



Revista de Fomento Social, 49 (1994), 127-137

«La cuestión social se ha mundializado»: Perspectivas de la Organización Internacional del Trabajo

Esta nota que nos llega desde la sede de la Oficina Internacional del Trabajo en Ginebra realiza un breve resumen de la evolución que han tenido los objetivos, orientaciones y estrategias de la Organización Internacional del Trabajo desde su creación en 1919. Con ello contribuye a mejorar el conocimiento que suele tenerse de esta Institución, no siempre suficientemente conocida y valorada.

Louis CHRISTIAENS S. J. (*)

(*) Responsable del Servicio de Relaciones Oficiales de la OIT.

NOTAS

Se han publicado recientemente dos informes titulados "El trabajo en el mundo" por parte de la Oficina Internacional del Trabajo los cuales presentan, de manera sintética, una serie de problemas a los cuales los responsables políticos, los jefes de empresa, los sindicalistas, en una palabra todos los actores sociales son sensibles: la función de los sindicatos, la protección social, el trabajo de los niños, el estrés en la vida profesional y sobre todo el problema del empleo (1).

Estos documentos nos dan la ocasión de aportar precisiones sobre la manera con la que la Organización Internacional del Trabajo (2) hace frente a la realidad social contemporánea de la que Pablo VI, en su encíclica *Populorum progressio*, decía ya en 1967 que tenía una dimensión planetaria.

Hagamos un breve resumen que sirva para recordar la evolución de las orientaciones de la OIT, fundada en 1919, que permita poner de relieve algunas de las estrategias desarrolladas por esta organización que, entre las instituciones que forman parte del sistema de las Naciones Unidas, persigue unos objetivos que son a la vez los más actuales y los más urgentes que puedan existir: "una paz universal y durable no puede fundarse más que sobre la base de la justicia social".

I. A principios de siglo, en un contexto de competencia económica análogo

(1) OIT (1992) *El trabajo en el mundo*; OIT (1993) *El trabajo en el mundo*. Estos dos importantes informes, los núms. 5 y 6, forman parte de una serie anual que pasa revista a los acontecimientos y a las tendencias más recientes en los principales dominios que se refieren al mundo del trabajo. Las versiones francesa (*Le travail dans le monde*), inglesa (*World Labor Report*) y española (*El trabajo en el mundo*) pueden obtenerse en el Servicio de Publicaciones de la OIT, CH-1211 Ginebra 22, Suiza.

(2) La *Organización Internacional del Trabajo* (OIT) es una institución intergubernamental creada en virtud del Tratado de Versalles de 1919 para fomentar la justicia social en el mundo y mejorar las condiciones de trabajo. Esta institución especializada -la única con una vocación universal en el ámbito del trabajo- se integró desde 1946 en la *Organización de las Naciones Unidas* (ONU). La OIT se funda en el tripartismo: gobiernos, empleadores y trabajadores están representados en el Consejo de Administración. La Conferencia Internacional del Trabajo reúne todos los años los delegados de los 167 estados miembros, así como los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

La *Oficina Internacional del Trabajo* constituye el secretariado permanente de la OIT y su Director General, elegido desde 1989, es el Sr. Michel Hansenne, antiguo Ministro de Empleo y de Trabajo de Bélgica desde 1981 a 1988.

a este que el mundo tiene ocasión de conocer en el momento actual, la creación de la OIT no fue una concepción *a priori* de un grupo de teóricos. Nació por el contrario en el espíritu de unas personalidades que pertenecían a diversas corrientes políticas y confesionales, deseosas de obtener una mejora concreta de las aterradoras condiciones de trabajo que existían en la industria, tanto en materia de horarios, como de seguridad, higiene, salud, y todo lo que se relaciona con las condiciones de trabajo.

A este respecto, el apoyo de la Iglesia Católica no ha sido precisamente el menor, tanto desde el punto de vista de los patronos y sindicalistas cristianos como desde el punto de vista del firme apoyo de la Santa Sede, hasta tal punto por otra parte que el primer Director General de la OIT, Sr. Albert Thomas, no dudaba en declarar en 1928: “Tenemos que seguir los movimientos religiosos modernos tan penetrados de preocupaciones sociales y cuya pujanza es a nuestro parecer frecuentemente subestimada. Por diversos caminos, la OIT puede recibir de ellos una colaboración innegable. Así es como el gran movimiento surgido, en el seno de la Iglesia Católica, de la encíclica *Rerum novarum* continúa probando su constante fecundidad” (3).

Con la vista puesta en conseguir la “paz universal por la justicia social”, dos características han marcado inmediatamente la estructura de la OIT: por una parte, la idea de una reglamentación internacional del trabajo, es decir una visión de principio de las normas del trabajo y, por otra parte, una modalidad eficaz de funcionamiento, a saber, el “tripartismo”. Por este principio original, los autores de la Constitución de la OIT asociaban a los representantes de los gobiernos los de los principales factores de la producción, que están directamente interesados en la reglamentación de las cuestiones del trabajo, a saber los representantes de las organizaciones de los empleadores y de los trabajadores.

Fundada sobre una base constitucional sólida, la actividad legislativa de la OIT ha sido intensa y se prosigue desde su creación. El método que se ha seguido consiste en adoptar sucesivamente, en relación con el grado de urgencia y de madurez de las materias que se tratan, instrumentos jurídicos internacionales que se refieren a cuestiones determinadas y que pueden ratificarse separadamente: duración del trabajo, protección de las mujeres y de los niños, descanso

(3) Memoria del Director General de la OIT a la Conferencia Internacional del Trabajo, 16.^a reunión, 1928

semanal, seguridad social, protección de los derechos del hombre (libertad de asociación, abolición del trabajo forzoso, eliminación de la discriminación en materia de empleo), salario mínimo, administración del trabajo, relaciones profesionales, medio ambiente del trabajo, política del empleo, etc.

Las normas que se han ido adoptando a lo largo de los años constituyen un conjunto coherente con frecuencia designado con el nombre de "Código Internacional del Trabajo". El número de instrumentos internacionales del trabajo así elaborados y adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo desde 1919 se eleva actualmente a 355: 174 convenios y 181 recomendaciones. Han sido registradas alrededor de 6.000 ratificaciones de convenios.

Además, y como otra característica de la OIT, dos instancias ejercen un control vigilante sobre la manera con la que los gobiernos ponen en ejecución las obligaciones que les incumben en virtud de los convenios ratificados: la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y, a nivel más general, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo, órgano igualmente tripartito que tiene por misión juzgar en sesión plenaria los casos más importantes.

Si se añade a ello que la OIT contribuye en este momento a la redacción de nuevos Códigos del Trabajo en unos 40 Estados, se puede llegar a la conclusión de que el enfoque social de la OIT a nivel mundial ejerce una influencia determinante en la legislación social de los 167 estados miembros que, en 1993, forman parte de la OIT.

Sin ningún género de duda, este edificio normativo continúa teniendo una importancia capital en la medida en que se apoya en valores sólidos, claramente expresados en la Constitución de la OIT de 1919 y en la Declaración de Filadelfia que, en 1944, ha puesto de relieve la primacía de la justicia social en toda planificación económica y la responsabilidad internacional de la Organización en este dominio. Son unos valores de libertad y de dignidad para todos los hombres que son reconocidos en los derechos civiles y políticos de los trabajadores, pero igualmente en sus derechos económicos y sociales y estos últimos conducen a la OIT a luchar contra la miseria, la exclusión y la marginación.

Desde sus orígenes y sobre todo durante la gran crisis económica que tuvo lugar en los años treinta, la acción de la OIT ha ido de hecho en el sentido de combatir los efectos negativos del liberalismo económico insistiendo, por

medio del establecimiento de unas normas internacionales de trabajo, en la necesidad de una economía organizada. En efecto, una de las ideas directrices de la OIT es que la política económica no puede ser un fin en sí misma; no es más que un medio de llevar a la práctica unos objetivos sociales.

II. A partir de 1945, al final de la Segunda Guerra Mundial, se abrió otra etapa para la OIT en la medida en que la Organización se comprometió en un amplio esfuerzo de cooperación orientado al apoyo social del desarrollo económico y a la lucha contra la pobreza. En este punto, la Declaración de Filadelfia designa un objetivo que no puede ser más actual: "La pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos". Sin embargo, en el contexto de la recuperación económica internacional de aquel momento, la universalidad del problema del desarrollo no fue abordada en toda la diversidad de las situaciones regionales y nacionales.

En otros términos, el mandato de la OIT para velar para que las medidas económicas y financieras contempladas por los estados sirvan para favorecer, y en ningún caso para impedir la justicia social, quedó situada entonces en un contexto nuevo, que no era otro que el de los dos bloques del Este y del Oeste, así como del tercer mundo. Según la OIT, la coyuntura mundial de la posguerra hacía necesario volver a poner al hombre y a todos los hombres en el centro de la recuperación económica.

Además, la acción internacional de la OIT adquirió una significación más amplia por el mismo hecho de que el sentido de la justicia, de la igualdad y de la dignidad se hacía más agudo, especialmente en los países, grupos y clases sociales desfavorecidas que ya no se resignaban a la situación en la que habían permanecido durante tanto tiempo, por ejemplo, en las situaciones insoportables marcadas por el "apartheid". De manera progresiva la OIT fue llamada a ir superando la mera responsabilidad de instaurar y mantener unas relaciones internacionales armoniosas a nivel social para pasar a contribuir de forma activa al bienestar más general de la humanidad.

Esta activa acción de cooperación técnica puesta en ejecución por la OIT ha sido, recordémoslo, vivamente animada por el Papa Pablo VI, cuando se dirigió oficialmente a los delegados de la Conferencia Internacional del Trabajo, en 1969, con ocasión del quincuagésimo aniversario de la creación de la OIT, concretamente cuando el Papa parafraseó por su cuenta otro de los pasajes más

importantes de la Declaración de Filadelfia que, según él, da más que nunca una razón de ser a la OIT: "Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades".

Concretamente, hace ya muchos años, uno de los objetivos principales seleccionados por los estados miembros se refiere a la cuestión del empleo, y el papel de la OIT se ha ejercido en dos planos. En primer lugar, importantes trabajos se han llevado a cabo sobre los medios que había que hallar para desarrollar los componentes sociales que están en el corazón mismo de las decisiones económicas de las naciones. En segundo lugar, la OIT ha intervenido principalmente lanzando, en 1969, el Programa Mundial sobre el Empleo.

La filosofía que informaba esta nueva estrategia a nivel mundial se resumía de la siguiente manera: los derechos y las libertades del hombre que la OIT tiene interés en fomentar no significan nada para todos aquellos que no disfrutaban del derecho al trabajo, y por consiguiente de unos ingresos y de unas condiciones de vida convenientes. La libertad para escoger el trabajo o la igualdad de oportunidades en materia de empleo y de profesión permanecen a un nivel puramente teórico cuando falta el trabajo. Es pues importante desarrollar el empleo, aumentar su productividad y sus frutos. A este propósito, David A. Morse, Director General de la OIT, declaraba con toda justicia, en junio de 1969: "No es una cosa nueva que la OIT se preocupe por el empleo. La lucha contra el desempleo figura ya en el programa que se trazó hace 50 años en el preámbulo de su Constitución. (...) Lo que hay de nuevo en el Programa Mundial sobre el Empleo no son los medios que vamos a poner en acción. Vamos, es decir no solamente la OIT, por sus investigaciones, su trabajo normativo y sus actividades prácticas, sino también los Estados Miembros" (4).

Este amplio programa se benefició del apoyo y del concurso activos de muchas organizaciones, pertenecientes o no a las Naciones Unidas, y del más entero apoyo de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de su Consejo Económico y Social. Gracias a esta acción, una luz nueva pudo proyectarse sobre las mutuas y complejas relaciones que existen entre el empleo y el

(4) *Programa Mundial sobre el Empleo*, Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo, 53.^a reunión, 1969, pág. 10.

desarrollo económico y social, especialmente los lazos entre la distribución de los ingresos y del empleo, la selección de las técnicas, los trabajos públicos con un empleo abundante de mano de obra, las políticas demográficas, la enseñanza y la formación, las migraciones, el comercio internacional, etc.

Se llevaron a cabo inmensos esfuerzos a nivel nacional e internacional, que condujeron en 1976, a la convocatoria por parte de la OIT de una conferencia mundial tripartita sobre el empleo, la distribución de los ingresos, el progreso social y la división internacional del trabajo. Tentativa audaz que hacía frente una vez más a los temibles problemas del desempleo y del subempleo, de la pobreza masiva en el mundo, por medio de una propuesta argumentada que definía las "necesidades esenciales" que había que satisfacer en los países en vía de desarrollo, con la participación de los interesados en las decisiones y en las acciones a emprender. Este enfoque, que conserva toda su validez actual, tuvo el mérito de crear una solidaridad para abordar sobre el terreno la relación compleja entre lo económico y lo social (5).

Sin embargo, hay que admitir que a falta de una determinación política, los frutos de esta estrategia no han sido todavía explotados. Lo mismo se podría decir a propósito de la reunión de alto nivel sobre empleo y reajuste estructural, organizada por la OIT en 1987. Sin duda, estas semillas de acciones prácticas y concertadas a nivel mundial terminarán por germinar algún día.

III. Desde 1989, las transformaciones que han tenido lugar en Europa oriental, y que han traído consigo también muchos cambios en los países de América Latina y de África, condujeron a la OIT a aportar unas respuestas apropiadas a los nuevos desafíos a los que el mundo del trabajo tiene que hacer frente actualmente.

Dentro de la multiplicidad de los elementos que caracterizan los cambios geopolíticos e ideológicos de estos últimos años, se imponen muchas constataciones de gran importancia: por una parte, hay que tomar en consideración el proceso democrático querido por los ciudadanos de un gran número de naciones y, por otra parte, en la mayoría de los casos, la opción explícita de los estados en favor de una economía de mercado.

Además, se plantea de una manera punzante el problema de la doble

(5) *L'emploi, la croissance et les besoins essentiels, problème mondial*, OIT, Ginebra, 1976.

tendencia a la mundialización de los cambios, de los factores de producción, entre los que se incluye el trabajo, y también de la lenta pero indudable marginación de la mayoría de la población mundial (6).

Estos elementos perturban considerablemente los mecanismos de decisión y ponen en cuestión muchas maneras de pensar y de actuar, tanto más cuanto que la universalidad de la OIT ha sido confirmada estos últimos meses por la adhesión de una quincena de nuevos estados miembros.

A partir de este momento, sobre el fondo de este nuevo paisaje mundial, los objetivos prioritarios de la OIT han tenido que ser reafirmados y proseguidos de manera vigorosa y, en estos años de transición, constituye una responsabilidad especial para esta Organización el tomar en consideración y conjugar dos exigencias fundamentales.

La primera exigencia es la que se refiere a los derechos del hombre, a los derechos de los trabajadores. A este propósito, están plenamente vigentes preocupaciones como el respeto por la libertad sindical, la seguridad en el trabajo, el trabajo infantil, la explotación de los migrantes. En algunos aspectos incluso se han hecho más vivas, puesto que nuevas formas de peligros y nuevas formas de servidumbre están surgiendo por todas partes.

Con esto hay que subrayar que las normas internacionales del trabajo y su aplicación continúan siendo pertinentes y de una gran actualidad. Contra viento y marea, el mandato de la OIT consiste principalmente en afirmar la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos del hombre. El núcleo estricto de estos principios universales tienen, a justo título, y por intermedio de esta nuestra organización, que resistir a todas las oleadas de las presiones políticas, de los intereses de los distintos grupos y a todos los excesos de una permisibilidad pura y dura.

Es más, se trata para la OIT de imaginar y de poner en práctica un orden social a nivel mundial que, en una economía planetaria, sostenga efectivamente los regímenes democráticos como condición de la justicia social y de la paz. La experiencia muestra, en efecto, que la economía de mercado no se impone, sino

(6) Sobre el conjunto de estas cuestiones se puede consultar los siguientes trabajos: GORZ, A. (1991) *Métamorphoses du travail*, Quête du Sens, Critique de la raison économique, París, Galilée; PERRET, B. y ROUSTANG, G. (1993) *L'économie contre la société*, Affronter la crise de l'intégration sociale et culturelle, París, Seuil; GALBRAITH, J.K. (1993) *La République des satisfaits*, París, Seuil; REICH, R. (1993) *L'économie mondialisée*, París, Dunod.

que es el resultado de prácticas rigurosas, y que lo mismo debe decirse incluso de una manera más compleja, para contribuir eficazmente a la instauración de un enfoque social en toda la sociedad. En este punto, la perspectiva de la OIT consiste en facilitar prioritariamente la vitalidad de grupos intermedios tales como organizaciones de jefes de empresa y organizaciones de trabajadores que puedan asegurar una relación esencial entre lo económico y lo social.

Ciertamente, aunque existe un consenso en esta dirección, hay que reconocer que el diálogo tripartito pasa no sólo por largas etapas de formación, sino que exige una adaptación permanente a las condiciones del mercado en cada una de las sociedades que haya que considerar, puesto que estas prácticas no deben descuidar el medio ambiente social a nivel mundial. Conseguir que se admita, en la realidad cotidiana, que los problemas de crecimiento y de desarrollo conciernen de cerca a los derechos del hombre, especialmente en sus aspectos sociales, no es, en nuestros días, un tema que tenga éxito. Sin embargo, la convicción de la OIT es mantener firmemente esta orientación, a propósito de la cual el Papa Juan Pablo II, en un mensaje dirigido a esta Organización con fecha 30 de mayo de 1992, hacía una referencia cuando insistía en la calidad del diálogo social: "A los gobernantes les corresponde en particular la función de incitar al desarrollo económico y de reglamentar el diálogo social. A los empleadores y a los representantes de los trabajadores les corresponde estructurarse para dialogar y actuar realmente en bien de todos" (7).

La segunda dimensión que hay que subrayar se refiere a la exigencia de rigor económico. En efecto, lo "social" es un concepto que desborda la simple ayuda o la clásica "tutela de los débiles" que tiende solamente a corregir los abusos más escandalosos. Ayudar a los nuevos Estados para que respeten en primer lugar las reglas sociales, y participar activamente en la cooperación para el desarrollo, significa hoy día plantear de manera más radical aún el problema del empleo y ponerlo en el centro de las preocupaciones de la OIT.

En esta perspectiva, no va a haber progreso en el sentido de una creación sostenible de empleo más que con la colaboración de los que son los primeros interesados -los empleadores y los trabajadores- y con la libre y plena participación de sus representantes en la toma de decisiones. No hace falta decir

(7) CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1992) *Actas Provisionales*, 79.^a reunión, núm. 7, pág. 12.

tampoco que no se trata de crear cualquier tipo de empleos, sino unos empleos productivos en unas condiciones dignas y equitativas, dotados de un mínimo de protección social. Los empleos miserables que ocupan a millones de trabajadores en el sector llamado "no estructurado" representan un desafío tan grande para la política social como el propio desempleo

Es decir que las instancias tripartitas de la OIT están investidas de la grave misión de organizar el mundo del trabajo, en particular a nivel nacional y regional, de tal manera que cada persona, considerada como actor del desarrollo, pueda participar a la vez en la producción de la riqueza y en los beneficios que se derivan de ella. El empleo, en efecto, es el mejor camino que se puede encontrar para redistribuir la riqueza producida, y para integrar a todo el mundo en la sociedad y así combatir la pobreza.

Para cumplir con estas dos exigencias, un principio de reforma, designado con el vocablo de "política de colaboración activa", se ha puesto en marcha recientemente con el fin de acercar la OIT a sus estados miembros y, en el seno de ellos, a sus mandatarios tripartitos. El objetivo al que se tiende es el de acrecentar la presencia de la OIT en los países por medio de la puesta en marcha de equipos multidisciplinares de funcionarios, para responder en tiempo real a las demandas de los mandantes de la Organización. Una de las tareas de estos equipos consiste en tratar de definir, con la ayuda de los colaboradores nacionales, los objetivos sociales que hay que alcanzar, y responder por medio de una colaboración más flexible y eficaz a las necesidades de los estados miembros interesados. Haciendo esto, la acción de la OIT viene a colocarse en la confluencia, en el punto de encuentro mismo, entre las necesidades reales de las sociedades y la capacidad operacional de la Organización.

Otra línea de acción ha sido también iniciada por la OIT. Se refiere a la intensificación de la concertación con las instituciones internacionales del sistema de las Naciones Unidas, en particular con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, para posibilitar la puesta en ejecución de las necesarias y urgentes componentes sociales en las políticas de ajuste estructural. La opción que se ha hecho aquí es una opción experimental. Así es como la OIT se esfuerza por trabajar en algunos países, en colaboración con el Fondo Monetario Internacional, para poner en ejecución programas que permitan hacer converger progresivamente las misiones específicas de las dos instituciones.

Esta doble acción se inscribe en el cuadro de la preparación de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, que tendrá lugar en Dinamarca a principios de 1995 y cuyo orden del día se refiere a: a) el reforzamiento de la integración social, en particular de los grupos más desfavorecidos y marginados; b) la atenuación y la reducción de la pobreza; c) el desarrollo de empleos productivos.

Finalmente, conviene señalar que las nuevas orientaciones actualmente esbozadas por la OIT anuncian una próxima etapa de reflexión y por consiguiente otra serie de cuestiones que se examinarán en 1994, con ocasión de la celebración del 75.º aniversario de la OIT y del 50.º aniversario de la Declaración de Filadelfia.

En el contexto de esta visión global del mundo del trabajo, uno de los pasajes de la alocución dirigida por el Papa Juan Pablo II, en junio de 1992, a los delegados de la Conferencia Internacional del Trabajo es ciertamente apto para estimular esta acción basada en la imaginación y en el valor: "Todos los grandes problemas del hombre en la sociedad son por otra parte problemas mundiales. Es pues a escala mundial como deben ser pensados, en un espíritu realista, ciertamente, pero también en un espíritu innovador y exigente" (8).

(8) OIT (1992) *L'Organisation internationale du Travail et l'encyclique sociale de Jean-Paul II Centesimus annus, Commémoration du centième anniversaire de Rerum novarum (1891-1991)*, Ginebra, pág. 43.