de facilitar la desmovilización y la recuperación del empleo después de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, este instrumento se refería a las guerras entre naciones, y no a las guerras intestinas. La Recomendación se redactó antes de que se empezara a recurrir a la negociación colectiva y al diálogo social para elaborar las políticas económicas nacionales, y desde entonces han surgido nuevas amenazas derivadas del cambio climático, los desastres naturales y el comportamiento irresponsable de las empresas multinacionales. Además, la Recomendación de Filadelfia no abordaba las cuestiones de la prevención, la preparación y la resiliencia.

La idea central de la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205) es «generar empleo y trabajo decente a los fines de la prevención, la recuperación, la paz y la resiliencia con respecto a las situaciones de crisis provocadas por los conflictos y los desastres». Los conflictos armados siguen planteando un grave problema: en el momento de negociar este instrumento se contabilizaban 55 conflictos abiertos en 29 países. A menudo, la violencia no se produce entre grupos armados, sino que va dirigida contra personas concretas y contra la población civil. Además, en diversos lugares del mundo, como Haití, Somalia, Filipinas, Myanmar e Indonesia, los desastres naturales se sumaron a los conflictos.

Hoy en día entra en consideración un nuevo factor. Como demuestra esta monografía, la política de empleo está directamente ligada a la crisis desde los albores de la OIT. El triple enfoque que combina seguro de desempleo, servicios de empleo y obras públicas se ha mantenido prácticamente intacto, al igual que el papel central de la cooperación tripartita. La consolidación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo ha puesto de manifiesto la dimensión relativa a los derechos humanos.

Se estima que, entre 2005 y 2014, el costo económico de los conflictos y desastres en el mundo ascendía a 1,3 billones de dólares de los Estados Unidos. El socorro prestado por medio de la asistencia humanitaria representaba el 1 por ciento de este costo, y menos del 1 por ciento de esta ayuda se dedicó a la prevención.

A efectos de la prevención y de la realización de intervenciones selectivas, la Recomendación núm. 205 señala la necesidad de identificar a los grupos

vulnerables, como los trabajadores migrantes, pero también al personal sanitario necesario para tratar a las víctimas. Uno de los grupos más expuestos son los pueblos indígenas y tribales, a los que se hace referencia expresa en la Recomendación núm. 205.

El Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) regula la protección y los derechos de uno de los sectores de la sociedad que más sufre el embate de las crisis antrópicas y naturales, y que suele quedar al margen de la protección sanitaria, la educación, el empleo y los servicios de inspección del trabajo. Las situaciones de crisis pueden provocar desplazamientos, pueden llevarles a perder sus tierras e incluso pueden hacer que se pase por alto la obligación de consultarles.

En todas las situaciones de crisis, debería recurrirse a la cooperación tripartita con fines de prevención y socorro. En particular, debería promoverse la cooperación tripartita en los países donde las relaciones entre poderes públicos y sindicatos, o entre interlocutores sociales, resultan problemáticas. Los planes de reconversión profesional pueden paliar la necesidad creciente de personal y servicios de salud y seguridad para apoyar a la población vulnerable. Se alienta a los sindicatos a contribuir a este esfuerzo mediante la intensificación de la actividad en las redes sociales.

## ► El papel del sector privado

El cuarto cambio significativo desde el final de la Guerra Fría y la apertura de la economía de mercado mundial ha sido la percepción de las actividades del sector privado como una solución a las crisis económicas y del empleo. Las posturas adoptadas al respecto por la OIT y sus sucesivos directores generales han sido contradictorias: en ocasiones, se ha acusado a las empresas de desestabilizar el crecimiento y el empleo, pero al mismo tiempo se espera que ofrezcan una tabla de salvación. ¿Cuál es la realidad?

Como siempre, no hay una verdad única, y la respuesta depende por completo del comportamiento de las empresas. En nuestros días, ya no quedan muchos trabajadores revolucionarios que quieran acabar con la hegemonía patronal. El sector privado no es una entidad homogénea e inmutable; hay que tener en cuenta su evolución.

Cuando después de la Primera Guerra Mundial el desempleo masivo persistió, se imputó a los poderes públicos la responsabilidad del mantenimiento y la creación de puestos de trabajo. En los años 1920, Albert Thomas hizo una tímida referencia a la concesión de préstamos y ayudas a las empresas privadas, en un momento en que prevalecían las tesis keynesianas: el Estado podía intervenir principalmente para aumentar el poder adquisitivo con objeto de mantener la demanda de productos en el mercado.

La política del *New Deal* introdujo un elemento nuevo: el uso de fondos públicos a gran escala para reactivar la inversión privada. En 1935, Harold Butler utilizó la expresión «cebar la bomba de la economía» para referirse a las políticas aplicadas en los Estados

Unidos, Alemania, la Argentina, el Japón y Suecia. El capital improductivo se utilizó en inversiones que ofrecían seguridad y beneficios a largo plazo.

En 1966, David Morse dedicó su Memoria a la Conferencia a la industrialización, que consideraba una «condición indispensable» para lograr el progreso económico y social; entre otras cosas, propuso que se constituyera «una nueva clase de empresarios industriales, capaces de crear nuevas empresas». Los países socialistas y sus aliados trabajadores, en especial la Federación Sindical Mundial (FSM), respondieron que las actividades públicas o controladas por los trabajadores deberían tomar el relevo. El ejemplo más reciente era Cuba. Sin embargo, Morse también constató que los gobiernos eran cada vez más conscientes de que «la industrialización no debe depender completamente de iniciativas individuales, espontáneas y sin coordinación». En los países en desarrollo, los sindicatos eran frágiles y la dirección estaba dividida, con participación extranjera, nacional, privada y pública. Como principal empleador, el Estado solía tener interés en mantener al sector privado bajo su control.

En 1992, los empleadores y trabajadores miembros de la Comisión de Resoluciones de la Conferencia resolvieron bilateralmente un conflicto pendiente que se planteó a raíz de la propuesta de los empleadores de que se reconociera la función que cumplía «el espíritu empresarial». Los trabajadores se opusieron a lo que consideraban ser una postura ideológica en la transición postcomunista. Sin embargo, los gobiernos buscaban cada vez más soluciones en el sector privado. El apoyo a un «entorno propicio para las empresas» podía generar más puestos de trabajo que las intervenciones aisladas.



El potente tsunami que asoló Banda Aceh, Indonesia, en diciembre de 2004 arrastró un barco a una distancia de tres kilómetros del océano. La OIT participó en la reconstrucción de la economía local.

El resultado se plasmó en la Resolución sobre el papel de las empresas en el crecimiento del empleo y en la creación de un empleo pleno, productivo y libremente elegido, en la que se indicaba que las políticas deberían prever «el fomento y el estímulo de la creación y el desarrollo de empresas no sometidas a reglamentación innecesaria ni a una excesiva interferencia burocrática» y «el fomento de la libertad sindical y de la negociación colectiva libre y voluntaria».

Apoyándose en los cada vez más numerosos programas para las empresas emprendidos por la Oficina, el Grupo de los Empleadores adoptó este nuevo enfoque en las discusiones sobre futuras normas. Los empleadores querían normas que defendieran la promoción del empleo, y preferían que fueran recomendaciones y no convenios.

En 1998, la Conferencia adoptó la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189), cuyo preámbulo establecía que dos tercios de los puestos de trabajo recién creados correspondían a las pequeñas y medianas empresas. La Recomendación aborda toda la gama de políticas económicas, fiscales, industriales, regionales y de transporte establecidas por los gobiernos para facilitar el acceso a los mercados, y establece expresamente la necesidad de eliminar los obstáculos excesivos.

La Recomendación también hace referencia a los convenios que, en la misma reunión de la Conferencia, sirvieron de base para la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Así, se mantiene el equilibrio entre la creación de empresas y la protección básica de los derechos de los trabajadores, la provisión de puestos de trabajo de calidad, en particular para las mujeres, y la consulta con los interlocutores sociales.

Desde la óptica de la gestión de crisis, la Recomendación dispone que «en periodos de dificultades económicas, los gobiernos deberían tratar de proporcionar una ayuda firme y eficaz a las pequeñas y medianas empresas y a sus trabajadores», en particular a las mujeres, los desempleados de larga duración, los trabajadores de edad, los estudiantes, las minorías y los pueblos indígenas y tribales. La Recomendación no hace referencia al concepto de microempresas, que no se incorporó al léxico de la OIT hasta 2015, cuando la Conferencia mantuvo una discusión general sobre este tema. La atención creciente prestada a las microempresas y a los trabajadores por cuenta propia es reflejo de nuevos cambios en el empleo y la actividad económica. En los años 1960, la OIT seguía manejando el término «artesanía» para referirse a ese concepto.

El destacado papel que cumplen las pymes pone cada vez más de relieve la cuestión de la transición de la economía informal a la economía formal, que además se solapa en gran medida con la preocupación por la inadecuación de la reglamentación y la falta de infraestructuras de apoyo.

La Memoria sobre el trabajo decente que el Director General presentó a la Conferencia en 1999 reconocía que las empresas son la clave para el crecimiento y el empleo en las economías abiertas. El Director General Somavia declaró que la OIT «debe situarse como centro internacional de competencia especializado y de suministro de datos de interés para las empresas», en particular en lo relativo a las normas, los códigos, la legislación, la seguridad y salud en el trabajo y la buena gobernanza de las empresas.

Somavia añadió que era indispensable centrar la atención en la empresa para que la labor de la OIT se rija por la realidad y la práctica en el lugar de trabajo.

Uno de los elementos fundamentales del Programa Global de Empleo, creado en 2003, es el desarrollo de empresas. El Programa contiene herramientas como los servicios de apoyo a las empresas y las cooperativas en el marco de los programas de desarrollo económico local.

El concepto de empresas sostenibles está relacionado con el objetivo del desarrollo sostenible, según el tenor del Informe Brundtland, de 1987. En su reunión de 2007, la Conferencia Internacional del Trabajo consideró que este concepto formaba parte de los tres pilares —social, económico y medioambiental— del mundo del trabajo. La sostenibilidad de las empresas se basa en las normas internacionales del trabajo, los derechos humanos, el desarrollo social y el Estado de derecho, y se apoya en una política macroeconómica acertada y estable. Las conclusiones de la Conferencia citan la «búsqueda legítima de ganancias» de los emprendedores, que se combina con la necesidad de un desarrollo que respete la dignidad humana, la sostenibilidad medioambiental y el trabajo decente.

A nivel de las empresas, la sostenibilidad va asociada a diálogo social; desarrollo de los recursos humanos; buenas condiciones de trabajo; productividad, salarios y beneficios compartidos; responsabilidad social de las empresas, así como buena gobernanza empresarial y buenas prácticas.

En los Objetivos de Desarrollo Sostenible adoptados en 2015, las Naciones Unidas también reconocen que la «actividad empresarial, la inversión y la innovación privadas son los grandes motores de la productividad, el crecimiento económico inclusivo y la creación de empleo». Estos dependen del dinamismo de un sector privado en el que se respeten los derechos de los trabajadores.

En 2019, el informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo definió un «modelo empresarial y económico centrado en las personas» en el que las inversiones deberían sustentarse en un clima empresarial favorable y en incentivos a la financiación a largo plazo.

En el Preámbulo de la Declaración del Centenario de la OIT, la Conferencia reconocía la importancia de las empresas sostenibles como «generadoras de empleo y promotoras de innovación y trabajo decente». En la parte dispositiva de la Declaración se alentaba a:

*apoyar el papel del sector privado como fuente principal de crecimiento económico y creación de empleo promoviendo un entorno favorable a la iniciativa empresarial y las empresas sostenibles, en particular las microempresas y pequeñas y medianas empresas, así como las cooperativas y la economía social y solidaria, a fin de generar trabajo decente, empleo productivo y mejores niveles de vida para todos.*

## 9. De aquí en adelante

Esta monografía, presentada por orden cronológico y complementada con secciones temáticas, no tiene por objeto demostrar que la crisis de la COVID-19 es una consecuencia lógica de la acción de las fuerzas económicas, sociales, medioambientales y políticas en los últimos cien años. Sin embargo, tampoco sería erróneo decir que, mientras la OIT pugnaba por promover la justicia social, fuerzas subyacentes se confabulaban para provocar una nueva crisis mundial. Es posible que hayamos dado por fin con los «explosivos ocultos» en las zonas más recónditas de nuestras sociedades, tal como fueron descritos por el primer premio nobel de la paz, Frédéric Passy, a quien citó David Morse hace cincuenta años.

Tal vez estemos frente al desastre medioambiental que tanto temíamos. Aunque la crisis actual no amenaza con hacer desaparecer Venecia, Yakarta o Nueva York por el aumento del nivel del mar, ni con provocar devastadores terremotos, tsunamis o ciclones, sus consecuencias podrían asimilarse a las de una bomba de neutrones, que acabaría con todo rastro de vida en el planeta —a diferencia de una explosión nuclear, que provocaría una destrucción masiva—. En su novela *La hora final*, de 1957, Nevil Shute evocó un escenario similar, el que el mundo se enfrenta a una fuerza que no entiende de ideologías: la propia naturaleza.

Los cuatro pilares de la respuesta de la OIT a la COVID-19 demuestran que nos enfrentamos a un fenómeno mucho más complejo que las consecuencias de una enfermedad. La respuesta consiste en estimular la economía y el empleo, apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos, proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo y buscar soluciones mediante el diálogo social.

No suele ser prudente comentar una batalla que acaba de empezar, pero sí conviene evaluar las etapas iniciales para ajustar las medidas a fin de optimizar los resultados. También hace falta detectar los puntos débiles, en particular si estos ocultan las causas subyacentes de la crisis.

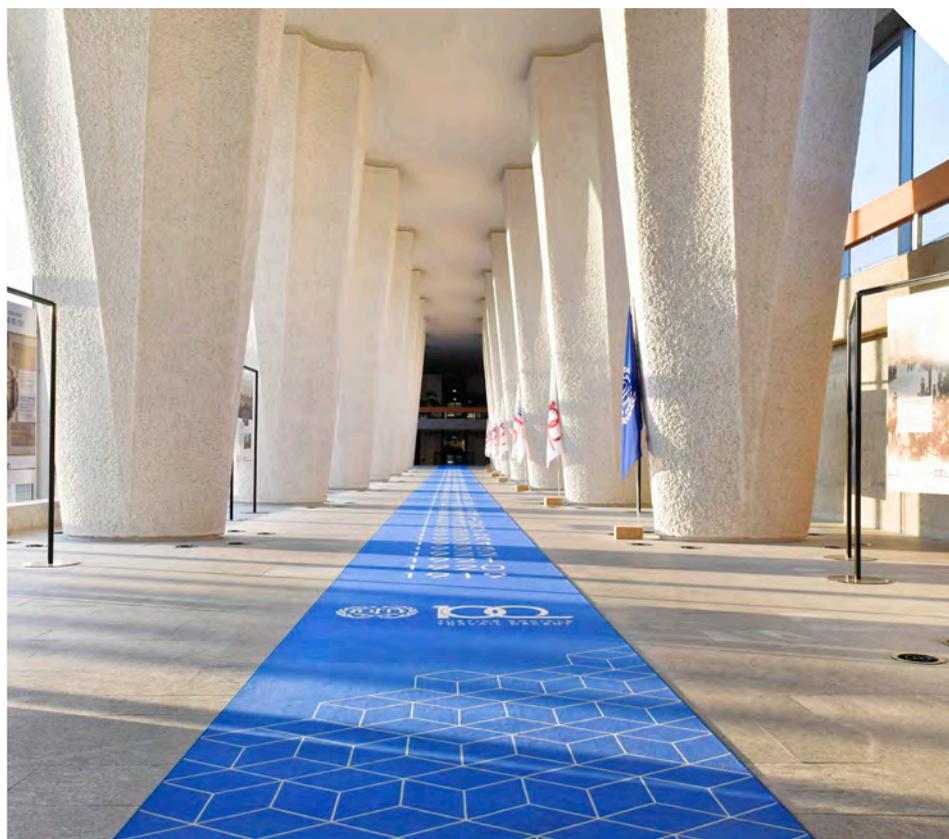
La crisis ha puesto de manifiesto que las herramientas iniciales que la OIT ha puesto a punto son la base de toda respuesta a una crisis social y de empleo, incluso en el contexto actual. Las soluciones que se barajan para paliar las consecuencias de una recesión económica, una crisis del empleo o un desastre natural combinan la seguridad social, políticas activas de mercado de trabajo y obras emprendidas por las autoridades públicas. La asistencia pasiva debe ser lo más breve posible, y es preferible apostar por medidas de reconstrucción —en ocasiones en su acepción literal— para salir de la crisis.

La importancia que se otorga al papel del sector privado en la generación de empleo ha evolucionado. Con la desaparición de las economías planificadas, somos más exigentes en cuanto a los resultados de las empresas privadas, y el fomento del empleo y el apoyo a las empresas se consideran dos caras de la misma moneda. Del temor a

la intervención estatal, hemos pasado a exigir que el Estado apoye a las empresas sostenibles. Paralelamente, un porcentaje considerable de empresas, al parecer cada vez más numerosas, pugnan por alcanzar un nivel de sostenibilidad aceptable en sus actividades.

La cuestión recurrente del alcance y la forma de la intervención estatal, incluida la planificación, parece haber sido relegada a un segundo plano, junto con la disyuntiva entre la economía liberal y la economía organizada, y el capitalismo, el socialismo y la gestión pública en general, por lo menos por el momento.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la OIT introdujo el concepto de los derechos humanos en su sistema normativo. Desde la instauración de la economía de mercado mundial, se aspira a que todo entorno favorable al crecimiento y al empleo incluya tanto los principios y derechos fundamentales en el trabajo como el diálogo social.



La pandemia de COVID-19 ha obligado a todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas a clausurar las oficinas y recurrir al trabajo a distancia. En la imagen, la columnata de la Oficina Internacional del Trabajo, en Ginebra, ahora vacía.

La situación de los grupos más vulnerables preocupa cada vez más a la comunidad mundial. La descolonización dividió el mundo entre países desarrollados y países en desarrollo. Los posteriores ajustes estructurales acentuaron las divisiones sociales, que hoy en día están presentes en todas las sociedades. En toda crisis del empleo a gran escala, los puestos de trabajo y los medios de vida más afectados son los de los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, muchos de ellos en la economía informal.

El desarrollo económico sin freno es fuente de graves peligros medioambientales, que desbancan a la amenaza de la guerra nuclear de los escenarios apocalípticos futuros. La mecánica de la economía de mercado mundial, cuyos componentes interactúan en tiempo real, ha evidenciado la vulnerabilidad del mundo a un fenómeno que no es nuevo: las enfermedades.

La lucha contra el VIH y el sida y la experiencia obtenida a raíz del SARS y el ébola ofrecen un plan de ejecución detallado y aplicable de inmediato en relación con las medidas y equipos de protección contra las pandemias. Estas medidas abarcan desde protocolos en el lugar de trabajo hasta políticas sociales y de empleo, sin olvidar la cooperación internacional. La reacción inmediata a la COVID-19 ha demostrado que los convenios de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo ofrecen las orientaciones necesarias para situaciones de crisis —siempre que se apliquen.

Sin embargo, la respuesta principal de la OIT a la crisis es la reconstrucción. No se trata de volver a la situación anterior, sino de mejorarla, puesto que forma parte del problema. La crisis también ha servido para destacar que la principal responsabilidad recae en las autoridades públicas. La gestión de la crisis no puede subcontratarse, pero sí compartirse. De hecho, las normas internacionales del trabajo contienen numerosas referencias a la obligación de cooperar con los representantes de los empleadores y de los trabajadores.

En el informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, publicado en 2019, se constata que la «concentración del poder económico y la debilitación del poder de las organizaciones de trabajadores y de la negociación colectiva han contribuido al aumento de la desigualdad dentro de los países». Incluso si las medidas para superar las crisis se han formulado pensando en los trabajadores, desde que se introdujeron las obras públicas a gran escala se han extendido los estímulos a las empresas y los empleadores. Sin embargo, a consecuencia de ello, la negociación colectiva y el diálogo social son cada vez más frágiles.

## ► Grupos vulnerables

---

En toda crisis, es imprescindible prestar atención a dos categorías de grupos vulnerables: el personal encargado de la seguridad física y el bienestar de la población, y los grupos más expuestos de la población, en su mayoría trabajadores. En pandemias como la de la COVID 19 se presta una atención bien merecida al personal médico. Otros grupos de riesgo incluyen a los trabajadores de los servicios públicos y privados y cualquier categoría de personal que trabaje de cara al público. La pandemia ha puesto el foco en la situación de determinados trabajadores, como el personal del transporte aéreo y la gente de mar, muchos de ellos mujeres y migrantes.

No cabe duda de que se vulnera lo dispuesto en el Convenio sobre el trabajo marítimo cuando no se autoriza el acceso a tierra o cuando el Estado del puerto niega el tratamiento médico al personal enfermo.

Ya sea en el trabajo o en el ocio, las sociedades modernas se apoyan en un gran número de trabajadores mal remunerados y desfavorecidos. Hay numerosos ejemplos al respecto. Cuando golpea la crisis, son ellos los que se encuentran en la línea de frente. Las normas internacionales del trabajo ofrecen argumentos válidos para que se efectúe un seguimiento post-COVID-19 a cada uno de estos grupos. Es importante que, después de esta crisis, se revisen sus salarios y condiciones de trabajo para evitar que se pierdan las mejoras obtenidas en materia de remuneración o prestaciones cuando la crisis remita.

## ► Una respuesta nacional centralizada

---

La pandemia de COVID-19 ha demostrado que, por el bien común, determinadas actividades deben llevarse a cabo a una escala suficientemente amplia, y su gestión y proceso decisorio deben estar centralizados. En ese sentido, las autoridades públicas deben ser las máximas responsables del bienestar de la población. Aunque es importante que se establezca una cooperación con todos los sectores de la sociedad —incluso si en ocasiones puede ser necesario presionar para ello—, no se puede subcontratar la gestión de la crisis. Las entidades privadas que participan en la protección de la salud y la seguridad de la población también están sujetas a las instrucciones de las autoridades públicas.

Ahora bien, el restablecimiento de la autoridad no debe dar lugar al autoritarismo. A este respecto, resulta esclarecedor establecer una comparación con el periodo de entreguerras, cuando la OIT examinó la cuestión de la intervención del Estado en la economía y la planificación. Los directores de la OIT tuvieron que explicar, con mucha delicadeza, que la planificación tenía que ser compatible con los principios democráticos de la economía de mercado y del diálogo.

En los años 1930 se constataron similitudes entre el *New Deal* de los Estados Unidos y el desarrollo industrial de Alemania e Italia. Desde el punto de vista del empleo, ambos produjeron mejores resultados que una actitud no intervencionista. La diferencia fundamental estribaba en el hecho de aceptar y utilizar la contribución de interlocutores sociales independientes. No era aceptable alcanzar el objetivo deseado a costa de la libertad y la justicia social.

En la crisis de la COVID-19, quienes están al mando son las autoridades públicas. En la mayoría de países, están respaldadas por los parlamentos nacionales y las administraciones locales, así como por la comunidad científica. Esta situación bien podría invertir una tendencia que ha socavado los cimientos del estado de bienestar, pero para ello hace falta mucho más que una demostración de autoridad del Estado.

## ► Establecer un diagnóstico

---

Cuando empezó a propagarse la COVID-19, se disponía de los conocimientos necesarios para paliar sus efectos; sin embargo, la preparación material no era adecuada. No es tan importante conocer en qué medida era posible prever la respuesta; lo principal es tomar conciencia de que, aunque los desastres de esta índole afectan al entorno en general, se propagan especialmente rápido en el entorno de trabajo, que debería encontrarse en un estado de alarma semipermanente.

Toda respuesta futura requiere un conocimiento práctico de las circunstancias que han concurrido en la propagación de la crisis. Gran parte de la energía desplegada por la OIT en sus primeros años se invirtió en recopilar datos y analizar el empleo y el desempleo. La COVID-19 se ha propagado con rapidez en el entorno de trabajo mundial a través de los viajes internacionales de negocios y de ocio. Sus mayores efectos son la pérdida de puestos de trabajo y la recesión económica. La pandemia afecta a todos por igual, pero, sea donde sea, hace estragos cuando los factores social, económico y medioambiental presentan deficiencias importantes.

Este virus parece prosperar aprovechándose de la interacción entre humanos y animales, en los viajes, los hogares y las zonas urbanas, en los servicios sanitarios y sociales, y en función de la disponibilidad de prevención y cuidados para las personas enfermas. La mala calidad del aire y la precariedad de la vivienda y el saneamiento —que son problemas vinculados al entorno de trabajo— multiplican el número de muertes cuando se produce un brote de la enfermedad.

Para controlar adecuadamente la enfermedad, conviene una vez más tener en cuenta que en esta crisis convergen diversos factores, bien conocidos: la pobreza y la precariedad en el empleo, la debilidad de las estructuras de gobernanza, la vulnerabilidad medioambiental, la carga desproporcionada para las mujeres y el elevado número de migrantes internos y externos. Tales condiciones se dan en algunos mercados urbanos

de Asia Oriental y Sudoriental o de África, pero también caracterizan las condiciones de vida y los lugares de trabajo de los trabajadores migrantes en todos los países, incluso los más ricos. Hay un gran número de trabajadores migrantes en los servicios de salud, el transporte de pasajeros, la restauración, la construcción y el trabajo doméstico.

## ► El programa de reconstrucción

---

Tal como reconoció Albert Thomas, la acción internacional es el punto débil en cualquier plan de gestión de crisis. Hasta el momento, se ha logrado mantener a raya la COVID-19 con un mínimo de coordinación internacional. Los llamamientos del sistema multilateral apelando a la solidaridad mundial y a la puesta en marcha de una respuesta global no han tenido el eco deseado, y cada país ha buscado su propia solución a un mismo problema.

Sin embargo, se ha reconocido la importancia de la agenda social en el ámbito multilateral. El G20, compuesto por 19 jefes de Estado y de gobierno y por la Unión Europea, nació con la crisis financiera internacional de 2008. En marzo de 2020, el G20 definió sus prioridades anunciando su compromiso de crear un paquete de ayuda por valor de varios billones de dólares de los Estados Unidos. Decididos a hacer todo lo necesario, los líderes mundiales declararon que, después de salvar vidas humanas, su principal prioridad era proteger los puestos de trabajo y los ingresos, seguida de la estabilidad fiscal, el crecimiento y la recuperación, por ese orden. Los líderes pidieron a la OIT y a la OCDE que dieran seguimiento al impacto de la pandemia en el empleo. Ahora bien, sería prudente recordar que esa petición, por muy buena acogida que tuviera, coincidía con el mandato que la Sociedad de Naciones encomendó a la OIT en los años 1920.

Sin embargo, en una reunión extraordinaria organizada virtualmente por Arabia Saudita en abril de 2020, los ministros de Trabajo y Asuntos Sociales del G20 fueron algo más específicos y se comprometieron a pedir su opinión a la OIT, la OCDE y el Grupo Banco Mundial para resolver las crisis a corto plazo y planificar la recuperación a medio y a largo plazo.

Incluso si el sistema multilateral no está en posición de emprender una acción decisiva en materia de políticas, la acción caracterizada como «técnica» efectuada por los organismos especializados —OMS, OIT, FAO, PNUMA, UNESCO— o los programas especiales de las Naciones Unidas, como ACNUR, Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA) o el Programa Mundial de Alimentos (PMA), ofrece mayores esperanzas. Por lo general, las diversas medidas de respuesta a los conflictos y desastres naturales han corrido a cargo de varias de estas organizaciones. Las iniciativas relativas a la emergencia sanitaria anteriormente descritas también ofrecen numerosos ejemplos de cooperación entre distintas entidades. Este proceder tiene además la ventaja de evitar que se politicen la asistencia humanitaria y la sanitaria.

La asistencia de la OIT, inspirada en su corpus normativo, ha consistido sobre todo en la oferta de conocimientos especializados y de apoyo a los mandantes tripartitos en el ámbito de la educación y formación, la creación de sistemas de seguridad y salud en el trabajo, la redacción de leyes y el control de su aplicación, teniendo siempre como objetivo la búsqueda de políticas de empleo adecuadas. El talón de Aquiles de esta labor es la convicción, expresada por Albert Thomas en 1921, de que las medidas examinadas por la OIT solo pueden ser eficientes si se concretizan en políticas económicas y sociales generales.

Ahora ya podemos considerar que el enfoque del trabajo decente forma parte del acervo del sistema multilateral. A principios de siglo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas no supieron apreciar su importancia. Posteriormente, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, adoptados en 2015, incluyeron toda una serie de objetivos económicos, sociales y medioambientales, entre ellos el objetivo 8, sobre crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, del que la OIT es organismo custodio.

## ► El problema de los exámenes *inter pares*

---

Desde su creación, la OIT no ha dejado de recordar la importancia de proporcionar conocimientos y datos estadísticos comparables, asociados a la experiencia en la aplicación de las normas del trabajo. La historia de la OIT se ha cimentado en la recopilación de datos, las estadísticas y los estudios comparativos. El problema no suele ser la obtención de datos, sino cómo se utilizan esos datos.

En la Memoria del Director a la última reunión de la Conferencia antes de la Segunda Guerra Mundial, John G. Winant defendía la utilidad de «estudiar los mismos fenómenos en un gran número de países diferentes», dado que ese método permitía descartar «los factores accidentales propios de la experiencia de un país» determinado, y deducir los elementos comunes a todos los países.

A pesar de enfrentar los mismos problemas, las soluciones pueden variar considerablemente por muy diversas razones. En las Conclusiones de la Reunión de alto nivel sobre el empleo y los ajustes estructurales, de 1987, y en el Pacto Mundial para el Empleo, de 2009, se reconocía que la situación de cada país era diferente. La imposibilidad de aplicar un enfoque único se ha martilleado tanto que se ha convertido en un elemento ineludible de cualquier posible iniciativa internacional.

El mecanismo de control de las normas tiene por objeto detectar situaciones problemáticas. Las tendencias se analizan a partir de la información agregada, y los datos de los países solo se utilizan a modo de ejemplo. En caso de que se realicen estudios por país, estos no se utilizan para extraer conclusiones o para sugerir al país que cambie sus políticas.

A diferencia de la OCDE, la OIT no dispone de un sistema convencional para examinar los estudios por país. En el caso de la OCDE, la Secretaría prepara los estudios con las aportaciones de los ministerios de Economía y Hacienda de los países. Estos estudios pueden servir para conseguir que la comunidad internacional apruebe recomendaciones que puedan resultar controvertidas, a menudo en relación con políticas laborales y sociales. Los funcionarios de estos ministerios no dudan en dejar patente su desacuerdo con los políticos o los sindicatos en los informes internacionales. En ese sentido, el sistema de control de la OIT en materia laboral y social guarda cierta similitud con el de la OCDE, y se basa fundamentalmente en alegaciones formales de violación de las normas del trabajo. Cuando un asunto llega ante los mecanismos de control de la OIT, el conflicto ya está profundamente enraizado.

Ello no significa que no se hayan efectuado exámenes inter pares, por ejemplo, en el marco de los estudios por país examinados por el Grupo de trabajo sobre las dimensiones sociales de la liberalización del comercio internacional del Consejo de Administración, a mediados de los años 1990. También se da el caso en los exámenes anuales con arreglo al seguimiento de la Declaración de 1998 de los países que no han ratificado aún todos los convenios fundamentales. No obstante, como muestra la experiencia del Programa Mundial del Empleo y del Pacto Mundial para el Empleo, los países suelen ser reacios a comentar su situación social a nivel internacional. Por consiguiente, este factor debe tomarse en consideración en toda propuesta de seguimiento internacional de los aspectos sociales y laborales de la gestión de las crisis.

Prosigue la búsqueda de un modelo de examen de la situación del trabajo decente en cada país que sea honesto, abierto y constructivo, que sea fruto del diálogo entre gobiernos, empleadores y sindicatos, y cuyo resultado no consista en exhibir las buenas prácticas y en criticar las peores. Los logros y las carencias de las iniciativas de trabajo decente están profusamente documentados, y la OIT tiene acceso a la mayor parte de los datos de cada país, de una u otra forma. ¿Resulta utópico pensar que estos datos se puedan utilizar de manera racional para ofrecer orientaciones y emprender acciones inmediatas? Necesitamos invertir sobre todo en promover un cambio de mentalidad.

El trabajo infantil es un ámbito de acción crucial en el que se ha demostrado que ese enfoque es viable. Aunque en un principio el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT tuvo una tibia acogida debido al temor de que la transparencia y el reconocimiento de problemas entrañaran sanciones económicas, pérdida de inversiones y boicoteo de los consumidores. Sin embargo, cuando se incorporó el concepto de cooperación técnica, la voluntad de transparencia de los países afectados se convirtió en un argumento decisivo para evitar sanciones.

Cabe preguntarse si se podría utilizar un enfoque similar en situaciones en las que la pobreza y los peligros sanitarios y medioambientales se combinan para dar lugar a desastres como la pandemia de COVID-19. Una evaluación razonable indica que esos casos exigen una solución que va más allá de la mera voluntad política. En la Declaración de Filadelfia, la Conferencia afirmaba que «la pobreza en cualquier lugar constituye un peligro para la prosperidad de todos». Tal vez podría apelarse a ese principio para identificar los peligros y elaborar programas pragmáticos para hacerles frente.

Por experiencia, la Oficina Internacional del Trabajo y los Estados Miembros saben cómo evitar que los asuntos nacionales se conviertan en un problema más amplio. Por ejemplo, un sindicato puede pedir a la Oficina que intervenga. Por lo general, la Oficina organiza una misión de contactos directos con las partes interesadas para buscar una solución sin tener que recurrir al mecanismo de control de la aplicación de las normas. La garantía de la confidencialidad facilita la participación de todos los interesados. Muchos sindicalistas detenidos han sido puestos en libertad a raíz de este tipo de intervenciones. Tanto las misiones de contactos directos de la Oficina como las misiones tripartitas de los interlocutores sociales pueden desempeñar un importante papel.

El enfoque consultivo utilizado para la aplicación de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social demuestra que existen otras posibilidades. En ese ámbito, se ofrece un servicio de atención por medio del cual las empresas pueden obtener información y asesoramiento sobre las normas pertinentes y sobre buenas prácticas de gestión, y se prevé crear un servicio de asesoramiento para resolver problemas relacionados con el contenido de la Declaración.

## ► Revitalizar el diálogo social

---

En el sistema multilateral, la OIT es la única estructura basada en la cooperación tripartita y el diálogo social. En el mejor de los casos, el diálogo social entre las partes interesadas da lugar a acuerdos voluntarios con fuerza de ley que incorporan un mecanismo de examen y seguimiento. En el peor de los casos, permite mantener la comunicación en vista de una solución futura.

Hasta el final de la Guerra Fría, la OIT mantuvo una postura bastante ambigua en cuanto a la responsabilidad respectiva del sector público y del sector privado con respecto a la creación de puestos de trabajo. El concepto de «empresas sostenibles», que constituyó un hito en el léxico de la OIT, no es ajeno a la filosofía que impulsó la creación del sistema tripartito. Las empresas sostenibles deberían radicar en un acuerdo que beneficie a empleadores y trabajadores por igual, en el que unos y otros reconozcan sus respectivos derechos y decidan cooperar por razones prácticas. Para los gobiernos, esto es una garantía de paz social, producción y crecimiento.

A pesar de todo ello, existe un déficit de diálogo social, cuyo origen es ideológico e institucional, y que se ha acentuado desde los años 1980. Ahora, a los empleadores privados les cuesta más reconocer las ventajas de la negociación colectiva y la cooperación obrero patronal que en el periodo de reconstrucción y prosperidad que se prolongó hasta finales de los años 1970.

Se han asimilado con demasiada facilidad argumentos como la disminución de la afiliación sindical o la inadecuación de la negociación colectiva a las nuevas formas de trabajo. Si se hubieran esgrimido estas razones en 1919, los valores que defiende la OIT hubieran quedado en papel mojado. En lugar de escudarse en las carencias de los

interlocutores, debemos estudiar cómo promover la organización de los trabajadores mediante el recurso a tecnologías avanzadas o en la economía informal.

Los seres humanos han desarrollado nuevas técnicas para gestionar la producción y los servicios en tiempo real. Siguiendo esa lógica, también sería posible diseñar programas para apoyar la negociación colectiva, el intercambio de información y las consultas entre los trabajadores y los empleadores en los sistemas ya existentes. Además, el diálogo social es sumamente adaptable y puede practicarse en unidades de todos los tamaños y para cualquier tipo de actividad.

El diálogo social es un proceso que toma tiempo, no siempre produce resultados concretos y muchas veces genera frustración en ambas partes en la negociación. Aun así, es importante que las partes presten atención mutuamente a sus reivindicaciones y opiniones. Si los representantes a quienes se ha encomendado la consulta y la negociación se distancian unos de otros, el diálogo social se atorará y será difícil revitalizarlo.

## ► Restaurar el equilibrio

---

En muchos países, la COVID-19 ha propiciado la aparición de diversas formas de cooperación tripartita, a pesar de la aparente erosión del diálogo social. La CSI y la OIE han realizado declaraciones conjuntas con respecto a la acción frente a la crisis. Se han celebrado reuniones tripartitas a nivel nacional y sectorial que han dado lugar a acuerdos para modificar las condiciones salariales y de empleo y la protección social. Se han revisado aspectos cruciales relativos a los despidos, periodos de preaviso y financiación de los sistemas de pensiones y otras prestaciones sociales. Algunas medidas de ajuste en el lugar de trabajo son similares a las que se adoptaron después de la crisis financiera de 2008.

Aun así, se teme que este auge del diálogo social sea un fenómeno puntual y desaparezca con la crisis. Habrá que dar seguimiento a un gran número de acuerdos inmediatos y a corto plazo, y adaptarlos en caso necesario, al igual que en toda situación excepcional que afecta a los puestos de trabajo, los ingresos, las inversiones y las perspectivas del mercado.

Cuando se recurre al diálogo social y a la cooperación tripartita, no siempre es necesario legislar por anticipado sobre las modalidades de gestión de la crisis. En algunos casos, los convenios colectivos pueden incluso contemplar cláusulas de salvaguardia para situaciones extraordinarias que afectan a los puestos de trabajo y a los ingresos.

Por motivos principalmente ideológicos, pero también de predominio político y económico, el diálogo social ha quedado relegado a un segundo plano durante demasiado tiempo. Desde el final de la Guerra Fría, se ha generado un consenso en cuanto a la función del sector privado y de las empresas sostenibles. Parece lógico querer proteger tanto a los trabajadores como a las empresas cuando se produce una crisis conjunta.

Por eso, no debería resultar tan difícil aceptar que esta protección debe estar basada en acuerdos negociados entre los representantes de los empleadores y de los trabajadores.

El reconocimiento explícito del papel del sector privado, según ya se ha explicado, ha traído siempre aparejada la reafirmación de la importancia de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, las normas internacionales del trabajo y el diálogo social. El historial de éxitos de la gestión de crisis confirma la validez del pacto en el que se sustenta este equilibrio.

Aunque es preferible no tener que recurrir a las herramientas de gestión de crisis, es importante mantener y saber utilizar los dispositivos diseñados para estos casos. No podemos permitirnos el lujo de relegar al olvido las herramientas de las que disponemos para hacer frente a las crisis ni su manejo. Desafortunadamente, parece que es lo que ha sucedido en muchos lugares respecto de la pandemia de COVID-19 y la respuesta en el ámbito social y del empleo.

Refiriéndose a la recesión de 1931, Albert Thomas concluyó que el desempleo se había convertido en un problema eminentemente psicológico. Le consolaba pensar que las soluciones que brindaba la legislación social permanecían incólumes. Sería



Ejemplo de gestión consensuada de la crisis. Sharan Burrow, Secretaria General de la CSI, con Roberto Suárez Santos, Secretario General de la OIE, en la Reunión del Centenario de la OIT, en junio de 2019.

## Anexos

tranquilizador que también permanecieran inamovibles los ideales que la OIT ha defendido a lo largo de su historia: los principios consagrados en las normas internacionales del trabajo, el diálogo social y la necesidad de una cooperación multilateral eficaz.

### ► Normas internacionales del trabajo: una orientación en situaciones de crisis

---

Las normas internacionales del trabajo se aplican a todos los tipos de crisis. Aunque no se hayan elaborado expresamente para contrarrestar una crisis o una situación extraordinaria, han venido estableciendo a lo largo de los años las bases mínimas que deben respetarse en toda circunstancia. Las normas más antiguas se han ido sustituyendo, como el Convenio núm. 2 y la Recomendación núm. 1. Por lo general, los principios en ellas consagrados siguen influyendo en las normas más avanzadas sobre las mismas cuestiones. Las normas corresponden a diversas categorías de trabajo decente. Algunas de ellas son sectoriales y regulan profesiones específicas. La guía titulada «Las reglas del juego», actualizada en 2014, presenta las normas internacionales del trabajo de un modo conciso y asequible.

En marzo de 2020, el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT publicó un documento en el que se recopilaban las preguntas más frecuentes sobre las principales disposiciones normativas en el contexto de la COVID-19.

La Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, adoptada por el Consejo de Administración en 1977 y posteriormente sometida a revisiones periódicas, incluye un anexo con las normas pertinentes. La Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) también contiene un anexo con los instrumentos aplicables.

### Principios y derechos fundamentales en el trabajo

Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)

Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)

Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y Protocolo de 2014

Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)

Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)

Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)

Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)

Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)

## Convenios de gobernanza

- Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) y Protocolo de 1995
- Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)
- Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)
- Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)

## Política de empleo

- Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88)
- Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)
- Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169)
- Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168)
- Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159)
- Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162)
- Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158)
- Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189)
- Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193)
- Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181)
- Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204)
- Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205)

## Libertad sindical

- Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11)
- Recomendación sobre la colaboración en el ámbito de la empresa, 1952 (núm. 94)
- Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135)
- Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151)
- Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141)
- Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154)

## Política social

- Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)
- Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)
- Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 (núm. 117)
- Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118)

Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157)

Recomendación sobre el seguro de enfermedad, 1927 (núm. 29)

Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128)

## Condiciones de trabajo

Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94)

Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198)

Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150)

Convenio sobre estadísticas del trabajo, 1985 (núm. 160)

Convenio sobre la licencia pagada de estudios, 1974 (núm. 140)

Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142)

Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156)

Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177)

Recomendación sobre el trabajo forzoso (medidas complementarias), 2014 (núm. 203)

## Seguridad y salud en el trabajo

Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), Recomendación núm. 164 y Protocolo de 2002

Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187)

Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161)

Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183)

Convenio sobre el cáncer profesional, 1974 (núm. 139)

Convenio sobre la protección contra las radiaciones, 1960 (núm. 115)

Convenio sobre el asbesto, 1986 (núm. 162)

Convenio sobre los productos químicos, 1990 (núm. 170)

Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167)

Convenio sobre la higiene (comercio y oficinas), 1964 (núm. 120)

Convenio sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios), 1979 (núm. 152)

Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 (núm. 148)

Recomendación sobre la vivienda de los trabajadores, 1961 (núm. 115)

Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 176)

Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 (núm. 174)

Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184)

Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190)

## Categorías específicas

- Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)
- Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189)
- Convenio sobre las plantaciones, 1958 (núm. 110) y Protocolo de 1982
- Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, en su versión enmendada (MLC, 2006)
- Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188)
- Convenio sobre el trabajo portuario, 1973 (núm. 137)
- Convenio sobre el personal de enfermería, 1977 (núm. 149)
- Convenio sobre las condiciones de trabajo (hoteles y restaurantes), 1991 (núm. 172)
- Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177)
- Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97)
- Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143) y Recomendación núm. 151

## Tiempo de trabajo

- Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1)c
- Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30)
- Convenio sobre las cuarenta horas, 1935 (núm. 47)
- Recomendación sobre la reducción de la duración del trabajo, 1962 (núm. 116)
- Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921 (núm. 14)
- Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957 (núm. 106)
- Convenio sobre las vacaciones pagadas (revisado), 1970 (núm. 132)
- Convenio sobre el trabajo nocturno, 1990 (núm. 171)
- Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175)

## Salarios

- Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95)
- Convenio sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador, 1992 (núm. 173)
- Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131)

## ▶ Referencias

---

### Publicaciones

Rodgers, Gerry, Eddy Lee, Lee Swepston y Jasmien Van Daele. 2009. *La Organización Internacional del Trabajo y la lucha por la justicia social, 1919-2009*. OIT.

Maul, Daniel. 2019. *La Organización Internacional del Trabajo: 100 años de políticas sociales a escala mundial*. OIT.

Alcock, Anthony. 1971. *History of the International Labour Organization*. Nueva York: Octagon Books.

Shotwell, James T. 1934. *The Origins of the International Labour Organization*. Nueva York: Columbia University Press.

Hoethker, Dorothea, y Sébastien Kott, eds. 2015. *A la rencontre de l'Europe au travail. Récits des voyages d'Albert Thomas*. París: Publications de la Sorbonne. OIT.

OIT. 2009. *Edward Phelan and the ILO. The Life and Views of an International Social Actor*.

Morse, David. 1969. *The Origin and Evolution of the ILO and its Role in the World Community*. Ithaca, Nueva York: Cornell University-New York State School of Industrial and Labor Relations.

Hansenne, Michel. 1999. *Un garde-fou pour la mondialisation. Le BIT dans l'après-guerre froide*. Chêne-Bourg: Editions ZOE.

Blanchard, Francis. 2004. *L'Organisation internationale du Travail. De la guerre froide à un nouvel ordre mondial*. París: Seuil.

OIT. 2014. *Las reglas del juego: una breve introducción a las normas internacionales del trabajo*. Edición revisada.

OIT, Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo. 2019. *Trabajar para un futuro más prometedor*.

OIT, Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. 2004. *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*.

OIT. 2006. *Puesta en práctica del Programa Global de Empleo: Estrategias de empleo en apoyo al trabajo decente*.

Naciones Unidas, Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo. 1987. *Nuestro futuro común*.

PNUMA/OIT/OIE/CSI. 2008. *Green Jobs: Towards Decent Work in a Sustainable, Low-Carbon World*.

OIT. 2004. *Severe Acute Respiratory Syndrome SARS. Practical and administrative responses to an infectious disease at the workplace*.

OIT. 2019. *Small matters. Global evidence on the contribution to employment by the self employed, micro-enterprises and SMEs*.

Lee, Eddy. 1998. *The Asian Financial Crisis: The Challenge for Social Policy*. OIT.

Wenk, Brian y Nick Rain. 2002. *The Work of Giants: Rebuilding Cambodia*. Bangkok: OIT.

OIT, ACTRAV. 2019. Guía para los trabajadores relativa a la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia (núm. 205).

OIT y OMS. 2020. Seguridad y salud de los trabajadores en las crisis sanitarias: Manual sobre la protección del personal sanitario y de los equipos de emergencia.

## Memorias del Director y del Director General

- . 1921. Memoria del Director. Conferencia Internacional del Trabajo, 3.<sup>a</sup> reunión.
- . 1922. Memoria del Director. Conferencia Internacional del Trabajo, 4.<sup>a</sup> reunión.
- . 1930. Memoria del Director. Conferencia Internacional del Trabajo, 14.<sup>a</sup> reunión.
- . 1932. Memoria del Director. Conferencia Internacional del Trabajo, 16.<sup>a</sup> reunión.
- . 1934. Memoria del Director. Conferencia Internacional del Trabajo, 18.<sup>a</sup> reunión.
- . 1935. Memoria del Director. Conferencia Internacional del Trabajo, 19.<sup>a</sup> reunión.
- . 1938. Memoria del Director. Conferencia Internacional del Trabajo, 24.<sup>a</sup> reunión.
- . 1939. La evolución económica y social: Memoria del Director. Conferencia Internacional del Trabajo, 25.<sup>a</sup> reunión.
- . 1941. La OIT y la reconstrucción económica y social: Memoria del Director Interino. Conferencia Internacional del Trabajo.
- . 1945. Memoria del Director. Conferencia Internacional del Trabajo, 27.<sup>a</sup> reunión.
- . 1949. Memoria del Director General. Conferencia Internacional del Trabajo, 32.<sup>a</sup> reunión.
- . 1966. Industrialización y trabajo: Memoria del Director General. Conferencia Internacional del Trabajo, 50.<sup>a</sup> reunión.
- . 1969. Programa Mundial del Empleo: Memoria del Director General. Conferencia Internacional del Trabajo, 53.<sup>a</sup> reunión.
- . 1972. La técnica al servicio de la libertad: el hombre en su medio. El aporte de la OIT – Memoria del Director General. Conferencia Internacional del Trabajo, 57.<sup>a</sup> reunión.
- . 1973. Prosperidad y bienestar: objetivos sociales del crecimiento y del cambio económicos. Aporte de la OIT – Memoria del Director General. Conferencia Internacional del Trabajo, 58.<sup>a</sup> reunión.
- . 1974. Problemas y perspectivas: acción de la OIT – Memoria del Director General. Conferencia Internacional del Trabajo, 59.<sup>a</sup> reunión.
- . 1989. Recuperación económica y empleo: Memoria del Director General. Conferencia Internacional del Trabajo, 76.<sup>a</sup> reunión.
- . 1990. El medio ambiente y el mundo del trabajo: Memoria del Director General. Conferencia Internacional del Trabajo, 77.<sup>a</sup> reunión.
- . 1991. El dilema del sector no estructurado: Memoria del Director General. Conferencia Internacional del Trabajo, 78.<sup>a</sup> reunión.
- . 1994. Preservar los valores, promover el cambio: la justicia social en una economía que se mundializa: un programa para la OIT – Memoria del Director General. Conferencia Internacional del Trabajo, 81.<sup>a</sup> reunión.
- . 1999. Trabajo decente: Memoria del Director General. Conferencia Internacional del Trabajo, 87.<sup>a</sup> reunión.

- . 2006. Cambios en el mundo del trabajo: Memoria del Director General. Conferencia Internacional del Trabajo, 95.<sup>a</sup> reunión.
- . 2007. El trabajo decente para un desarrollo sostenible: Introducción del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo, 96.<sup>a</sup> reunión.
- . 2008. Trabajo decente: algunos retos estratégicos en perspectiva – Informe del Director General. Conferencia Internacional del Trabajo., 97.<sup>a</sup> reunión.
- . 2013. Ante el centenario de la OIT: realidades, renovación y compromiso tripartito – Memoria del Director General. Conferencia Internacional del Trabajo, 102.<sup>a</sup> reunión.
- . 2017. Trabajo y cambio climático: la iniciativa verde – Memoria del Director General. Conferencia Internacional del Trabajo, 106.<sup>a</sup> reunión.

## Informes y documentos

- . 2019. Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo, 108.<sup>a</sup> reunión.
- . 2008. Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa. Conferencia Internacional del Trabajo, 97.<sup>a</sup> reunión.
- . 1998. Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (anexo revisado en 2010). Conferencia Internacional del Trabajo, 86.<sup>a</sup> reunión.
- . 2017. Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social. Adoptada por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo en su 204.<sup>a</sup> reunión (Ginebra, noviembre de 1977) y enmendada en sus 279.<sup>a</sup> (noviembre de 2000), 295.<sup>a</sup> (marzo de 2006) y 329.<sup>a</sup> (marzo de 2017) reuniones.
- . 1944. Declaración referente a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo, 26.<sup>a</sup> reunión.
- . 2007. Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles. Conferencia Internacional del Trabajo, 96.<sup>a</sup> reunión.
- . 2015. Conclusiones relativas a las pequeñas y medianas empresas y la creación de empleo decente y productivo. Conferencia Internacional del Trabajo, 104.<sup>a</sup> reunión.
- . 2009. Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo. Conferencia Internacional del Trabajo, 98.<sup>a</sup> reunión.
- . 1977. Declaración de principios y programa de acción: Conferencia mundial tripartita sobre el empleo, la distribución de los ingresos, el progreso social y la división internacional del trabajo. Boletín Oficial, Vol. LX/1977, Serie A, núm. 2.
- . 1988. Informe de la Reunión de alto nivel sobre el empleo y los ajustes estructurales. Boletín Oficial, Vol. LXXI/1988, Serie A, núm. 3.
- . 1987. Documento de trabajo: Reunión de alto nivel sobre empleo y reajuste estructural. WEP 2 46 04 03.
- Naciones Unidas. 1974. Resolución 3201 de la Asamblea General, Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional. A/RES/3201 (S-VI).
- Naciones Unidas. 2015. Resolución 70/1 de la Asamblea General, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A/RES/70/1.

Naciones Unidas. 1995. Programa de Acción: Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. A/CONF.166/9.

OIT. 1996. El trabajo infantil: lo intolerable en el punto de mira. Conferencia Internacional del Trabajo, 86.<sup>a</sup> reunión. Informe VI (1).

OIT. 2020. Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante: Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. ILC.109/III(B).

OIT. 2008. La Relación de Trabajo: una guía anotada a la Recomendación No. 198.

OIT y OMS. 2014. Enfermedad por el virus del Ébola: Seguridad y Salud en el Trabajo.

OIT. 2003. Independent evaluation of the InFocus Programme on Crisis Response and Reconstruction.

Declaración final de la Cumbre Extraordinaria de jefes de Estado y de gobierno del G20 sobre la COVID 19, marzo de 2020.

OIT. 2016. «La reconstrucción de Haití: gestión de escombros, reconstrucción y promoción del empleo después del terremoto de 2010». Nota informativa de la OIT.

OIT. 2005. «Earthquake-Tsunami Response: ILO Proposals for Reconstruction, Rehabilitation and Recovery».

OIT. 2013. «Myanmar turns a corner». World of Work, Special Issue.

OIT. 2015. Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos: Informe final de la Reunión de expertos sobre desarrollo sostenible, trabajo decente y empleos verdes. GB.326/POL/INF/1.

OIT. 1992. Resolución sobre el papel de las empresas en el crecimiento del empleo y en la creación de un empleo pleno, productivo y libremente elegido. Conferencia Internacional del Trabajo, 79.<sup>a</sup> reunión.

## Discursos

[Lessons from the Irish internationalist who organized social justice](#). Discurso inaugural de Guy Ryder, Director General de la OIT, en la Conferencia Edward Phelan. Dublín, 14 de febrero de 2013.

[ILO and the Social Infrastructure of Peace](#). Discurso de David A. Morse, Director General de la OIT, en la ceremonia de entrega del Premio Nobel de la Paz. Oslo, 11 de diciembre de 1969.

## ► Abreviaciones

---

<b>ACTRAV</b>	Oficina de Actividades para los Trabajadores
<b>CSI</b>	Confederación Sindical Internacional
<b>COVID-19</b>	enfermedad por coronavirus 2019
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
<b>G7</b>	Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido
<b>G20</b>	Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, Federación de Rusia, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, República de Corea, Sudáfrica, Turquía, Reino Unido, Unión Europea
<b>H1N1</b>	subtipo del virus de la gripe A
<b>MERS</b>	síndrome respiratorio de Oriente Medio
<b>OCDE</b>	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
<b>OIE</b>	Organización Internacional de Empleadores
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo Oficina Internacional del Trabajo
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PNUMA</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
<b>SARS</b>	síndrome respiratorio agudo y severo
<b>UNESCO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<b>VIH y sida</b>	virus de la inmunodeficiencia humana y síndrome de inmunodeficiencia adquirida

Durante más de cien años, la OIT ha elaborado normas internacionales del trabajo y respuestas políticas para mitigar los efectos de las crisis sociales y de empleo. El objetivo ha sido asegurar los empleos y los ingresos, promover la actividad económica sostenible y proteger la seguridad y la salud de los trabajadores que se exponen directamente a los peligros. La acción de la OIT está guiada por la búsqueda de la justicia social y la participación de los empleadores y los trabajadores mediante la cooperación tripartita y el diálogo social.

La pandemia de COVID-19 ha demostrado cómo se mueven los peligros en un mundo globalizado. Ha subrayado la necesidad de utilizar los instrumentos disponibles para contrarrestar las crisis sociales y económicas y garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores.

Este libro traza el desarrollo de estas herramientas y las formas en que se han aplicado con éxito en los últimos cien años. La OIT continúa adaptándolas a las circunstancias cambiantes, pero su fundamento permanece inalterado. Son reglas de juego aceptadas conjuntamente y basadas en los principios de justicia social. Su fuerza radica en la cooperación voluntaria entre todos los actores económicos y sociales.

Kari Tapiola (nacido en 1946) fue miembro del Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración de la OIT y Director General Adjunto de la OIT de 1996 a 2010.

Contacto:  
**ACTRAV**  
**Oficina Internacional del Trabajo**  
4 route des Morillons  
CH-1211 Ginebra 22  
Suiza  
T: +41 22 799 70 21  
E: [actrav@ilo.org](mailto:actrav@ilo.org)

ISBN 978-92-2-033779-0

