

Daniel Maul
**LA ORGANIZACIÓN
INTERNACIONAL
DEL TRABAJO**

**100 AÑOS DE POLÍTICAS SOCIALES
A ESCALA MUNDIAL**



Organización
Internacional
del Trabajo



1919-2019

La Organización Internacional del Trabajo

100 años de políticas sociales a escala mundial

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2019

Primera edición 2019

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

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

La Organización Internacional del Trabajo: 100 años de políticas sociales a escala mundial
Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra: OIT, 2019

ISBN 978-92-2-134082-9 (impreso)

ISBN 978-92-2-134083-6 (pdf web)

Disponible también en francés: *L'Organisation internationale du Travail: 100 ans de politique sociale à l'échelle mondiale* (ISBN 978-92-2-134080-5 (impreso), ISBN 978-92-2-134081-2 (web pdf)), Ginebra, 2019;

y en inglés: *The International Labour Organization: 100 years of global social policy* (ISBN 978-92-2-133043-1 (impreso), ISBN 978-92-2-133044-8 (web pdf)), Ginebra, 2019.

Datos de catalogación en publicación de la OIT

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

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

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

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

Imagen de cubierta: Vidriera de la Oficina Internacional del Trabajo © Max Pechstein

Producido por la Unidad de Producción de Publicaciones (PRODOC) de la OIT.

Creación gráfica, concepción tipográfica, compaginación, preparación de manuscritos, lectura y corrección de pruebas, impresión, publicación electrónica y distribución.

La OIT vela por la utilización de papel proveniente de bosques gestionados de manera sostenible y responsable desde el punto de vista medioambiental y social.

Código: WEI-CORREDIT-REPRO

Daniel Maul

La Organización Internacional del Trabajo

100 años de políticas sociales
a escala mundial

Prólogo

Es un raro privilegio poder revisar las prioridades y los logros de una organización a lo largo de un siglo. Comprender el pasado es esencial para gestionar el presente y prepararse para el futuro. La Organización Internacional del Trabajo y sus mandantes –gobiernos, empleadores y trabajadores– han colaborado durante cien años para promover la justicia social y la paz. Fueron décadas turbulentas. A la destrucción siguió la reconstrucción, no obstante persisten los desequilibrios entre la pobreza y la prosperidad. Una vez superados los problemas, surgen nuevos desafíos. Navegar entre intereses profundamente arraigados, con frecuencia en contradicción, ha requerido competencias especiales. Gracias al trabajo de la OIT, la cooperación tripartita y el diálogo social se han convertido en el método reconocido para responder a las necesidades humanas fundamentales, contribuyendo al crecimiento económico y garantizando las libertades y los derechos de las naciones y de las personas.

A través de las decisiones comunes adoptadas por los gobiernos y los representantes de los empleadores y de los trabajadores, la OIT ha contribuido a sentar las bases de la legislación internacional laboral y social contemporánea. Ha buscado establecer condiciones de trabajo humanas, manteniendo un equilibrio entre este objetivo y los derechos y los intereses de los trabajadores y de los empleadores por igual. Los objetivos fundamentales de la OIT fueron definidos en su Constitución de 1919. La Declaración de Filadelfia confirmó a la OIT como uno de los principales actores del sistema multilateral. El programa de la Organización se articula en torno a las normas internacionales del trabajo y las políticas dirigidas a aplicar estas normas en el terreno, en una variedad infinita de circunstancias nacionales y locales.

Este programa ha sido puesto en práctica para promover el empleo en el mundo, los derechos fundamentales en el trabajo, para establecer el trabajo decente como meta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, y demostrar que los mercados globales pueden funcionar de manera equitativa. Hace poco, este programa fue reafirmado por la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2019.

Las decisiones tomadas en 1919 proporcionaron las orientaciones para la cooperación tripartita y su puesta en práctica. Afortunadamente, a los fundadores de la OIT no les faltó ambición ni visión. Pusieron en marcha una organización que abordó al mismo tiempo los derechos fundamentales del trabajo, como la libertad sindical, la igualdad, la abolición del trabajo infantil y el trabajo forzoso, así como todos los tipos de discriminación, y todos los aspectos de las políticas laborales y sociales. Los métodos de la Organización han configurado el modo en que las naciones y las personas, de manera individual y colectiva, persiguen y alcanzan la seguridad económica y social.

El objetivo de paz y prosperidad por medio de la justicia social no es fácil de lograr. Sin embargo, la historia nos ha demostrado que puede ser realizado en el lugar de trabajo y en la industria, así como en países que aspiran a la soberanía o que están comprometidos con la construcción de su nación. La fórmula tripartita de la OIT propone una orientación universal basada en intercambios y negociaciones entre aquellos directamente interesados. Estos actores, a su vez, tienen la responsabilidad de aplicar las normas comunes en la realidad cotidiana.

Daniel Maul, el autor de este volumen, nos ofrece una viva descripción analítica de la historia de la OIT. Un siglo es un período de tiempo largo. Este período fue testigo de turbulencias políticas, la caída de los imperios, la democratización y el reconocimiento de la independencia y de los derechos de las naciones y de los individuos. Junto a los cambios tecnológicos y estructurales, estos eventos han transformado profundamente nuestras sociedades, así como el trabajo que las construye.

No hay una sola historia de la OIT. Las experiencias individuales y colectivas de los trabajadores, empleadores y gobiernos inspiran numerosos relatos, y los lazos de solidaridad y experiencia compartida trascienden las fronteras nacionales. Estos lazos se complementan con las perspectivas de los funcionarios de la OIT y de todas las personas que se han relacionado con la OIT en el mundo. Todos tienen su propia visión sobre los logros de la OIT. Naturalmente, estas visiones no siempre convergen.

Este volumen se basa en investigaciones realizadas desde una perspectiva académica externa. El sistema multilateral, la gobernanza mundial y las organizaciones internacionales son objeto de un creciente interés académico. Esto ha motivado a historiadores e investigadores en ciencias sociales a realizar un número creciente de investigaciones sobre la OIT, que han contribuido con este libro. Lo que hace a la OIT especialmente interesante para los investigadores es su vínculo con el mundo real a través de los representantes de los empleadores y de los trabajadores. En los últimos años, el papel de la sociedad civil ha estimulado el análisis de las sinergias de la OIT con las cooperativas, las redes de reforma social, los defensores de los derechos humanos y otros grupos. Daniel Maul muestra de qué manera los objetivos y principios de la OIT han modelado el debate político y académico, y cómo la investigación, la cooperación técnica y el establecimiento y el control de las normas internacionales del trabajo han contribuido con la reforma social en numerosos países.

En un siglo, la OIT se ha convertido en una organización universal, con 187 Estados Miembros. Su desafío es abarcar, de manera equitativa y universal, todos los aspectos del trabajo en transformación. Mientras que su estructura tripartita de gobernanza ha permanecido constante, la OIT ha llegado a grupos de trabajadores cada vez más diversos, buscando mejorar sus condiciones de trabajo y de vida, y ayudarlos a hacer valer sus derechos y obtener protección. La OIT

ha explorado modos para adaptar sus métodos de gestión, incluidos el diálogo y la negociación, a fin de que sean atendidas las necesidades de los trabajadores y de los empleadores en todos los sectores económicos.

En los primeros años, la atención se centró en el trabajo agrícola, industrial y marítimo. No obstante, el trabajo de oficina, comercial e intelectual también se convirtió en una prioridad durante la primera década de existencia de la OIT. Con la descolonización y el deseo de desarrollo, el ámbito de actividad se extendió a diversos tipos de trabajo informal, y más recientemente al trabajo doméstico. Abordar las cuestiones relacionadas con el trabajo en situaciones muy diferentes, incluidas algunas que aún no comprendamos plenamente, sigue siendo una tarea esencial de la OIT.

Los contratiempos y las tensiones políticas son inevitables en cualquier historia como esta. Si bien es útil aprender de los éxitos, también debemos estudiar con atención los fracasos. El proceso de cooperación tripartita y diálogo social no se interrumpe nunca. Cada solución alcanzada a través de acuerdos negociados y una nueva legislación laboral y social va seguida de nuevas contradicciones y nuevos acuerdos. Aquí reside la fascinación de las relaciones laborales: son parte de las dinámicas de la vida que afectan a los trabajadores, a las empresas, a las instituciones sociales y, finalmente, a todos los componentes de la humanidad. El hecho de que cada logro sea cuestionado y revisado es lo que forja el progreso social.

Dicho esto, los derechos fundamentales en los cuales se basa la dignidad de los trabajadores, de los empleadores y de las naciones no deberían estar sujetos a las fluctuaciones de los niveles de crecimiento y de ingresos. El derecho a la igualdad de oportunidades, asociación, negociación, seguridad social y seguridad y salud en el trabajo no es negociable. Más allá del piso establecido por la legislación internacional del trabajo y su práctica, diversas formas de negociación y colaboración demuestran que el diálogo social no es un juego donde unos ganan y otros pierden, y que puede beneficiar a todos. Si no fuera así, la OIT no podría funcionar.

Daniel Maul llama constantemente nuestra atención hacia los momentos de la historia, con frecuencia en tiempos de guerra o crisis, en los que la OIT adaptó sus métodos, buscó potenciales aliados y tomó decisiones valientes. Permanecer en primera línea de la política social mundial –tanto en relación al debate político como a la acción concreta– es el principal desafío de la OIT en los albores de su nuevo siglo.

La historia no solo nos enseña lo que puede lograrse, también nos hace comprender el costo de nuestros fracasos. Cuando el mundo ha enfrentado crisis políticas y económicas, con demasiada frecuencia se ha mostrado reticente, o incapaz, de honrar el objetivo de justicia social. Las transformaciones de la economía y del trabajo precisan de una acción continua para fortalecer la infraestructura social de todos los países. Las nuevas amenazas que surgen del cambio

climático y la evolución de los métodos de organización del trabajo requieren medidas inmediatas y eficaces.

Al mismo tiempo, las promesas fundamentales de trabajo decente siguen estando fuera del alcance de un gran número de trabajadores. La necesidad de justicia social y paz es tan grande hoy día como lo fue en cualquier momento del siglo pasado. Las lecciones de estos últimos cien años merecen ser estudiadas y consideradas detenidamente. Este libro ofrece una relación analítica de la creatividad de la OIT y de sus mandantes. La combinación de la fortaleza de sus principios y la imaginación de los trabajadores, empleadores y gobiernos es la mejor garantía para el futuro de la Organización.

Guy Ryder
Ginebra, septiembre de 2019

Agradecimientos

Quisiera agradecer a la OIT y a su Director General, Guy Ryder, por su apoyo al proyecto Global Social Policy de la Universidad de Oslo. Ello me permitió disponer del tiempo necesario para escribir este libro, el resultado más importante del proyecto.

En la Oficina Internacional del Trabajo, en primer lugar, debo agradecer a la historiadora Dorothea Hoehtker y al proyecto del centenario de la OIT del Departamento de Investigaciones de la OIT. Dorothea impulsó el proyecto desde sus primeras etapas. Sin su amplia experiencia de la historia de la OIT, junto a su serenidad para superar todos los obstáculos, grandes y pequeños, este libro no habría sido posible. Kari Tapiola, ex Director General Adjunto y asesor especial de la OIT, también me proporcionó un apoyo invaluable. Su gran conocimiento de las instituciones y sus comentarios críticos me ayudaron a formular mis argumentos con claridad.

Agradezco el respaldo del Departamento de Investigaciones de la OIT y de su Director Damian Grimshaw, así como el de Chris Edgar, a cargo de las publicaciones, quien desde el principio contribuyó con la producción del libro y se ocupó de la colaboración con la editorial De Gruyter.

Un agradecimiento especial al equipo Leolotrad por la traducción de la obra al español, y a la Unidad de Producción de Publicaciones de la OIT (PRODOC), que se encargó de la producción de la versión española. También agradezco a De Gruyter y a su equipo de Berlín por haber aceptado la publicación de la versión original en inglés.

Muchas gracias a Remo Becci y a Jacques Rodríguez de la Unidad de Archivos de la OIT, quienes estuvieron siempre disponibles para responder a mis preguntas. No solo este libro, también alrededor de dos décadas de investigación acerca de la OIT, se deben a su actitud abierta y excepcionalmente favorable a la investigación. Estoy igualmente agradecido con la Biblioteca de la OIT por las mismas razones.

El curso de este libro siguió la dirección nórdica que mi carrera académica ha tomado en los últimos años. Tuve la suerte de contar con el apoyo institucional necesario de los departamentos de mi universidad durante todo el trayecto. Gracias especialmente a Thorsten Borring Olesen y a Signe Larsen, de la School of Culture of Society (CAS) de la Universidad de Aarhus, y al Director del Departamento de Historia, Arqueología y Conservación de la Universidad de Oslo, Tor Egil Førland, así como a Hilde Henriksen Waage y a Erlend Haavardsholm.

Tuve el privilegio de contar con el apoyo de tres estudiantes asistentes muy capaces. Stefan Haagedoorn en la Universidad de Aarhus y Mads Drange en la Universidad de Oslo participaron en el proyecto Global Social Policy desde sus comienzos, y Anna Marie Nesheim afinó algunas partes del manuscrito durante la fase final. A este respecto, agradecimientos adicionales van para Hyo Jeong Jung, asistente de Dorothea Hoehtker en la OIT en 2018.

Me complace haber contado con un excelente grupo de lectores. Mis amigos y colegas Dietmar Süß y Tobias Winstel leyeron todo el manuscrito, mientras que Eileen Boris, Lorenzo Mechi, Corinna Unger y Emmanuel Reynaud, crítico benevolente de mi trabajo de larga data, compartieron conmigo su experiencia sobre partes esenciales del libro. Con todos ellos me siento en deuda. El texto además se benefició considerablemente de los comentarios de dos revisores anónimos.

No creo poder hacer justicia a todos los amigos y colegas que me inspiraron, que compartieron su trabajo conmigo y discutieron mis conclusiones en conferencias y conversaciones privadas. Una de estas experiencias fue la conferencia «Fair is fair: International perspectives on social justice» en Padua en 2016, que tuve el placer de organizar junto a Lorenzo Mechi y Dorothea Hoehtker en el marco del proyecto Global Social Policy. Este libro se benefició enormemente de mi participación en dos grandes proyectos de investigación financiados por el Fondo de investigación independiente de Dinamarca: *Laying the Foundations: The League of Nations and International Law*, dirigido por Morten Rasmussen de la Universidad de Copenhague, y *The Invention of International Bureaucracy: The League of Nations and the Creation of International Public Administration, ca. 1920–1960*, dirigido por Karen-Gram-Skjoldager de la Universidad de Aarhus.

A lo largo de los años, numerosos expertos, archivistas y profesionales han comentado mi trabajo, han colmado lagunas de conocimiento y compartido generosamente sus investigaciones conmigo. Estoy especialmente agradecido a Victoria Basualdo, Stefano Bellucci, Camille Bolivar, Martin Breuer, Laura Caruso, Thomas Cayet, Andreas Eckert, Ulf Edström, Norberto Ferreras, Birte Förster, Jill Jensen, Sandrine Kott, Marieke Louis, Opolot Okia, Laure Piguet, Fiona Rolian, Gabriella Scodeller, Michele Sollai, Andrés Stagnaro, Véronique Stenger, Marcel van der Linden, Yannick Wehrli, Theresa Wobbe y Aurelien Zaragori.

En Oslo, tuve muchas oportunidades de discutir mis conclusiones y de conversar sobre nuevas perspectivas. Un agradecimiento especial para Marta Bivand Erdal, Sunniva Engh, Hanne Hagtvedt Vik, Kim Priemel, Doug Rossinow y Mathias Hatleskog Tjønn, así como a los estudiantes de mis cursos sobre las Organizaciones internacionales en la historia, impartidas en el marco del Programa Máster en Historia Internacional y Transnacional (MITRA).

Mis agradecimientos estarían sin duda incompletos sin expresar mi gratitud a Marcelo y Torsten Lösel-Caruso, quienes, en momentos críticos, me recibieron en su magnífico apartamento para huéspedes en Berlín-Pankow, donde me retiré para escribir. Su amistad y estupenda hospitalidad, incluidas excelentes cenas y conversaciones, seguramente dejaron una huella en este libro.

En fin, mis más sentidas gracias a mi familia, mi esposa Verona y mis hijos Ricarda y Luis, quienes durante mucho tiempo vivieron a la sombra «del libro» (*das Buch*). Estoy inmensamente agradecido por su constante apoyo y cariño, por su paciencia y también por su saludable impaciencia. Dedico este volumen a Ricarda y a Luis.

Índice

Prólogo — v

Agradecimientos — ix

Introducción — 1

Antecedentes — 15

Parte I **Un experimento de justicia social: 1919-1939**

1. Los comienzos — 35

2. Frente a la crisis — 91

Parte II **La segunda fundación: 1940-1948**

3. El camino a Filadelfia — 119

4. Un lugar en el Nuevo Orden — 145

Parte III **Entre la descolonización y la Guerra Fría: 1949-1976**

5. El giro hacia el desarrollo — 169

6. El decenio de los derechos humanos — 195

Parte IV **Vientos de cambio: 1970-1998**

7. Nuevos motivos de inseguridad — 231

8. ¿El fin del «consenso de Filadelfia»? — 255

Epílogo — 281

Lista de siglas — 295

Bibliografía — 297

Índice onomástico — 319

Introducción

El factor social debe tener prioridad sobre el factor económico, que debe regularse y orientarse en aras de la más noble causa de la justicia.

Albert Thomas, 1931¹

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es un objeto de estudio fascinante para los historiadores por varias razones. Fundada en 1919 a raíz de las convulsiones políticas y sociales de la Primera Guerra Mundial y de sus consecuencias, es hoy una de las organizaciones más antiguas del sistema de las Naciones Unidas. Su estructura tripartita única, en la que las decisiones son adoptadas por los representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, es parte sustancial de su condición distintiva, pero no explica en su totalidad y tal vez ni siquiera a medias por qué la OIT constituye una fuente tan abundante de recursos. La principal razón es que a través de la OIT nos asomamos a una ventana a través de la cual contemplamos el vasto campo de los temas que han dominado los debates del siglo XX y principios del XXI. Un estudio de la OIT nos permite tener una perspectiva longitudinal de las condiciones en las que las personas han estado trabajando; de los modelos cambiantes de producción y de la respuesta que estos han suscitado en los trabajadores y los gobiernos; de las luchas por la justicia social tanto dentro de las naciones como en lo que respecta a la relación que unas naciones establecen con otras; y, por último, de las soluciones que durante los últimos cien años han encontrado o tratado de encontrar los Estados a los problemas sociales de cada época, en el contexto amplio de la cooperación y la competición internacionales.

Si bien es cierto que la OIT como organización es sustancial en ese libro, el aspecto institucional no es sino una parte importante de una historia más amplia, en la que los numerosos aspectos de las experiencias laborales de las personas y la búsqueda de los derechos laborales y sociales se ven reflejados en la historia de la Organización. En este sentido, los intentos de la OIT de crear «políticas sociales de alcance mundial» subyacen en el fondo de este análisis. El presente estudio ofrece una perspectiva sobre las formas en las que la Organización, a lo largo de más de cien años, ha tratado de influir en los debates sobre esta cuestión, y un examen de las contribuciones prácticas de la OIT a la hora de mejorar las condiciones de trabajo y promover las políticas sociales que han superado los confines estrictos del entorno laboral –sobre todo, pero no únicamente– a través de la definición y la adopción de normas internacionales del trabajo.

1 OIT: *The International Labour Organisation. The First Decade*. Prefacio de Albert Thomas (Ginebra, OIT, 1931), pág. 12.

En la narración que vamos a hacer a continuación, la OIT parece ocupar una doble posición: por un lado, desde los tiempos de su primer Director, Albert Thomas, la Secretaría permanente de la OIT, la Oficina Internacional del Trabajo (en adelante, la Oficina), ha sido un actor por derecho propio en el ámbito de las políticas sociales de alcance mundial; por otra parte, la OIT ha facilitado el espacio para que se mantengan debates directos y abiertos entre los representantes de los gobiernos, de los trabajadores y de los empleadores sobre dichas políticas. En este sentido, la historia de la OIT es el fiel reflejo del interés permanente de los gobiernos, los sindicatos, los grupos empresariales y muchos otros actores por participar en dichos debates. Por muchos y diversos motivos estos actores están comprometidos con la dimensión transnacional de la política social y utilizan la Organización para debatir cuestiones relativas a la justicia social, el desarrollo, la reducción de la pobreza, la movilidad social y la distribución de la riqueza en un contexto internacional. Estos actores se han apoyado a menudo en razonamientos entrelazados de índole humanitaria, económica, política y geopolítica, así como en argumentos ideológicos. Todo ello se ha traducido en una pugna por el poder y la influencia, así como en una lucha constante por definir la auténtica esencia de la OIT y los propósitos a los que la Organización debería servir.

Ante este telón de fondo, la crónica que proponemos se ha tejido en torno a tres cuestiones fundamentales: ¿qué tipo de organización ha sido y es la OIT?; ¿qué caracteriza a la OIT como organización internacional?; y, por último, a la luz de la importancia atribuida al objetivo ambiguo de «la justicia social» tanto dentro de los Estados Miembros como en general, ¿cuál ha sido la contribución específica de la OIT a los debates sobre justicia social que se extienden a lo largo de todo el siglo, desde los salones de reunión de la Conferencia de Paz de París en 1919 hasta la reflexión sobre el futuro del trabajo en nuestra época? Estas tres cuestiones son la urdimbre del relato que discurre por las siguientes páginas.

¿De quién es la Organización?

A pesar de su enfoque universalista, la OIT nunca ha representado al mundo del trabajo en todas sus dimensiones y aspectos. Las luchas por la inclusión y la exclusión, y en torno a la cuestión de qué tipo de trabajadores y de trabajos deben considerarse parte o no del mandato de la OIT son inherentes a la Organización desde sus inicios. Resulta crucial reconocer que las fronteras del ámbito de acción de la OIT se están moviendo constantemente, porque de esa manera la OIT nos sirve de prisma a través del cual podemos ver las desigualdades, las injusticias y las luchas de poder, así como las transformaciones socioeconómicas profundas, que tienen lugar en el mundo que rodea a la Organización.

La cuestión de «de quién es la Organización» presenta desde siempre múltiples facetas. ¿Qué actividades cumplen los requisitos necesarios para ser consideradas como «trabajo» dentro del ámbito de la Organización? ¿Quiénes son los primeros que tienen derecho a reclamar la atención, la labor y los recursos de la OIT? Los debates han girado en torno a pares de conceptos dicotómicos como países industrializados frente a países en desarrollo; economías de mercado frente a economías planificadas; sector formal frente a sector informal; hombres frente a mujeres; obreros industriales frente a trabajadores rurales; trabajadores migrantes frente a trabajadores nacionales; economía productiva frente a economía de servicios; obreros frente a trabajadores calificados; y producción fordista frente a posfordista. Las disyuntivas de inclusión y exclusión y las dinámicas que subyacen a la labor de la OIT han fluctuado en función de determinados contextos políticos, sociales y económicos. En este sentido, la cuestión de quién o qué debería estar representado en las salas de reuniones de la OIT, en sus programas de trabajo y en sus actividades de investigación ha sido siempre el reflejo de luchas ideológicas de diversos órdenes: el bloque del Este frente al bloque del Oeste, el Norte frente al Sur, el imperialismo frente al colonialismo; las políticas keynesianas frente a las neoliberales, etc. Este dilema también se ha visto afectado por los cambios de percepción en cuanto a los roles de género y la noción de raza a escala nacional e internacional. Estas consideraciones suministraron el fondo para que se incluyera el trabajo colonial y el indígena dentro de la esfera normativa, y acompañaron las discusiones sobre igualdad de salarios para hombres y mujeres, sobre el desarrollo, así como los estudios de la OIT sobre la denominada economía informal.

No obstante, si leyésemos la historia de la OIT como una expansión constante perderíamos de vista el fondo de la cuestión. Ninguna de estas nuevas vías fueron asumidas sin controversias en su momento, sino que fueron acompañadas por requerimientos a la Organización para que reorientara y variara las prioridades de sus actividades. Lo mismo cabe decir de los reiterados esfuerzos de la OIT por expandir su mandato más allá del ámbito de las políticas laborales con el fin de abarcar áreas sociales y, sobre todo, económicas más amplias.

¿Qué y, sobre todo, quién ha impulsado esos debates? Las preguntas sobre quién estaba al timón y quién marcaba el rumbo son cruciales para comprender la labor de la Organización. La OIT nunca ha sido –como algunos hubieran deseado– «el palacio encantado» de los ideales internacionalistas, por tomar prestada la apreciación de Mark Mazower sobre los orígenes imperialistas ocultos de las Naciones Unidas². Por el contrario, ha servido más bien como espejo y receptáculo de las relaciones de poder dentro del sistema internacional en cada momento y época. Como se verá en estas páginas, el tratamiento

2 Mark Mazower: *No enchanted palace: The end of empire and the ideological origins of the United Nations* (Princeton, NJ, Princeton University Press, 2009).

particular que se daba a las cuestiones laborales en las colonias durante los años de entreguerras reflejaba claramente la posición dominante que las potencias imperiales, especialmente Gran Bretaña y Francia, ocupaban dentro de la OIT en ese momento. Del mismo modo, la marcada influencia de los Estados Unidos como superpotencia occidental puede rastrearse desde los debates sobre los derechos humanos de 1950, pasando por la cooperación técnica, hasta la Declaración de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. ¿A través de qué cauces se manifestaron su influencia y su poder? Por otra parte, la cuestión de quién paga las facturas tiene, como es natural, una importancia capital. La retirada de los Estados Unidos de la OIT de 1977 a 1980 permitió descubrir hasta qué punto era así, ya que privó a la Organización de las contribuciones de los Estados Unidos de América, que representaban una cuarta parte del presupuesto ordinario de la OIT. No obstante, el dinero no es la única manera en que los Estados ejercen su influencia o su «hegemonía»³. También entra en juego el papel que representa la contratación dentro de la OIT y el diseño de los programas de trabajo. A su vez, en muchos campos de las actividades de la OIT se hace tangible la primacía que adquieren las prerrogativas nacionales de los Estados poderosos.

Al mismo tiempo, las relaciones de poder dentro de las organizaciones internacionales rara vez son estáticas; en general constituyen estructuras bastante fluidas y dinámicas. Las reivindicaciones de hegemonía siempre suscitan oposición, como han demostrado varios debates a lo largo de la historia de la OIT, y en particular los relativos a los derechos humanos. No olvidemos que el tripartismo y la participación de los sindicatos y de los representantes empresariales sirven para corregir la influencia de los Estados, aunque la medida en que lo hacen es relativa, así como lo es también el grado en que la propia Oficina Internacional del Trabajo ha influido en los debates y las decisiones adoptadas.

¿Una organización internacional entre organizaciones internacionales?

¿Cuáles son los rasgos que definen a la OIT como organización internacional? Su historia no puede contarse sin tener en cuenta la crónica más extensa del internacionalismo y las organizaciones internacionales de los siglos XIX y XX. Las raíces de la Organización se remontan a la encrucijada de las aspiraciones (sociales) liberales y socialistas del siglo XIX. Al igual que la Sociedad de Naciones, el otro gran experimento de la gobernanza internacional que surgió de las cenizas de la Primera Guerra Mundial, la OIT fue la expresión suprema de las tradiciones

³ Robert W. Cox: «Labor and hegemony», *International Organization*, vol. 31, núm. 3 (1977), págs. 385-424.

liberales del pensamiento y la acción internacionalistas. Al mismo tiempo, incorporó los objetivos centrales de la Segunda Internacional (Socialista) (1889-1916) y del movimiento sindical internacional, que fue un motor importante –si no el más importante– de la fundación de la OIT⁴. Como organización, la OIT ayudaría a fusionar esas tradiciones para convertirse en la abanderada de una nueva rama social liberal del internacionalismo, definiéndolo y redefiniéndolo en un entorno político y social en constante cambio. Los desafíos más significativos que se plantearon a los principios social-liberales de la OIT surgieron tanto desde dentro como desde fuera de la Organización con la fascinación del fascismo y el comunismo. Si bien de forma menos espectacular, la OIT siempre ha servido como caja de resonancia de ideas alternativas de internacionalismo. Proporcionó espacio para esas ideas a nivel regional –por ejemplo, el panamericanismo y el panafricanismo– y para expresiones de solidaridad entre grupos de Estados o movimientos transnacionales, como los países del Sur global o el internacionalismo indígena en la época posterior a 1945⁵.

¿Qué distingue a la OIT del grueso de organizaciones internacionales cuyas actividades abarcan hoy casi todas las dimensiones de la vida de las personas? ¿Ha cambiado todo tanto? De alguna manera, se puede decir que, desde su nacimiento, la OIT ha sido una organización internacional entre otras. Esto es particularmente cierto en lo que respecta a su relación con los gobiernos y con el ámbito de los Estados nacionales que fundaron y sostuvieron el sistema de organizaciones internacionales a lo largo del siglo XX⁶. La OIT nació en un momento histórico en que tres imperios –el austrohúngaro, el otomano y el ruso– se derrumbaban, dando paso a un nuevo escenario político en el que el Estado nación pasaría a dominar la esfera internacional. La desaparición de los imperios coloniales europeos después de 1945 condujo a un mayor fortalecimiento del principio de soberanía nacional en los asuntos internacionales. Al igual que cualquier otra organización internacional, la OIT depende, por definición, en primer lugar y sobre todo de los Estados que la integran.

Además, la OIT ha sido una organización internacional entre organizaciones internacionales en otro sentido. A raíz de la Conferencia de Paz de París, comenzó su labor como parte del sistema de la Sociedad de Naciones. En 1946, se convirtió

4 Sandrine Kott: «From transnational reformist network to international organization: The International Association for Labour Legislation and the International Labour Organization, 1900–1930s», en Davide Rodogno, Bernhard Struck y Jakob Vogel (coordinadores): *Shaping the transnational sphere. Experts, networks and issues from the 1840s to the 1930s*, págs. 239-259 (Nueva York, Berghahn Books, 2015); John W. Follows: *Antecedents of the International Labour Organization* (Oxford, Clarendon Press, 1951).

5 Glenda Sluga y Patricia Clavin (coordinadoras): *Internationalisms: A twentieth century history* (Cambridge, Cambridge University Press, 2017).

6 Glenda Sluga: *Internationalism in the age of nationalism* (Filadelfia, PA, University of Pennsylvania Press, 2013).

en el primer «organismo especializado» de las Naciones Unidas. Así pues, desde sus comienzos, la OIT ha estado vinculada institucionalmente a la amplia familia de las organizaciones internacionales. Si bien en todo momento ha mantenido un cierto grado de autonomía dentro de esta familia, su labor se ha caracterizado siempre por las relaciones de competencia y cooperación en esta red de instituciones, así como con otras organizaciones regionales y sectoriales de fuera de este marco⁷. La historia de la Oficina no puede separarse tampoco de un entorno internacionalista más amplio de actores gubernamentales y no gubernamentales. Muchas de las dinámicas que subyacen a las medidas que adopta la OIT se deben a su posición dentro de esta red más amplia, que está compuesta por partes de la familia de las Naciones Unidas, así como por actores transnacionales como el movimiento cooperativo u organizaciones que se ocupan del bienestar de la infancia, la seguridad social, las cuestiones de salud y los derechos de los trabajadores migrantes y domésticos.

Desde el principio, la Oficina Internacional del Trabajo formó parte de esta red más grande, y sus funcionarios, especialmente su Director (posteriormente Director General), desempeñaron un papel importante. Albert Thomas percibió que la Organización era un instrumento decisivo para mantener la paz en Europa después de la Primera Guerra Mundial. Consideró que la OIT estaba en condiciones de cumplir un papel de garante de la paz, tanto en las sociedades como entre las naciones, atendiendo a las normas internacionales del trabajo, y simplificando las cuestiones políticas para situarlas en el plano de problemas «técnicos» relativos al trabajo con el fin de entablar los contactos y la consiguiente cooperación con los países. Sus sucesores han mantenido en gran medida la actitud proactiva de Albert Thomas respecto al papel de las burocracias internacionales.

Si la OIT ocupa una posición singular en el marco internacional, ello se debe ante todo a su estructura tripartita. Su composición institucional única en la que los gobiernos, los empleadores (representantes de los intereses de las empresas) y los trabajadores (sindicatos) participan en el proceso de toma de decisiones es sin duda un factor crucial que determina la labor de la OIT y su «ideología» organizativa. El tripartismo ha desempeñado un papel importante, aunque ambiguo, en las iniciativas de la OIT en nuevos ámbitos de actuación a lo largo de su historia. Ha funcionado como una herramienta poderosa para la inclusión y la expansión en la OIT, y ha abierto un espacio para la representación de los intereses sociales del mundo del trabajo. Sin embargo, en la medida en que el tripartismo se basa en el concepto de empleo formal (ajustado a la normativa

⁷ Para conocer la historia de las organizaciones internacionales desde una perspectiva a largo plazo, véanse Mark Mazower: *Governing the world: The history of an idea* (Nueva York, Penguin Press, 2012), y Bob Reinalda: *Routledge history of international organizations: From 1815 to the present day* (Londres, Routledge, 2009).

laboral), a veces ha sido un obstáculo para incluir a otros grupos de trabajadores no cubiertos por esta normativa en el ámbito de la Organización. No obstante, en general, el tripartismo que la OIT ha fomentado a nivel internacional y que ha tratado activamente de poner en práctica «en el terreno» es su firma característica y su principal recurso en el ámbito de las organizaciones internacionales.

Una organización para la justicia social

La OIT se ha construido en torno a la idea de la justicia social. Si bien es cierto que este término puede haberse impregnado de diversas connotaciones a lo largo de los años, sigue siendo hoy un principio rector de la labor de la OIT. Sin embargo, el significado exacto en términos de políticas concretas es tan controvertido como siempre. Nunca ha habido una definición clara, y mucho menos un consenso estable, sobre lo que implica la justicia social; como tampoco ha habido acuerdo sobre los medios por los cuales se podría (o se debería) lograr. Tal vez el hecho mismo de que la justicia social evoque interpretaciones muy diferentes de su contenido y sus implicaciones haya servido para que podamos decir que es una noción de referencia en la tarea de la OIT durante estos cien años.

El primer párrafo del preámbulo de la Constitución de la OIT, redactado tras la Primera Guerra Mundial, afirma que «esta paz no puede fundarse sino sobre la base de la justicia social»⁸. Si bien las referencias a la justicia social como medio para el establecimiento y mantenimiento de una paz duradera, tanto dentro de las naciones como entre ellas, fueron frecuentes durante los primeros días de la Organización, la Declaración de Filadelfia de 1944 vinculó el concepto con la idea de los derechos individuales. En esta Declaración, escrita en la fase final de otra guerra mundial, en la que la OIT se puso del lado de la causa de la democracia liberal, también se definió implícitamente la justicia social como una condición previa para la estabilidad del gobierno democrático. Cabe destacar la aparición de este término, en época reciente, en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008, denominada habitualmente «Declaración sobre la Justicia Social». La justicia social se presenta ahora como una «aspiración universal», bajo la presión de los imperativos del mercado y la rápida evolución tecnológica. En la Declaración se define el término indirectamente, *ex negativo*, como la necesidad de remediar «la desigualdad de ingresos, los altos niveles de desempleo y pobreza persistentes, la vulnerabilidad de las economías ante las crisis externas y el aumento tanto del trabajo no protegido como de la economía informal, que influyen

⁸ «Considerando que la Sociedad de Naciones tiene por objeto establecer la paz universal y que esta paz no puede fundarse sino sobre la base de la justicia social [...]», *Constitución de la Organización Internacional del Trabajo* (París, 1919).

en la relación de trabajo y en la protección que ésta puede ofrecer»⁹. Lo que podría significar la justicia social en un sentido más positivo, ya sea que, por ejemplo, implique elementos redistributivos a nivel nacional e internacional, está tan abierto a la interpretación y la controversia como siempre en la larga historia de la OIT.

Si bien es cierto que la OIT nunca ha definido con precisión el concepto de justicia social que constituye el motor de sus actividades, hay varios motivos recurrentes que lo explican. Uno de ellos, presente desde el principio en la labor de la OIT en pro de la justicia social, se basa en el presupuesto de que la OIT podía, mediante la elaboración de normas y otros medios, contribuir a garantizar la cohesión social en el marco de las economías de mercado abiertas. Fundada sobre el trasfondo de una revolución política y social, la OIT encontró un gran impulso para su establecimiento –e incluso para los intentos de reforma social que precedieron a su fundación– en el hecho de refrenar y contener las fuerzas excesivas del capitalismo sin llegar a eliminar el sistema capitalista en sí. El método más indicado para lograrlo era la regulación estatal, ya fuese a través de la legislación, la política social o la planificación económica y social.

Mediante sus llamamientos a los gobiernos para que tomaran medidas preventivas, los fundadores de la OIT trataron de doblegar las tendencias destructivas de orden social (y político) de un capitalismo sin restricciones. En este sentido, la OIT, más que cualquier otra institución internacional, fue partícipe de «la gran transformación» observada por Karl Polanyi a mediados del siglo XX y se vio afectada por ella¹⁰. En el mismo año en que Polanyi publicó su libro, 1944, la OIT proclamaría explícitamente por primera vez en Filadelfia un objetivo social de carácter general y para todos, en particular en lo que respecta a las políticas económicas y financieras. Desde un principio, se hizo evidente que la OIT tenía el mandato de perseguir ese objetivo social. No fue hasta el «giro neoliberal» que comenzó a finales de la década de los setenta cuando se cuestionarían radicalmente los supuestos básicos de esta búsqueda, recuperándose a su vez el mito de los mercados que se autorregulan, que Polanyi había deconstruido.

A este respecto, la historia de la OIT abre dos ventanas con amplias perspectivas sobre la historia de los siglos XX y XXI. En primer lugar, ofrece una visión sobre las coyunturas del pensamiento económico y la historia del capitalismo y sus diversas variantes, así como sus partidarios y sus oponentes. La OIT es un observatorio idóneo para analizar las diferentes maneras en que se han

⁹ *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su noagésima séptima reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008 (Ginebra, OIT, 2008), pág. 5.

¹⁰ Karl Polanyi: *The great transformation* (Nueva York, Rinehart & Company, 1944).

organizado las economías abiertas y las formas igualmente múltiples en que los desafíos y trastornos sociales que acompañan el modo de producción capitalista han sido abordados por diversos actores. En segundo lugar, la OIT ha sido uno de los principales organismos participantes en el eterno debate sobre los límites del «ámbito social» y, en consecuencia, sobre lo que constituye exactamente la «política social». El presente estudio va a exponer en repetidas ocasiones el peso significativo que la OIT ha tenido en las pugnas por aplicar concretamente los resultados de estos debates, incidiendo exteriormente en aspectos técnicos de seguridad y salud en el trabajo o del tiempo de trabajo. Muy a menudo estos asuntos afectaban a cuestiones tan fundamentales como el papel que el Estado y el individuo, respectivamente, deben asumir, por ejemplo, con respecto a la protección social o la reglamentación del trabajo productivo frente al trabajo «reproductivo» (trabajo de cuidados y doméstico).

La búsqueda de la justicia social de la OIT se ha caracterizado siempre por un doble planteamiento en el que los niveles nacional e internacional son complementarios e interdependientes. La Organización promovió la legislación laboral y las medidas de política social que beneficiarían a los trabajadores y, en consecuencia, fortalecerían la cohesión social dentro de las sociedades, objetivo que debía alcanzarse mediante la adopción y aplicación de las normas internacionales del trabajo. La adopción de 190 convenios y más de 200 recomendaciones es el reflejo del objetivo estratégico de garantizar que una legislación social progresiva a nivel nacional se traduzca en un desincentivo para la competencia en el entorno internacional. Las normas internacionales del trabajo y los debates a menudo controvertidos en torno a su aprobación son testimonio de las luchas por superar los límites de la política social mencionada anteriormente, que se reflejan en otras actividades de la OIT, desde la investigación hasta la cooperación técnica.

La descolonización y el peso cada vez mayor que adquirieron los países en desarrollo dieron un nuevo giro al debate. A los ojos de muchos gobiernos del Sur global, las normas de la OIT pasaron de ser un medio para lograr la justicia social más allá de las fronteras nacionales a ser una herramienta proteccionista utilizada por los países industrializados ricos para reforzar las desigualdades del sistema internacional. Desde esta perspectiva, debía establecerse antes que nada la justicia social *entre* unas naciones y otras. Se esperaba, sobre todo, que la OIT proporcionara ayuda práctica a estos efectos. Como reveló la Declaración sobre la Justicia Social de 2008, todos los acontecimientos que se suelen englobar bajo la rúbrica «globalización» han añadido otra dimensión al debate. En el contexto de una ola creciente de populismos reaccionarios, que combinan la crítica a la globalización con propuestas políticas intolerantes y abiertamente xenófobas, el debate en curso sobre el estado del mundo también ha vuelto a poner sobre la mesa el vínculo (o la falta de él) entre la justicia social y la democracia.

Historias sobre la OIT

Durante mucho tiempo, los estudios históricos sobre la OIT fueron escasos y muy espaciados. A excepción de las investigaciones de politólogos y estudiosos de las relaciones internacionales¹¹, el relato de Antony Alcock, publicado tras el cincuentenario de la OIT (1969), era la única monografía disponible que abordaba la Organización desde un punto de vista explícitamente histórico¹². Esta situación ha cambiado radicalmente en los últimos años. Se han colmado muchas de las lagunas en materia de investigación que Jasmien Van Daele (2008) y los autores de la antología pionera *–ILO histories* (2010)– detectaron hace una década¹³. Muchos artículos y contribuciones han encontrado en las actividades de la OIT un campo de estudio fructífero. Tres antologías, coordinadas por la OIT, han contribuido a este desarrollo: *Globalizing social rights* (2013)¹⁴, *The ILO from Geneva to the Pacific Rim* (2015)¹⁵ y *Women's ILO* (2018)¹⁶ reúnen contribuciones que cubren una gran variedad de áreas temáticas: desde el desempleo hasta las normas nutricionales y las políticas alimentarias; desde el trabajo marítimo hasta el doméstico; y desde la representación de las mujeres en la OIT hasta el bienestar de los niños. Paralelamente, se han publicado numerosos artículos que abordan determinados aspectos de la labor de la OIT, sus actividades regionales o su interacción con otros actores internacionales¹⁷. Algunos estudiosos como

11 Ernst B. Haas: *Beyond the nation-state. Functionalism and international organization* (Stanford, CA, Stanford University Press, 1964); Viktor-Yves Ghébalí: *The International Labour Organisation: A case study on the evolution of UN specialised agencies* (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1989); Robert W. Cox: «ILO–limited monarchy», en Robert W. Cox y Harold K. Jacobson (coordinadores): *The anatomy of influence. Decision making in international organizations*, págs. 102-138 (Yale, Yale University Press, 1973).

12 Antony Alcock: *History of the International Labor Organization* (Nueva York, Octagon Books, 1971).

13 Jasmien Van Daele: «The International Labour Organization in past and present research», *International Review of Social History*, vol. 53, núm. 3 (2008), págs. 485-511; Jasmien Van Daele et al. (coordinadores): *ILO histories: Essays on the International Labour Organization and its impact on the world during the twentieth century* (Berna, Peter Lang, 2010); Magaly Rodríguez García: «Conclusion: The ILO's impact on the world», en Van Daele et al. (coordinadores): *ILO histories*, págs. 461-478.

14 Sandrine Kott y Joëlle Droux (coordinadoras): *Globalizing social rights. The International Labour Organization and beyond* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, y Ginebra, OIT, 2013).

15 Jill M. Jensen y Nelson Lichtenstein (coordinadores): *The ILO from Geneva to the Pacific Rim: West meets East* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, y Ginebra, OIT, 2015).

16 Eileen Boris, Dorothea Hoehtker y Susan Zimmermann (coordinadoras): *Women's ILO. Transnational networks, global labour standards and gender equality, 1919 to present*, Studies in Global Social History (Leiden, Brill, y Ginebra, OIT, 2018).

17 Amalia Ribí Forclaz: «A new target for international social reform: The International Labour Organization and working and living conditions in agriculture in the inter-war years», *Contemporary European History*, vol. 20, núm. 3 (2011), págs. 307-329; Christophe Verbruggen:

Sandrine Kott¹⁸ han desempeñado un papel importante en esta reciente investigación, que aparece claramente expuesto en el número especial de 2018 de *Le mouvement social* en torno a «La justicia social en un mundo global», que abarca cien años de historia de la OIT¹⁹. La propia OIT ha impulsado diversos estudios académicos y ha publicado varios libros sobre la historia de la Organización. Además de las contribuciones en inglés y francés, hay cada vez más bibliografía

«Intellectual workers and their search for a place within the ILO during the interwar period», en Van Daele et al. (coordinadores): *ILO histories*, págs. 271-292; Jill Jensen: «From Geneva to the Americas: The International Labor Organization and inter-American social security standards, 1936–1948», *International Labor and Working-Class History*, vol. 80, otoño (2011), págs. 215-240; Norberto Osvaldo Ferreras: «Europe–Geneva–America: The first International Conference of American States Members of the International Labour Organization», en Alan McPherson y Yannick Wehrli (coordinadores): *Beyond geopolitics: New histories of Latin America at the League of Nations*, págs. 83-96 (Albuquerque, University of New Mexico Press, 2015); Lorenzo Mechi: «Economic regionalism and social stabilisation: The International Labour Organization and Western Europe in the early post-war years», *International History Review*, vol. 35, núm. 4 (2013), págs. 844-862; Patricia Clavin: «What's in a living standard? Bringing society and economy together in the ILO and the League of Nations depression delegation, 1938–1945», en Kott y Droux (coordinadoras): *Globalizing social rights*, págs. 233-248; Paul Weindling: «Social medicine at the League of Nations Health Organisation and the International Labour Office compared», en Paul Weindling (coordinador): *International health organisations and movements, 1918–1939*, págs. 134-153 (Cambridge, Cambridge University Press, 1995).

18 Entre las numerosas publicaciones de Sandrine Kott, véanse: «Fighting the war or preparing for peace? The ILO during the Second World War», *Journal of Modern European History*, vol. 12, núm. 3 (2014), págs. 359-376; «From transnational reformist network to international organization: The International Association for Labour Legislation and the International Labour Organization, 1900–1930s», en Davide Rodogno, Bernhard Struck y Jakob Vogel (coordinadores): *Shaping the transnational sphere. Experts, networks and issues from the 1840s to the 1930s*, págs. 239-258 (Nueva York, Berghahn Books, 2015); «Towards a social history of international organisations: The ILO and the internationalisation of Western social expertise (1919–1949)», en Miguel Bandeira Jerónimo y José Pedro Monteiro (coordinadores): *Internationalism, imperialism and the formation of the contemporary world. The pasts of the present*, págs. 35-57 (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2018); «OIT, justice sociale et mondes communistes: concurrences, émulations, convergences», *Le mouvement social*, núm. 263 (2018/2), págs. 139-151.

19 *La justice sociale dans un monde global. L'Organisation Internationale du Travail*, número especial de *Le mouvement social*, núm. 263 (2018/2). Kott no solo se ha ocupado de numerosos aspectos de la propia historia de la OIT, sino que ha contribuido e impulsado a una nueva generación de estudiosos de la OIT. Véanse Véronique Plata-Stenger: «Une voie sociale pour le développement. Le Bureau international du Travail et les débuts de la coopération technique (1919-1949)» (tesis doctoral, Universidad de Ginebra, 2016); Veronique Plata-Stenger: *Social reform, modernization and technological diplomacy. The ILO contribution to development (1930–1946)*, Series Work in Global and Historical Perspective, vol. 8 (Berlín, DeGruyter Oldenbourg, de próxima publicación en 2020); y Olga Hidalgo-Weber: «Dimensions transnationales des politiques sociales britanniques: Le rôle de la Grande-Bretagne au sein de l'OIT, 1919-1946» (tesis doctoral, Universidad de Ginebra, 2015).

disponible en otros idiomas²⁰. No obstante, hay aspectos sin tratar y territorios que aún no han sido cartografiados. En lo que respecta a la época posterior a 1945, y en particular después de los años setenta, así como a algunos aspectos regionales (África, Asia oriental y sudoriental), la investigación no ha hecho más que empezar a ahondar en el análisis. En otros campos, todavía hay espacio y demanda para ampliar los estudios realizados, especialmente en lo que se refiere al período posterior a 1945²¹. Sin embargo, la tendencia no deja lugar a dudas: los historiadores han descubierto que la OIT es un campo de estudio que merece la pena.

Este renovado interés por la OIT parece formar parte de un fenómeno de mayor calado. El aumento significativo del interés por las organizaciones internacionales en general ya se observó en 2008 en artículos de revisión sobre la reciente historiografía de la Sociedad de Naciones²² y de las Naciones Unidas²³. Los debates sobre la globalización han despertado el interés por los movimientos de personas, bienes e ideas más allá de las fronteras nacionales, y las organizaciones internacionales proporcionan un «enfoque atractivo e infrautilizado» para estas perspectivas transnacionales²⁴. Por otra parte, probablemente no es casualidad que el interés por las instituciones internacionales se haya acrecentado precisamente cuando las instituciones de cooperación internacional se ven sometidas a una mayor presión debido al resurgimiento de las políticas nacionalistas y del

20 Véanse, por ejemplo, Theresa Wobbe: «Das Globalwerden der Menschenrechte in der ILO. Die Umdeutung von Arbeitsrechten im Kontext weltgesellschaftlicher Strukturprobleme von den 1930er bis 1950er Jahren», en Bettina Heintz y Britta Leisering (coordinadoras): *Menschenrechte in der Weltgesellschaft. Deutungswandel und Wirkungsweise eines globalen Leitwerts*, págs. 283-316 (Frankfurt am Main, Campus Verlag, 2015); Cédric Guinand: *Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und die soziale Sicherheit in Europa (1942–1969)* (Berna, Peter Lang, 2003); Isabelle Lespinet-Moret y Vincent Viet (coordinadores): *L'Organisation internationale du Travail: origine, développement, avenir* (Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2011); Jean-Michel Bonvin: *L'Organisation internationale du Travail: étude sur une agence productrice de normes* (París, Presses universitaires de France, 1998); y Laura Caruso y Andrés Stagnaro (coordinadores): *Una historia regional de la OIT: Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano* (La Plata, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2017).

21 No hay ningún estudio exhaustivo sobre los programas de asistencia técnica de la OIT de la época posterior a 1945. Otros ámbitos donde la investigación sigue aún en fase incipiente son, por ejemplo, el tratamiento de la OIT de la automatización y el cambio tecnológico, y el debate sobre el ajuste estructural. Tampoco existe ninguna obra que se haya ocupado de los esfuerzos que la OIT ha realizado desde sus principios en el ámbito de la migración por motivos laborales.

22 Susan Pedersen: «Back to the League of Nations», *American Historical Review*, vol. 112, núm. 4 (2007), págs. 1091-1117; Sunil Amrith y Glenda Sluga: «New histories of the United Nations», *Journal of World History*, vol. 19, núm. 3 (2008), págs. 251-274.

23 Sluga y Clavin (coordinadoras): *Internationalisms: A twentieth century history*.

24 Amrith y Sluga: «New histories of the United Nations», pág. 252.

unilateralismo en los asuntos internacionales. Algunas de las «nuevas historias» de las organizaciones internacionales publicadas a principios de los años 2000, sobre todo las que se dirigían principalmente al público estadounidense, se vieron influenciadas por los atentados terroristas del 11 de septiembre y por el hecho de que la administración de George W. Bush hiciera caso omiso de las Naciones Unidas en el manejo de la controversia iraquí²⁵. Si aceptamos la premisa de que la fuente de inspiración que subyace al renovado interés por el funcionamiento de la cooperación internacional en tiempos pasados es la percepción de que los fines de esta pueden verse menoscabados en el presente, entonces podemos esperar que, en los próximos años, dispongamos de una amplia gama de investigaciones con nuevos resultados.

Sin embargo, hay razones más específicas que explican que la OIT haya sido últimamente objeto de la atención de un número creciente de historiadores. La OIT se ocupa de temas que son motivo de gran preocupación en el mundo de hoy. El debate sobre la dimensión social de la globalización y las repercusiones de la liberalización del comercio en las condiciones de trabajo, la internacionalización de la producción y la consiguiente tendencia a la desreglamentación y la flexibilidad del mercado laboral han aumentado el interés por una organización que fue fundada para mitigar los efectos del capitalismo en una fase anterior de la globalización. En el mismo sentido, fenómenos como la crisis financiera de 2008 y el surgimiento del populismo de derechas en diversas partes del mundo han reavivado el interés por una Organización que encarnó —a través de su Declaración de Filadelfia— las lecciones sociales y económicas extraídas las dos guerras mundiales, las crisis del período de entreguerras y la subsiguiente recuperación de la democracia liberal basada en el espíritu de la reforma del sistema de bienestar social. La atención prestada a una Organización que, desde entonces, ha promovido un objetivo social en todas las políticas, en particular políticas económicas que respeten los derechos en el trabajo y el Estado de derecho, cobra aún mayor ímpetu con el «giro social» que la historiografía sobre los derechos humanos internacionales ha tomado recientemente²⁶.

Los capítulos siguientes se han articulado a partir de las numerosas investigaciones realizadas sobre la OIT y su contexto internacional más amplio. El propósito del presente estudio va más allá de llevar a cabo una síntesis de los resultados académicos que ya tenemos a nuestro alcance. Por el contrario, tiene

25 Mazower: *Governing the world: The history of an idea*, págs. IX-XVI; Susan Pedersen ha formulado una observación similar respecto al corpus de estudio en torno a la Sociedad de Naciones, con respecto a la cual los años de entreguerras se presentan como otra época de internacionalismo floreciente en un contexto unilateral cada vez más sombrío de relaciones interestatales. Pedersen: «Back to the League of Nations».

26 Samuel Moyn: *Not enough: Human rights in an unequal world* (Cambridge, MA, The Belknap Press of Harvard University Press, 2018).

objetivos propios y seguramente viene acompañado también de sus propios sesgos. Comienza a partir de mis propios intereses de investigación más amplios, que se han centrado en la historia de la descolonización, el internacionalismo en general, la ayuda al desarrollo y las políticas de derechos humanos, así como en la historia de los discursos sobre la globalización²⁷. Estas perspectivas han ahorrado sin duda alguna mi manera de representar a la OIT en este libro.

Para organizar la siguiente historia de los cien años de la OIT se ha seguido, de manera bastante pragmática, un criterio cronológico. Hay que tener en cuenta, no obstante, que la mayoría de los contextos narrativos que hemos expuesto anteriormente se extienden a lo largo de toda la historia de la OIT. Algunos son más visibles que otros, pero todos ellos proporcionan los hilos conductores con los que se ha tejido este estudio. Tras una breve introducción de la prehistoria de la OIT, el análisis se desarrolla a lo largo de cuatro grandes períodos. De los años de entreguerras, se pasa al período de la «segunda fundación» de la OIT durante e inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, con la Declaración de Filadelfia de 1944 como eje de los acontecimientos. La historia de la OIT desde la Segunda Guerra Mundial se articula a lo largo de varias líneas de tiempo que a veces se superponen: el primer período, definido por la Guerra Fría y la descolonización y que aquí se inscribe dentro de los epígrafes de «Derechos humanos» y «Desarrollo», se inició en 1948, con la llegada de un nuevo Director General, David Morse, y el inicio de las actividades de cooperación técnica de la OIT, y concluyó en 1976, con la Conferencia Mundial del Empleo, que gozó de una gran difusión. El segundo período, que finalmente sitúa a la OIT dentro del marco de la transición al período posterior a la Guerra Fría y a una globalización en ciernes, comienza en 1970 con el final de la «época Morse» y se extiende hasta 1998 con la Declaración de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que puede considerarse la respuesta de la OIT a los cambios sistémicos mencionados anteriormente. Al final del libro, me adentraré en el período más reciente y sugeriré posibles líneas que podrían servir de base para futuros relatos explicativos sobre la evolución de la OIT.

27 Daniel Maul: *Derechos humanos, desarrollo y descolonización: La Organización Internacional del Trabajo entre 1940 y 1970* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, y Ginebra, OIT, 2019); «The International Labour Organization and the struggle against forced labour from 1919 to the present», *Labor History*, vol. 48, núm. 4 (2007), págs. 477-500; «‘Help them move the ILO way’: The International Labor Organization and the modernization discourse in the era of decolonization and the Cold War», *Diplomatic History*, vol. 33, núm. 3 (2009), págs. 387-404; «The ILO, Asia and the beginnings of technical assistance, 1945–60», en Jensen y Lichtenstein (coordinadores): *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, págs. 110-133; «The International Labour Organization and the globalization of human rights, 1944–1970», en Stefan-Ludwig Hoffmann (coordinador): *Human rights in the twentieth century*, págs. 301-320 (Cambridge, CA, Cambridge University Press, 2010).

Antecedentes

La paz universal y permanente solo puede basarse en la justicia social.

(Constitución de la OIT)

Las frecuentes referencias formuladas en los comienzos de la Organización Internacional del Trabajo a su función de apoyo a la consecución de la paz señalan un simple hecho histórico: la OIT era «hija de la guerra»²⁸. Su creación en la Conferencia de Paz de París de 1919 fue, en muchos sentidos, una consecuencia directa de cuatro años de derramamiento de sangre y de las revoluciones y la agitación social, económica y política que siguieron a la Primera Guerra Mundial. Sin embargo, si se presta demasiada atención a las circunstancias que rodearon la fundación de la OIT, se pierde de vista fácilmente el hecho de que los orígenes de la Organización se remontan a mucho más atrás. Cuando los miembros de la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo se reunieron en París en febrero de 1919, con el mandato de los países aliados vencedores de deliberar sobre las características de la futura OIT, se basaron en casi medio siglo de debates sobre política social internacional. En el contexto de una industrialización cada vez más acelerada y la expansión generalizada del comercio mundial, los reformadores sociales y los sindicalistas de países de Europa y América del Norte entraron en un debate sobre cuál podría ser la mejor manera de controlar los efectos no deseados de las fuerzas que impulsaban el capitalismo industrial.

Tradiciones tempranas

Sin embargo, los primeros en introducir la idea de las normas internacionales del trabajo en el debate público en Europa a principios del siglo XIX fueron los empresarios filántropos, cuyo interés primordial residía en el mejoramiento material y moral de las clases trabajadoras. Robert Owen, un industrial galés y socialista utópico que había experimentado con la construcción de comunidades igualitarias de trabajadores en su fábrica textil escocesa de New Lanark, trató de mejorar las condiciones de trabajo, especialmente en lo que respecta al trabajo infantil y al tiempo de trabajo, a nivel nacional mediante acuerdos internacionales. Sus ideas fueron recogidas e introducidas en el debate político por otros, como el propietario de una fábrica de algodón inglesa, Charles Hindley, que veía claramente en las leyes laborales internacionales un medio para evitar la

28 Bruno Cabanes: *The Great War and the origins of humanitarianism, 1918–1924*, Studies in the Social and Cultural History of Modern Warfare, pág. 79 (Cambridge, Cambridge University Press, 2014).

desventaja económica de naciones socialmente progresistas como Gran Bretaña, o un poco más tarde el fabricante suizo alsaciano Daniel Legrand²⁹.

Quando los gobiernos comenzaron a reglamentar la edad mínima de admisión al trabajo de los niños, a introducir sistemas estatales de inspección de fábricas y a poner en marcha planes de seguridad social que protegieran a los trabajadores contra los peligros de los accidentes, la vejez o el desempleo, no solo tenían razones humanitarias sino también políticas y económicas para hacerlo. Un objetivo central de la legislación social de Bismarck iniciada en Alemania durante la década de 1880 era sofocar el potencial revolucionario del movimiento obrero e integrar a los trabajadores en la nueva nación en ciernes. Al mismo tiempo, el conjunto de normas establecidas contra la explotación de los trabajadores y los beneficios sociales que la mayoría de los gobiernos de Europa Occidental introdujeron durante la segunda mitad del siglo XIX también se atenían a una lógica económica. Particularmente en el caso de los países que adoptaron la doctrina del libre comercio, la protección de los trabajadores por parte del Estado se consideró un medio de amortiguar los efectos potencialmente peligrosos que, desde un punto de vista social y político, suponía la competencia internacional entre economías abiertas. Incluso partes del movimiento obrero estaban a favor de combinar «pactos laborales» sólidos con el libre comercio³⁰. El intento de armonizar las normas sociales a nivel internacional con el fin de evitar que los países compitieran entre sí por aplicar normas menos restrictivas – cayendo así en una «espiral descendente» – fue visto al menos por algunos como el paso lógico siguiente³¹.

Con el cambio de siglo, los gobiernos emprendieron la iniciativa de armonizar la legislación laboral a escala internacional. En algunos casos, trataron de concertar tratados multilaterales con el fin de reglamentar determinadas cuestiones sociales y laborales. Por ejemplo, en 1890, el Gobierno alemán convocó a un grupo de Estados europeos en Berlín en un primer intento de establecer normas internacionales relativas al trabajo de las mujeres y los niños, que finalmente sería en vano. Los países más pequeños, como Suiza³², estaban a la vanguardia de iniciativas de mayor alcance para posicionarse en el escenario diplomático internacional³³. Algunos gobiernos, como los de Francia e Italia, optaron por

29 Follows: *Antecedents of the International Labour Organization*, págs. 1-57.

30 Michael Huberman: *Odd couple: International trade and labor standards in history*, Yale Series in Economic and Financial History (New Haven, CT, Yale University Press, 2012).

31 Reinalda: *Routledge history of international organizations*, págs. 169-170.

32 Suiza podía, además, basarse en su experiencia de reglamentación de la competencia económica entre los cantones.

33 Martin H. Geyer y Johannes Paulmann (coordinadores): *The mechanics of internationalism. Culture, society, and politics from the 1840s to the First World War* (Londres, OUP/German Historical Institute, 2001); Madeleine Herren: *Hintertüren zur Macht: Internationalismus und modernisierungsorientierte Außenpolitik in Belgien, der Schweiz und den USA* (Munich, Oldenbourg, 2000).

celebrar acuerdos bilaterales que garantizaron a los trabajadores migrantes la igualdad de acceso a las prestaciones sociales en ambos países en 1904³⁴.

Una segunda fuente de inspiración y un acicate de la búsqueda de acuerdos internacionales en materia de política social fue el movimiento obrero socialista, unido aunque no cohesionado en la Segunda Internacional, fundada en 1889. Aunque durante la mayor parte de su período de existencia, la Segunda Internacional estuvo profundamente dividida entre un ala marxista (revolucionaria) y una reformista, impulsó notablemente el debate. En los países con los movimientos obreros más fuertes –Alemania, Francia, Inglaterra, Suiza y Bélgica– hubo grandes discrepancias al principio en cuanto a si la mejora de las condiciones de trabajo podía lograrse a través de medios legislativos. Sin embargo, alrededor de la década de 1890, se hicieron patentes las ventajas que suponía esta estrategia³⁵. Especialmente los sectores del movimiento socialista y sus aliados sindicales, que estaban dispuestos a trabajar dentro del sistema capitalista existente y apoyaban la introducción de legislación social a nivel nacional, se mostraron generalmente más abiertos a cooperar con otras fuerzas políticas con el fin de presionar a los gobiernos para que armonizaran esta legislación a nivel internacional. Sin embargo, en general, los sindicatos siguieron circunscribiendo sus planteamientos al ámbito nacional³⁶.

Fue durante ese mismo período cuando el derecho internacional del trabajo se convirtió en la preocupación de una cada vez más amplia red transnacional de reformadores sociales, en su mayoría liberales –principalmente abogados y economistas políticos, entre otros–, que pedían al Estado que utilizara su poder de intervención. El derecho del trabajo se promovió como una empresa filantrópica y como un conjunto de conocimientos y métodos científicos mediante los cuales se podía alcanzar el progreso social por medios pacíficos. Los reformadores entablaron y, de hecho, mantuvieron relaciones simbióticas con el ámbito igualmente en expansión de las estadísticas sociales, que proporcionaron los datos necesarios y ayudaron a crear categorías como la de «desempleo» como condición previa para la creación de modelos que llevaran a una intervención exitosa³⁷.

34 Reinalda: *Routledge history of international organizations*, pág. 167.

35 Jasmien Van Daele: «Engineering social peace: Networks, ideas and the founding of the International Labour Organization», *International Review of Social History*, vol. 50, núm. 3 (2005), págs. 435-466 y, en este caso, págs. 439-442; Follows: *Antecedents of the International Labour Organization*, págs. 70-119.

36 Michel Dreyfus: «The emergence of an international trade union organization (1902-1919)», en Anthony Carew *et al.* (coordinadores): *The International Confederation of Free Trade Unions*, págs. 27-71 (Berna, Peter Lang, 2000).

37 El contexto más amplio lo proporcionaba lo que el historiador Lutz Raphael ha denominado «la científicización de lo social». Lutz Raphael: «Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts», *Geschichte und Gesellschaft*, vol. 22, núm. 2 (1996), págs. 165-193.

La Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores (IALL), fundada en 1900, ofreció una excelente oportunidad para poner en marcha este planteamiento y fue el principal campo de pruebas para algunas de las ideas y prácticas que más tarde caracterizarían a la OIT. La IALL constituyó, ante todo, una organización marco que reunía en su seno a diversos grupos de reformadores unidos por el objetivo común de transformar la sociedad por medio de la acción jurídica. Los liberales sociales, como el profesor de derecho belga Ernest Mahaim o el economista político alemán Lujo Brentano, fueron los más influyentes. Pero la Asociación también atrajo a los representantes de la doctrina social cristiana (católica), así como al ala reformista de la Segunda Internacional y a partes del movimiento sindical internacional³⁸.

La IALL representaba en muchos aspectos el internacionalismo típico de finales del siglo XIX. No fue casualidad que esta asociación se fundara tras la Feria Mundial de París de 1900, una exposición que fue en sí misma la expresión por excelencia del espíritu internacionalista de la época, que se debatía entre los ideales de paz, progreso y cooperación entre los Estados y los pueblos, por un lado, y un mundo de imperios y Estados naciones en competencia, por el otro³⁹. Igualmente característica fue la mezcla específica de iniciativa privada y participación gubernamental que definió la labor de la IALL y que se podía encontrar en constelaciones similares en otras empresas internacionalistas de la época, como el movimiento de la Cruz Roja Internacional⁴⁰. Aunque la IALL fue una asociación de carácter privado, constituida en su mayor parte por académicos –profesores universitarios de las Facultades de Derecho y Economía–, el Estado-nación fue su principal punto de referencia desde el principio. La IALL y su secretaría permanente, la Oficina Internacional del Trabajo, fundada en 1901 en Basilea, se financiaban principalmente con las contribuciones de sus secciones nacionales. Estas secciones también tenían una gran importancia porque sus miembros cumplían la doble función de expertos y representantes de sus respectivos Estados. Los funcionarios de las incipientes administraciones sociales de los países europeos –como, por ejemplo, Arthur Fontaine, director francés de la Office du Travail de 1899 a 1920– desempeñaron un

38 Van Daele: «Engineering social peace», págs. 442-446; Kott: «From transnational reformist network to international organization»; Alcock: *History of the International Labor Organization*, págs. 239-246; Cabanes: *The Great War and the origins of humanitarianism, 1918–1924*, págs. 86-89.

39 Geyer y Paulmann: *The mechanics of internationalism. Culture, society, and politics from the 1840s to the First World War*; Sebastian Conrad y Dominic Sachsenmaier (coordinadores): *Competing visions of world order: Global moments and movements, 1880–1930* (Nueva York, Palgrave Macmillan, 2007); Sluga: *Internationalism in the age of nationalism*.

40 John F. Hutchinson: «Rethinking the origins of the Red Cross», *Bulletin for the History of Medicine*, vol. 63, núm. 4 (1989), págs. 557-578.

papel destacado⁴¹. Esto dotó de un peso adicional a las secciones nacionales de los principales países industrializados, como la Gesellschaft für Soziale Reform (GfSR) alemana (Asociación para la Reforma Social) o la American Association for Labor Legislation (AALL), e hizo de la IALL un espacio donde los diversos modelos de reforma social podían competir entre sí. Aún más importante es el hecho de que el principal objetivo de la IALL y su razón de ser —la difusión y aplicación internacional de la legislación laboral— dependiera de su capacidad para convencer a los gobiernos nacionales de que tomaran medidas en el plano nacional e internacional. Con el fin de lograr este objetivo, la Oficina de Basilea forjó una red de relaciones entre sus secciones nacionales y entre los reformadores en un sentido más amplio, recopiló información y promovió el estudio y la armonización de la legislación laboral a través de sus propias publicaciones. Su labor coincidía con la de otras instituciones internacionales, como el Comité Permanente de Seguridad Social o la Asociación Internacional para la Prevención del Desempleo, así como con la de las asociaciones de estadísticas sociales de muchos países. Todos ellos pertenecían al mismo amplio entorno reformista internacionalista y contribuyeron a la labor de la IALL.

El elemento cardinal de las actividades de la IALL era su labor en favor del establecimiento de convenios laborales internacionales. Antes de 1914, la Asociación tuvo éxito en dos casos, elegidos deliberadamente por su valor simbólico y porque estaban relacionados con cuestiones que ya contaban con un alto nivel de acuerdo. El primero fue un convenio que prohibía el uso de fósforo blanco en la fabricación de cerillas; adoptado en 1906, puso fin a la larga lucha contra uno de los productos tóxicos industriales más perjudiciales. Fue el emblema de una lucha más general contra las condiciones peligrosas en el lugar de trabajo, asociadas a un capitalismo explotador no regulado, y que durante mucho tiempo había suscitado la reacción del movimiento obrero y la opinión pública en muchos países.

El convenio sobre la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres logró cosechar también un amplio respaldo, porque despertaba el interés de los gobiernos tanto liberales como conservadores. Además, contaba con el apoyo del movimiento socialista, que durante la década de 1890 también se había pronunciado a favor de una protección especial para las trabajadoras. Tras este significativo avance en estos dos ámbitos, se contempló la posibilidad de elaborar otros convenios. En 1913, con ocasión de una nueva conferencia, se debatió un instrumento destinado a prohibir el trabajo nocturno de los niños menores de 14 años. Otro convenio se refería a la reducción de la jornada laboral de las mujeres y los jóvenes a 10 horas diarias, respondiendo así a las demandas del

41 Sobre Arthur Fontaine, véase Cabanes: *The Great War and the origins of humanitarianism, 1918–1924*, págs. 87–88.

movimiento sindical⁴². Sin embargo, antes de que una conferencia diplomática programada para septiembre de 1914 pudiera aprobar estos nuevos instrumentos, la guerra estalló⁴³.

Los convenios no fueron el único legado que la IALL dejó a la OIT. La IALL y la OIT estaban conectadas por significativas líneas de continuidad basadas en lazos personales. La mayoría de los miembros de la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo (Comisión del Trabajo) en la Conferencia de Paz de París que trabajarían en el diseño del perfil de la futura OIT se conocían entre sí a través de la IALL. Algunos de sus protagonistas trabajarían más tarde para la OIT: Arthur Fontaine, presidente del Consejo de Administración de la OIT de 1919 a 1931, y Albert Thomas, primer Director de la OIT, son solo dos ejemplos destacados. Tal vez un activo aún más importante que la IALL transfirió a la OIT fueron los mecanismos que había desarrollado y probado para la creación de legislación social internacional en cooperación con los gobiernos nacionales. Asimismo, la experiencia arduamente adquirida en el reconocimiento y la promoción de los asuntos que concitarían el respaldo de una masa crítica de gobiernos para la aprobación de normas internacionales y la aplicación de esas normas proporcionó un valioso corpus de información tanto a la Comisión del Trabajo de París como a la posterior OIT. Esta experiencia fue especialmente relevante en el caso de los reveses encajados por la IALL con respecto a los convenios sobre el fósforo blanco y el trabajo nocturno de las mujeres. Aunque estos convenios eran relativamente poco controvertidos, algunas naciones no estaban dispuestas a aplicarlos, mientras que otras se mostraban reacias. Sin embargo, no hay que desdeñar el éxito cosechado por la IALL al beneficiarse de la creciente participación de sindicalistas reformistas y de una serie de industriales progresistas, ampliando la influencia política de la Asociación y haciéndola aparecer, especialmente en los años previos a la guerra, como «una comunidad epistémica y una organización tripartita en ciernes»⁴⁴.

42 Stephan Bauer: «International labor legislation and the Society of Nations», *Bulletin of the United States Bureau of Labor Statistics*, núm. 254, pág. 134 (Washington, Government Printing Office, 1919).

43 Reinalda: *Routledge history of international organizations*, págs. 162-177; en este caso, pág. 169.

44 Kott: «From transnational reformist network to international organization», pág. 244.

La Primera Guerra Mundial

Al comienzo de la Primera Guerra Mundial, el impulso de la iniciativa cambió de manos. Ahora, el movimiento sindical internacional comenzaba a asumir un papel mucho más importante en la promoción de la política social internacional⁴⁵. Si bien los sindicalistas de muchos países europeos habían participado activamente en las secciones nacionales de la IALL en los años anteriores a la guerra, no se puede decir lo mismo del movimiento sindical internacional como tal. Su representación más importante fue el Secretariado Sindical Internacional, fundado en 1901 y con sede en Berlín, que en 1913 pasó a denominarse Federación Sindical Internacional (FSI)⁴⁶. El Secretariado Sindical Internacional era una asociación bastante flexible de federaciones sindicales nacionales, principalmente socialistas y sindicalistas. Aunque en términos generales reconocía la labor que realizaba la IALL y el concepto de política social internacional, no le prestaba abiertamente su apoyo. Una de las razones de esta falta de apoyo radicaba en el carácter principalmente de clase media, burgués y políticamente liberal de la IALL. Aún más importante fue que muchos de los miembros de la FSI, en particular la poderosa Federación Alemana de Sindicatos, se inclinaban por una división del trabajo entre el ámbito sindical y el político, siendo este último considerado como el territorio de la Internacional Socialista y de los Partidos Socialistas nacionales. La Federación Estadounidense del Trabajo (AFL), que se había unido a la FSI en 1909 y que representaba a su vez otro concepto «voluntarista del sindicalismo», se mostró muy reticente ante cualquier tipo de implicación en la política estatal o de partidos políticos. Había muchas razones que explicaban que la IALL y la FSI se mantuvieran a una distancia amigable. Esta situación cambió al estallar la guerra⁴⁷.

El primer efecto de la guerra fue que la FSI se escindió a nivel nacional, y las federaciones sindicales se alinearon con sus respectivos gobiernos, mientras que las federaciones de países neutrales como Escandinavia o Suiza se vieron divididas entre las dos partes del conflicto. Mientras la secretaría de la FSI permanecía en Berlín, las asociaciones de los países aliados comenzaron a articular estructuras paralelas. En este contexto, la idea de una política social internacional y el proyecto de crear una organización internacional para defender los intereses de los trabajadores ocuparon un lugar prioritario en la agenda de un acuerdo de posguerra. Las razones eran múltiples: las necesidades de producción

45 Reiner Tosstorff: «The International Trade Union Movement and the foundation of the International Labour Organization», *International Review of Social History*, vol. 50, núm. 3 (2005), págs. 399-433.

46 Sobre la FSI, véase Geert van Goethem: *The Amsterdam International: The world of the International Federation of Trade Unions (IFTU), 1913–1945* (Aldershot, Ashgate Publishing, 2006).

47 Dreyfus: «The emergence of an international trade union organization (1902–1919)».

bélica y el objetivo de ganarse el apoyo del movimiento obrero para la guerra y evitar huelgas y disturbios sociales situaron a los sindicatos en una posición de relativa fuerza. En muchos países, los dirigentes sindicales reformistas y los políticos socialistas ocuparon puestos de responsabilidad. En Gran Bretaña, George Barnes, exsindicalista y político laborista, se convirtió en Ministro de Pensiones en el gobierno de David Lloyd George. En Francia, Albert Thomas, socialista reformista y discípulo de Jean Jaurès, se convirtió en Ministro de Artillería y Municiones. Por parte de las Potencias Centrales, sindicalistas como Carl Legien, jefe de la Generalkommission Gewerkschaften Deutschlands (Comisión General de los Sindicatos Libres de Alemania)⁴⁸ y secretario de la FSI, y su homólogo austríaco cerraron filas con sus respectivos gobiernos en guerra⁴⁹.

Todos tenían en común la expectativa de que la participación de los trabajadores en la guerra tenía un precio, y que los trabajadores querrían ser escuchados a cambio durante las negociaciones de un futuro tratado de paz. En 1916, representantes sindicales de Francia, Gran Bretaña e Italia, los países de la Entente, así como de la Bélgica ocupada por los alemanes, se reunieron en Leeds para discutir las demandas de los trabajadores en aras de un futuro orden de paz⁵⁰.

El Programa de Leeds fue el primer documento sindical internacional que respaldó públicamente tanto el concepto de legislación laboral internacional como la labor de la IALL. Contiene una lista de medidas para elaborar una normativa internacional en materia de libertad sindical, seguridad social, horario de trabajo, inspección de las fábricas, salud en el trabajo y migración laboral. El Programa de Leeds también propuso el establecimiento de una comisión internacional que prepararía una conferencia gubernamental para llevar a cabo este programa y fortalecer el papel de la oficina de la IALL, situada en Basilea, con el objetivo declarado de ponerla en una posición en la que pudiera controlar eficazmente la adhesión de los gobiernos a las normas e instrumentos convenidos. Concebido en parte como un desafío a la oficina de la FSI, ubicada en Berlín, el programa de Leeds provocó una reacción inmediata de Legien, que intentó recuperar el control. Un par de meses después de Leeds, en febrero de 1917, las federaciones sindicales de las Potencias Centrales presentaron una contrapropuesta, que confirmaba esencialmente las partes del documento de Leeds relativas a la política social internacional, pero abogaba por un fortalecimiento significativo de la Oficina Internacional del Trabajo de Basilea, con una representación permanente de la FSI. Esto habría otorgado al movimiento sindical internacional un papel de supervisión con respecto a la creación y aplicación de la legislación

48 La Generalkommission fue la predecesora de la Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund (ADGB), que fue fundada después de la guerra.

49 Tosstorff: «The International Trade Union Movement and the foundation of the International Labour Organization», pág. 402.

50 *Ibid.*, págs. 402-408.

laboral internacional. También habría dado a esta legislación un carácter más vinculante, ya que habría obligado a los gobiernos a aplicar directamente las normas aprobadas en las conferencias gubernamentales.

Estas propuestas sentaron las bases para que el movimiento sindical internacional impulsara, una vez terminada la guerra, una legislación laboral internacional y una Oficina Internacional del Trabajo reforzada en Basilea para supervisar y poner en práctica esta legislación. Sin embargo, en lo que respecta a la aplicación de este programa, la situación ya había cambiado significativamente. En primer lugar, la entrada de los Estados Unidos en la guerra en abril de 1917 dio más importancia a los puntos de vista de la AFL sobre cuestiones sindicales internacionales. Dentro del campo aliado, pronto quedó claro que los estadounidenses no solo eran escépticos ante las tendencias socialistas de la mayoría de los otros miembros de la FSI, sino que se oponían firmemente a todas las propuestas que ponían demasiado énfasis en la intervención estatal. Más adelante en ese mismo año, la toma del poder por parte de los bolcheviques en Rusia amenazó la unidad sindical desde otro ángulo más, cuando volvió a plantear la opción anticapitalista y revolucionaria. Durante el último año de la guerra, y cuanto más se acercaba el final del conflicto, los gobiernos volvían a reafirmar su primacía en la negociación de la paz y en la construcción del orden internacional de la posguerra. En este contexto, los sindicatos se mantuvieron atentos al curso de las deliberaciones, pero fueron ocupando cada vez más un segundo plano en los debates sobre política social internacional⁵¹.

La Comisión del Trabajo de París

Cuando la guerra entró en su último año, se empezó a preparar formalmente la paz. El 8 de enero de 1918, el Presidente Woodrow Wilson intervino en el Congreso para presentar los objetivos de guerra de los Estados Unidos. En el último de sus «Catorce puntos», en el que Wilson esbozaba sus ideas para una paz duradera basada en una nueva diplomacia, hizo un llamamiento para que se formara una «asociación general de naciones» como parte de un futuro tratado de paz. Aunque Wilson no mencionó específicamente las cuestiones laborales o sociales, las consideraciones de otros gobiernos sobre una futura «Sociedad de Naciones» pronto conectaron esta con el debate en curso sobre el lugar que debía ocupar la política social internacional en el orden de la posguerra. Cuando las hostilidades cesaron en noviembre de 1918, los preparativos para la creación de una organización internacional del trabajo ya estaban bien encaminados⁵².

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Sobre los trabajos preparatorios de la Sociedad de Naciones, véase Mazower: *Governing the world*, págs. 116-153.

Francia, que había sido el primer país en crear una comisión, ya en 1917, para trabajar en la elaboración de propuestas para las cláusulas de política social de un futuro tratado de paz, fue uno de los países que trató de armonizar sus ideas con los principios de Wilson. Sin embargo, la labor de la comisión, en el que los miembros de la sección francesa de la IALL ocupaban los puestos clave, aún estaba en curso cuando se declaró el armisticio en noviembre de 1918⁵³. Por el contrario, los alemanes, que durante mucho tiempo no habían mostrado ningún interés especial en el tema, se apresuraron a incorporar las demandas de política social en su agenda de paz una vez que el gobierno liberal de Max von Baden se hizo cargo de la situación ante el inminente colapso militar alemán⁵⁴.

Entre las principales potencias bélicas, sin embargo, fue en Gran Bretaña donde se logró con mucho la planificación más avanzada. Esta fue una de las razones por las que la delegación británica se convirtió en el motor decisivo en la creación de una comisión internacional del trabajo y de muchas de las principales características de la futura OIT. El Gobierno británico tenía dos razones principales para apoyar a una organización internacional. En primer lugar, como primera potencia industrial de Europa, tenía un interés genuino en establecer una legislación social internacional. A fin de mantener su alto nivel una vez restablecida la competencia económica, era necesario que las normas se aplicaran también a otros competidores. La segunda razón era política. Al igual que en otras naciones líderes, en Gran Bretaña, el movimiento sindical se había involucrado activamente en el esfuerzo bélico. A través de los llamados «Whitley councils», se habían creado durante la guerra instituciones bipartitas de carácter sectorial en las que los representantes de los empleadores y de los trabajadores se reunían en pie de igualdad⁵⁵. Se fraguó un amplio consenso político en torno a la idea de que la contribución que el movimiento sindical había hecho durante la guerra tendría que ser recompensada en el período de posguerra con la satisfacción de algunas de sus demandas.

53 En Francia, se establecieron comisiones para abordar los problemas relativos a las condiciones de trabajo, los salarios, el racionamiento alimentario, etc. Los representantes de la *Confédération générale du travail* (CGT) y sus dirigentes participaron en estas comisiones. En reacción a la oleada de huelgas en la industria armamentística en el invierno de 1916-1917, Albert Thomas, Ministro de Artillería y Municiones, y posteriormente primer Director de la OIT, dictó, entre otras medidas, un decreto que establecía comisiones paritarias de arbitraje constituidas a instancias del Estado para la solución de conflictos laborales. Petra Weber: *Gescheiterte Sozialpartnerschaft – Gefährdete Republik? Industrielle Beziehungen, Arbeitskämpfe und der Sozialstaat. Deutschland und Frankreich im Vergleich (1918–1933/39)* (Munich, Oldenbourg, 2010), pág. 140.

54 Tosstorff: «The International Trade Union Movement and the foundation of the International Labour Organization» pág. 415.

55 Olga Hidalgo-Weber: «Social and political networks and the creation of the ILO: The role of British actors», en Kott y Droux (coordinadoras): *Globalizing social rights*, págs. 17-31.

En esta coyuntura, un pequeño grupo de funcionarios británicos comenzó a trabajar en una propuesta para la futura organización del trabajo que se presentaría en las negociaciones de paz. Tres personas adquirieron una especial relevancia en esta propuesta, dos de las cuales serían posteriormente directores de la OIT: Harold Butler (Director de la OIT, 1931-1938), a la sazón funcionario del Ministerio de Trabajo que trabajaba en la elaboración de planes para las políticas laborales públicas a largo plazo; y Edward Phelan (Director General de la OIT, 1941-1948), irlandés y miembro de la Sección de Inteligencia del Ministerio de Trabajo, a quien se le encomendó la tarea de seguir de cerca las tendencias en el ámbito del trabajo⁵⁶. El tercer funcionario era Malcolm Delevigne, del Ministerio del Interior, que había sido representante del Gobierno británico en varias conferencias de la IALL y estaba en estrecho contacto con otros miembros de esta. Fue precisamente Phelan quien se encargó de redactar varios memorandos que se convertirían en las principales bases para el debate que iba a tener lugar en París. Dado que las otras potencias estaban muy atrasadas en sus preparativos, el proyecto británico cobró mayor peso. En su última versión, en la que ya figuraban los resultados de las consultas con otras potencias aliadas, destacaban dos puntos: el borrador británico abogaba firmemente por el establecimiento de una *organización* internacional del trabajo en lugar del modelo de la IALL de conferencias ocasionales y en contraposición con la idea alternativa de incorporar simplemente un conjunto de normas de carácter laboral en el tratado de paz general. Otra propuesta importante era que la nueva organización fuera tripartita y que, por lo tanto, reuniera a los gobiernos, los sindicatos y los empleadores para decidir juntos sobre la aprobación de las normas internacionales del trabajo⁵⁷.

Cuando los delegados de la Conferencia de Paz de París iniciaron sus trabajos el 18 de enero de 1919, incluyeron la «legislación laboral internacional» en el orden del día de su primera reunión. Gran Bretaña propuso la creación de una comisión especial para elaborar un acuerdo vinculante sobre la creación de una futura organización como parte del tratado de paz. A dicho acuerdo se llegó después de que los Estados Unidos señalaran que querían que la nueva organización pasara a formar parte de la Sociedad de Naciones, que había que fundar durante las conversaciones de paz. Solo dos semanas más tarde, el 31 de enero de 1919, se nombró a los miembros de la comisión, que al día siguiente asumieron sus funciones.

La Comisión del Trabajo se reunió durante unos dos meses (del 1 de febrero al 24 de marzo de 1919). Sus quince miembros, que fueron nombrados como representantes nacionales y como expertos, comprendían dos delegados de cada uno

56 OIT: *Edward Phelan and the ILO. The life and views of an international social actor* (Ginebra, OIT, 2009).

57 Hidalgo-Weber: «Social and political networks and the creation of the ILO: The role of British actors».

de los Cuatro Grandes –Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia e Italia–, así como del Japón y Bélgica⁵⁸. Los tres puestos restantes se concedieron a Cuba y a otros dos países europeos de «gran importancia industrial», a saber, Checoslovaquia y Polonia, de reciente creación. La mayor parte de los miembros de la citada comisión eran académicos del ala social-reformista, en su mayoría abogados de tendencias políticas socialistas liberales o moderadas. Casi todos los miembros habían estado vinculados de una forma u otra a la IALL. La Comisión también incluía a un puñado de políticos o altos funcionarios como Arthur Fontaine, pero contaba solo con dos sindicalistas –Samuel Gompers, presidente de la AFL, y Léon Jouhaux, dirigente de la Confederación General del Trabajo (CGT) francesa– y un único representante de los empleadores entre sus miembros y asesores⁵⁹. Gompers tuvo, no obstante, un papel prominente por el hecho de ser elegido presidente. Su elección fue, ante todo, un gesto hacia Wilson y los Estados Unidos, pero también fue seguramente un intento de neutralizar su oposición a la tarea que la Comisión estaba llamada a cumplir a ojos de la abrumadora mayoría de sus miembros y de los gobiernos que los habían designado: la creación de una organización tripartita permanente que definiría, adoptaría y promovería la legislación laboral internacional. Aunque Gompers, al final, estuvo de acuerdo con la opinión mayoritaria, la principal línea divisoria de la Comisión se situó entre el presidente y el resto de sus miembros, con alianzas que cambiaban cuando se debatían los detalles. Los dos delegados belgas, el científico social y jurista Ernest Mahaim y el socialista reformista Emil Vandervelde, desempeñaron un papel decisivo como mediadores para buscar avenencias entre las diversas posturas⁶⁰. Otro actor clave fue el segundo delegado de los Estados Unidos, el historiador y director de investigación del Carnegie Endowment for Peace, James T. Shotwell. Antes de la guerra, Shotwell había sido asociado con la sección estadounidense de la IALL, y ayudó a mitigar las fricciones entre Gompers y los demás miembros. Se convertiría en un defensor de por vida de la OIT⁶¹.

La oposición de Gompers a una organización en la que los gobiernos adquiriesen una gran influencia condicionó el debate sobre la cuestión de la representación en el marco tripartito previsto. El memorando británico proponía otorgar a los gobiernos una doble representación con respecto a la de los trabajadores y los empleadores (2-1-1). Gompers, quien predijo que, con un acuerdo de esa índole, los gobiernos y los empleadores combinados derrotarían sistemáticamente a los

58 Van Daele: «Engineering social peace», pág. 449.

59 Este representante fue Henry Mauris Robinson, un banquero de California y miembro del Consejo de Defensa Nacional de los Estados Unidos; no obstante, Robinson no llegó a asistir a ninguna de las reuniones. H.B. Butler: *Confident morning* (Londres, Faber and Faber, 1950), pág. 165; OIT: *Edward Phelan and the ILO*.

60 Van Daele: «Engineering social peace».

61 Harold Josephson: *James T. Shotwell and the rise of internationalism in America* (Rutherford NJ, Fairleigh Dickinson University Press, 1974).

trabajadores en las votaciones, abogó por una representación igualitaria (1-1-1). La opinión británica prevaleció por un estrecho margen, porque la mayoría de la Comisión, de acuerdo con la tradición de la IALL, consideraba que una fuerte representación del gobierno era inevitable si las decisiones de la futura organización debían tener algún peso. En la práctica, la mayoría coincidía en que serían los gobiernos nacionales los que, al final, tendrían que convertir estas decisiones en políticas concretas⁶².

Una gran parte del fondo del debate se refería a la situación jurídica de las normas del trabajo de la futura organización. La pregunta esencial era la siguiente: ¿en qué medida serán vinculantes esas normas para los gobiernos?; ¿funcionaría la organización como un «parlamento mundial del trabajo», cuyas decisiones sobre normativas laborales se tradujesen en leyes nacionales sin otros pasos intermedios? Esta solución, favorecida por las delegaciones francesa, británica e italiana, habría sido revolucionaria y una ruptura fundamental con la práctica que imperaba antes de la guerra. El compromiso alcanzado tras un largo debate se basó en la distinción entre los convenios ratificados voluntariamente, que serían vinculantes una vez ratificados, y las recomendaciones, que no serían vinculantes. La ratificación de los convenios llevaría aparejada la obligación de traducirlos en legislación nacional y de informar periódicamente sobre los progresos realizados en su aplicación. Por otra parte, las recomendaciones, segunda modalidad normativa, fueron concebidas a su vez como directrices no vinculantes que pueden o no acompañar a un convenio. Los delegados estadounidenses, que se oponían a los instrumentos vinculantes, se encontraron de nuevo en una posición minoritaria, esta vez no solo por las inclinaciones antiestatalistas de Gompers, sino también por la estructura política de los Estados Unidos como república federal, donde la legislación social era predominantemente una prerrogativa propia de cada Estado. Desde entonces, esta cuestión ha seguido siendo un escollo en la relación de los Estados Unidos con las instituciones internacionales que generan normas, incluida la OIT. Al final, el compromiso alcanzado permitió a los Estados Unidos y a otros Estados federales tratar los convenios como recomendaciones a los efectos de la legislación propia de cada uno de sus Estados⁶³. El objetivo común de asegurar la participación de los Estados en la nueva organización y, en consecuencia, de abstenerse de entorpecer su adhesión con obstáculos demasiado disuasorios influyó también en el debate sobre

62 En relación con este y otros debates sobre la Comisión del Trabajo, véase Alcock: *History of the International Labor Organization*; James Shotwell: «The International Labor Organization as an alternative to violent revolution», *Annals of the American Academy of Political and Social Science* (1933), vol. 116, núm. 1, págs. 18-25; Van Daele: «Engineering social peace».

63 Véase Daniel P. Moynihan: *The United States and the International Labor Organisation (1889-1934)*, tesis doctoral (Medford, MA, Fletcher School of Law and Diplomacy, 1960); James Shotwell: *The origins of the International Labour Organization* (Nueva York, Columbia University Press, 1934).

la cuestión de las sanciones. Los acuerdos alcanzados con respecto a la presentación de denuncias y la aplicación de sanciones económicas contra los países que incumplieran sus compromisos fueron todos de naturaleza relativamente moderada. Después de todo, la ratificación de los convenios seguía siendo totalmente voluntaria, y si los gobiernos no se atenían a los compromisos suscritos después de la ratificación, la OIT no disponía de ningún otro medio que no fuera la persuasión para garantizar su cumplimiento⁶⁴.

Una cuestión que generó controversia política fue el problema de la adhesión a la organización, estrechamente relacionado con el vínculo que tendría la OIT con una futura Sociedad de Naciones cuya naturaleza estaba pendiente de aclararse. Para una organización en la que su principal razón de existir consistía en el establecimiento de normas internacionales del trabajo, el carácter universal de la adhesión a la misma –al menos la de las principales potencias industriales– tenía que ser un objetivo importante. Sin embargo, en el momento en que se debatió esta cuestión en la Comisión, quedaban por resolver varias cuestiones relativas a la pertenencia a la Sociedad de Naciones. Los problemas más importantes a este respecto se referían a Alemania (y a las demás naciones derrotadas en la Primera Guerra Mundial) y el Japón. Pronto se hizo evidente que Alemania y Austria no serían admitidas inmediatamente en la Sociedad de Naciones. En particular, los miembros socialistas de la Comisión del Trabajo fueron muy críticos con esta actitud hacia los nuevos gobiernos republicanos de estos países, cuyos sindicatos estaban dispuestos a sumarse a las filas de sus oponentes de la época de la guerra. La exclusión de las dos grandes potencias industriales centroeuropeas habría comprometido seriamente la importancia de la nueva organización.

Por lo tanto, muchos de los miembros de la Comisión del Trabajo pidieron la admisión inmediata de Alemania. El caso japonés fue un argumento más para separar el debate sobre la pertenencia a la OIT del debate sobre la pertenencia a la Sociedad de Naciones. El Japón era una potencia industrial emergente y había iniciado las negociaciones en París con el objetivo declarado de inscribir el principio de igualdad racial en el tratado de paz. Cuando vio su propuesta rechazada por una coalición de europeos y estadounidenses, con Wilson como principal obstáculo, su Gobierno consideró la posibilidad de no unirse a las nuevas organizaciones internacionales. Esto habría sido un duro golpe para la OIT, especialmente para los dominios británicos como Australia y Nueva Zelanda, que consideraban al Japón como un competidor directo en Asia. A la

64 Hasta 1946, el artículo 33 de la Constitución establecía que los Estados Miembros podrían adoptar «medidas económicas» contra otros Estados, a recomendación de una comisión de investigación independiente. Véase Bernhard Boockmann: «The ratification of ILO Conventions: A failure time analysis», ZEW Discussion Papers (Mannheim, ZEM – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, 2000).

luz de esta situación, no es de extrañar que una mayoría de miembros de la Comisión votaran a favor de separar la pertenencia a la Sociedad de Naciones de la adhesión a la OIT⁶⁵.

Cuando se resolvieron este y la mayoría de los demás problemas de forma y estructura, la Comisión se refirió a la cuestión vital de una Carta del Trabajo y a una serie de puntos que una nueva organización debería priorizar con respecto a sus convenios y recomendaciones iniciales. Además de los diversos borradores británicos, las aportaciones a esta Carta procedían de diferentes fuentes. Una de ellas era la IALL, que había empezado a recibir apoyo de los Estados incluso antes del estallido de la guerra para la creación de normas laborales en áreas específicas. Otra fuente fueron las declaraciones del movimiento sindical internacional de Leeds (1916) y Berna (1917). Otra conferencia sindical celebrada en Berna en febrero de 1919, que tuvo lugar simultáneamente a las reuniones de la Comisión, confirmó las principales exigencias de estos documentos. De hecho, una de las motivaciones de los poderes de la Entente para incluir a los sindicalistas y sus demandas en la labor de la Comisión del Trabajo fue impedir que los sindicatos –incluidos los de Alemania y Austria– celebraran una conferencia sindical paralela al mismo tiempo que se celebraban las negociaciones de paz⁶⁶.

La decisión sobre los principios que deberían incorporarse en el documento final correspondía a la Comisión del Trabajo. Esta decisión revestía una importancia capital para los sindicatos porque, sin una declaración de principios básicos, la Constitución se reduciría simplemente a una serie de procedimientos vacíos de contenido. Para algunos representantes gubernamentales, estas afirmaciones pertenecían más bien al ámbito de la retórica. Tras largas discusiones y consultas entre sus miembros y los respectivos gobiernos estatales, la Comisión finalmente elaboró nueve principios básicos y un preámbulo, que reflejaban tanto la tradición de la legislación social internacional del siglo XIX como la quiebra que había supuesto la guerra.

El preámbulo se abrió con la proclamación de que «la paz universal y permanente solo puede basarse en la justicia social». El texto subsiguiente no contenía una definición más específica de lo que implicaba la justicia social. El primero de los siguientes principios, sin embargo, daba alguna pista, cuando se afirmaba que «el trabajo no debe ser considerado simplemente como una mercancía». Esta frase encerraba, en pocas palabras, las premisas sociales liberales en las que se basaba la OIT. El «trabajo no es una mercancía» formaba parte de un consenso mínimo entre los fundadores de la OIT, que se dieron cuenta de que la supervivencia de las economías de mercado abiertas dependía en última instancia de una

65 Alcock: *History of the International Labor Organization*, pág. 31.

66 Tosstorff: «The International Trade Union Movement and the foundation of the International Labour Organization», págs. 418-420.

desmercantilización parcial de la mano de obra⁶⁷, consenso que se veía reforzado en gran medida por la amenaza revolucionaria que representaba la revolución rusa de octubre⁶⁸. El segundo punto proclamaba un «derecho de asociación para todos los fines no contrarios a las leyes», tanto para los asalariados como para los empleadores. Esto fue una confirmación de las libertades sindicales básicas y un gesto significativo hacia el movimiento sindical. Sin embargo, la interpretación de lo que se consideraba exactamente «fines no contrarios a las leyes» se dejó a la discreción de los gobiernos nacionales. Lo que esto reflejaba, en primer lugar, era el hecho de que ciertas actividades sindicales, en particular las huelgas, estaban lejos de ser consideradas, en general, medios de acción aceptados.

Los tres puntos siguientes, en los que se reclamaba una jornada laboral de ocho horas y una semana laboral de 48 horas, un tiempo de descanso semanal de al menos 24 horas y políticas salariales que permitieran a los trabajadores mantener un nivel de vida «razonable», respondían a demandas sindicales planteadas desde hacía mucho tiempo. El punto seis, que abogaba por la abolición del trabajo infantil y las «limitaciones del trabajo de los jóvenes», seguía a las actividades emprendidas por la IALL con anterioridad a la guerra y ponía fin a las luchas de los reformadores sociales iniciadas a finales del siglo XIX. Hasta cierto punto, esto también era válido para el octavo punto, en el que se pedía la igualdad de trato de los trabajadores migrantes en sus países de residencia; creaba una plataforma internacional para un ámbito en el que hasta ese momento solo existían una serie de acuerdos bilaterales⁶⁹. El principio de «igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor» para hombres y mujeres, por el contrario, fue un cambio notable con respecto al pasado y puede atribuirse a la intensa presión ejercida por los grupos de defensa de los derechos de las mujeres en torno a la Conferencia de Paz de París. Aunque se formuló en los términos más generales posibles y, por lo tanto, dejó mucho margen de interpretación con respecto a sus implicaciones prácticas, que dicho principio apareciera siquiera en escena fue nada menos que revolucionario y sentó las bases para futuros debates. El último punto, que pedía la instalación en todos los países de sistemas públicos de inspección del trabajo «en los que las mujeres

67 El término «de-commodification» [des-mercantilización] se ha acuñado más recientemente. Se remonta a Karl Polanyi y lo popularizó, en la década de 1990, el sociólogo Gøsta Esping-Andersen. Se refiere a los derechos sociales para reducir la exposición de los trabajadores a las fuerzas del mercado y a la consiguiente inseguridad económica que estas acarrearán. Gøsta Esping-Andersen: *The three worlds of welfare capitalism* (Princeton, Princeton University Press, 1990).

68 Sobre los orígenes del término, véase Paul O'Higgins: «'Labour is not a commodity' – An Irish contribution to international labour law», *Industrial Law Journal*, vol. 26, núm. 3 (1997), págs. 225-234; Stein Evju: «Labour is not a commodity. Reappraising the origins of the maxim», *European Labour Law Journal*, vol. 4, núm. 3 (2013), págs. 222-229.

69 Reinalda: *Routledge history of international organizations*, pág. 167.

deberían participar»⁷⁰, fue un indicio más de un cambio en la percepción del papel de la mujer.

Todos los principios y el preámbulo se incorporaron a la parte XIII del Tratado de Paz de Versalles y se incluyeron en todos los tratados de paz posteriores. Con un total de 41 artículos, el conjunto de estos se convertiría posteriormente en la primera Constitución de la OIT. A pesar de este importante logro, el resultado final del trabajo de la Comisión del Trabajo no fue acogido con un entusiasmo unánime. La FSI, en particular, que se había reconstituido durante un congreso celebrado en agosto de 1919 en Amsterdam, manifestó su decepción con la forma en que la Comisión del Trabajo había dejado la elaboración de la futura legislación internacional a la discreción de los Estados en todas las etapas del proceso. La nueva «Internacional de Amsterdam» hizo hincapié, en cambio, en la necesidad de unidad sindical y se abrió a la adhesión de Alemania y Austria⁷¹. Algunos gobiernos se unieron al coro de escépticos: Alemania, que se había visto humillada por las condiciones de paz impuestas por los vencedores en Versalles, estaba igualmente resentida con las decisiones de la Comisión del Trabajo, en las que no había tenido voz ni voto; sin embargo, intentó ingresar enseguida en la OIT. Las voces más preocupantes provenían de los Estados Unidos. Samuel Gompers había dejado París prometiendo promover la nueva organización valiéndose de toda su autoridad en su país. Sin embargo, a la luz de las críticas a la posibilidad de que las normas internacionales pudieran prevalecer sobre la legislación nacional, su defensa de la OIT fue, en el mejor de los casos, tibia. Lo que Gompers había tratado de conseguir era una Carta del Trabajo, no una institución que produjera legislación internacional. Al mismo tiempo, en el Congreso creció la oposición al resultado de las negociaciones de paz, y los Estados Unidos acabaron por no ratificar el Tratado de Paz de Versalles⁷².

A raíz de ello, y a pesar de haberse realizado los trabajos preparatorios, gran parte del camino hacia el funcionamiento de la organización internacional quedó sin explorar. Lo que parecía el cumplimiento de una vieja aspiración para algunos de los miembros de la Comisión de la IALL era, desde otra perspectiva, un objetivo lejano y nebuloso.

70 La Sociedad de Naciones. El Tratado de Versalles se abrió a la firma el 28 de junio de 1919. En la parte XIII, sección II, encontramos los «Principios Generales». El artículo 427 se reproduce, por ejemplo, en Gerry Rodgers *et al.*: *La Organización Internacional del Trabajo y la lucha por la justicia social, 1919-2009*, págs. 270-271 (Ithaca, NY, Cornell University Press, y Ginebra, OIT, 2009).

71 Véase Van Goethem: *The Amsterdam International*.

72 *Ibid.*, capítulo 6: «Isolationism or leadership. The American Federation of Labor and the International Federation of Trade Unions»; Moynihan: «The United States and the International Labor Organisation, 1889-1934».

Parte I **Un experimento de justicia social: 1919-1939**

Entonces, la desigualdad en las condiciones de trabajo parece significar por sí misma una posibilidad de conflicto internacional y es nuestro deber tratar de encontrar alguna solución. En consecuencia, tanto por nuestra Constitución como por la propia naturaleza del trabajo, tenemos la obligación de implantar en el mundo algunas de las condiciones necesarias para la paz.

Albert Thomas, Carta a la Maison du Peuple, Bruselas, 22 de abril de 1929⁷³

1. Los comienzos

Tras la Conferencia de Paz de París, la OIT se puso a trabajar. Gran parte de lo que ocurrió en sus primeros años de vida fue en muchos aspectos algo sin precedentes y constituía un territorio desconocido. Fue necesario establecer toda una burocracia internacional a partir de cero, así como definir la postura de la OIT en lo relativo al alcance de su labor y su lugar en el nuevo orden mundial resultante de la guerra. Con el fin de asegurar la supervivencia de la Organización en el entorno internacional voluble de la posguerra, Albert Thomas, el primer Director de la OIT, imprimió a su papel un carácter diplomático y político, así como tecnocrático. Se propuso que la OIT formase parte de una amplia red de actores sociales, sin limitarse estrictamente a la que formaban sus mandantes tripartitos.

A pesar del carácter aparentemente universal de su Constitución, hubo una cuestión que surgió desde el primer momento en el seno de la OIT: ¿al servicio de quién, exactamente, iba a estar y podía estar la Organización?; ¿y a qué tipo de trabajadores y qué modalidades de trabajo iba a representar? Tanto desde el punto de vista geográfico como por los problemas de los que se ocupaba, la OIT distaba mucho de ser una organización que abarcase las realidades mundiales del trabajo en todas sus facetas, ya que empezó teniendo un sesgo europeísta e industrial muy marcado.

La Conferencia de Washington

Los acontecimientos que tuvieron lugar en los meses que siguieron al final de la Conferencia de Paz de París acentuaron el sentimiento de urgencia que había llevado a crear la OIT. Como consecuencia de la revolución, los enfrentamientos civiles y la trágica situación de cientos de miles de refugiados, extensas zonas de Europa se habían convertido en un polvorín social y político. La toma del poder por los bolcheviques en Rusia y los levantamientos afines a la revolución que tuvieron lugar en Hungría, Alemania y otros países europeos se convirtieron en una alternativa tangible a la reforma social y política, lo que despertó el temor a que se produjera un colapso político y económico absoluto. La desmovilización de millones de soldados, muchos de los cuales habían sufrido mutilaciones y traumas, y el regreso de un número alarmante de prisioneros de guerra aumentó ese miedo. El desempleo generalizado, las huelgas y el malestar social fueron consecuencias prácticamente inevitables de la transición de la guerra a una economía de paz. Con este telón de fondo, los gobiernos, los sindicatos y los empleadores de 42 naciones decidieron llevar a cabo las decisiones de la Conferencia de Paz y hacer de la OIT una realidad.

La decisión de celebrar la primera Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en Washington D.C. respondía al deseo de que se mantuviese el interés de



Primera Conferencia Internacional del Trabajo, Washington D.C., Estados Unidos, 1919.

los Estados Unidos por la OIT, así como la cooperación entre ambos; sin embargo, esta esperanza pronto se vio truncada. Al llegar a la capital de los Estados Unidos a finales de octubre de 1919, los organizadores enseguida se dieron cuenta de que ningún otro entorno habría resultado tan poco hospitalario para celebrar la Conferencia constitutiva de la Organización. A su vuelta de París, el Presidente Wilson había sufrido un accidente cerebrovascular, que mermó aún más su capacidad de influir en el debate. Unos días antes del encuentro, aún no se había obtenido el presupuesto de la Conferencia, y solo se consiguieron oficinas provisionales para celebrarla gracias a la intervención del entonces secretario adjunto de la Marina, Franklin Delano Roosevelt. En el Congreso, se acusó a los delegados europeos recién llegados de ser agitadores, y cuando finalmente se decidió que se celebraría la CIT, se supeditó a la condición expresa de que los Estados Unidos no se comprometerían a ingresar en la Organización⁷⁴.

Al final, la reunión empezó el 29 de octubre y contó con la presencia de 40 delegaciones. El asunto más urgente era definir la situación jurídica, aún por determinar, de las antiguas potencias centrales, Austria y Alemania. La Federación Sindical Internacional (FSI), a la que estaban afiliados la mayoría de los representantes de los trabajadores presentes en la Conferencia de Washington, había impuesto como condición para participar que la Organización admitiese a todas las naciones. El Consejo Superior de Guerra, al que consultaron los delegados gubernamentales de las potencias aliadas, convino que era la Conferencia la que tenía que decidir si Alemania y Austria podían ser miembros de la Organización. El voto favorable fue prácticamente unánime, pero la decisión se tomó demasiado

⁷⁴ Alcock: *History of the International Labor Organization*, pág. 38.

tarde para permitir que Alemania y Austria participasen en la Conferencia. No obstante, esta sirvió para allanar el camino de cara a su futura adhesión a la OIT, en rotunda contraposición con lo que ocurrió en la Sociedad de Naciones, que denegó el ingreso a Alemania durante siete años más⁷⁵.

Asimismo, en la Conferencia se confirmó la composición del Consejo de Administración como órgano ejecutivo de la OIT, en el que ocho de los doce puestos gubernamentales se asignaron a los países de «gran importancia industrial» (Gran Bretaña, Francia, Italia, Alemania, Japón, Bélgica, Suiza y Dinamarca, que sustituía a los Estados Unidos) y cuatro puestos se atribuyeron a la Argentina, España, Polonia y Canadá como representantes de los «demás» países. Si bien más de la mitad de las delegaciones provenían de fuera de Europa, la composición del Consejo de Administración reflejaba claramente las relaciones de poder del momento. Había un claro sesgo europeísta en todos los grupos –gobiernos, trabajadores y empleadores por igual–, lo cual ya había sido motivo de críticas en Washington. La elección de Arthur Fontaine, que personificaba la tradición de la IALL, como primer presidente del Consejo de Administración, reflejaba a su vez la posición consolidada de Francia⁷⁶.

Una vez establecido el Consejo de Administración, este decidió elegir no solo a su presidente sino también al director de la Oficina Internacional del Trabajo. Para sorpresa de muchos observadores, el cargo recayó en otro francés: Albert Thomas. Desde el principio, se pensaba que Harold Butler era el candidato con más posibilidades; como ciudadano británico, parecía ser la opción más lógica puesto que ya era un francés quien encabezaba el Consejo de Administración. Sin embargo, Butler, funcionario público, no tenía contacto con los movimientos sindicales o socialistas, ni tampoco con la red para la reforma social que rodeaba a la IALL, mientras que Thomas, cuyo nombre propuso el Grupo de los Trabajadores, estaba muy vinculado a estas corrientes⁷⁷.

Desde 1905 Albert Thomas era dirigente del partido socialista francés (Sección Francesa de la Internacional Obrera, SFIO). Como representante del ala reformista del partido, había apoyado a la Union Sacrée, se unió al gabinete de guerra francés de Raymond Poincaré en 1915 y fue nombrado Ministro de Artillería y Municiones un año después. En este cargo, que ocupó hasta 1917, colaboró estrechamente y con bastante éxito tanto con empresarios industriales

⁷⁵ *Ibid.*, págs. 38 y 39.

⁷⁶ *Ibid.*, págs. 41 y 42.

⁷⁷ Entre la amplia bibliografía sobre Albert Thomas, acerca de los años que pasó en la OIT, véanse en particular Denis Guérin: *Albert Thomas au BIT, 1920-1932. De l'internationalisme à l'Europe*, Euryopa Études (Ginebra, Institut européen de l'Université de Genève, 1996); y Jean-Michel Guieu: «Albert Thomas et la paix, du socialisme normalien à l'action internationale au BIT», *Les cahiers Irice*, núm. 2 (2008), págs. 65-80. Acerca de su papel en la guerra, véase Adeline Blaskiewicz-Maison: *Albert Thomas: le socialisme en guerre 1914-1918* (Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2016).

como con sindicatos para asegurar la producción en tiempos de guerra. Esta experiencia práctica con el tripartismo resultaría valiosa. A pesar de no haber sido miembro de la Comisión del Trabajo que se había establecido en París y de no haber participado en la creación de la OIT de ningún otro modo (tampoco había estado presente en la Conferencia de Washington), su candidatura no era una coincidencia. Thomas era la representación misma de la cooperación entre clases: socialista moderado, antirrevolucionario y próximo al movimiento sindical internacional y el cooperativismo, constituía, gracias a sus actividades durante la guerra y su larga relación con la IALL, un candidato aceptable igualmente para la mayoría de los gobiernos y empleadores. Aun así, como los británicos no estaban dispuestos a ceder el puesto, fue necesario organizar una votación, que ganó Thomas tras dos rondas y por un margen muy pequeño. De esta manera, inició su primer mandato como primer Director de la OIT –puesto que ocupó hasta su muerte, en 1932– desde una posición un tanto débil. Era difícil imaginar la impronta que dejaría en la Organización⁷⁸.

Una organización internacional desde los cimientos

En realidad, todo era nuevo cuando la Oficina Internacional del Trabajo inició su labor. Había que encontrar un edificio, contratar al personal y organizar el trabajo. Durante la primera década, las tareas principales fueron asegurar la supervivencia de la Organización en ciernes y definir y, a ser posible, ampliar sus campos de actividad.

El Consejo de Administración confirmó el nombramiento de Thomas como director en su primera reunión ordinaria, celebrada el 20 de enero de 1920 y, a continuación, tuvo que ocuparse de cuestiones prácticas. En primer lugar, había que decidir dónde se iba a instalar la sede de la Organización. En el artículo 7 del Tratado de Versalles se establecía Ginebra como sede de la Sociedad de Naciones, lo cual implicaba que la OIT debía estar en el mismo lugar. En junio de 1920, la OIT alquiló sus primeras oficinas en La Châtelaine (Pregny), en la ribera norte del lago de Ginebra, antes de mudarse a un nuevo edificio situado a la orilla del lago, construido a estos efectos en 1926. Este inmueble sería la sede oficial de la OIT durante casi cincuenta años (1926-1974), hasta que la falta de espacio llevó a la construcción del edificio actual de la Oficina en Ginebra. Las antiguas instalaciones, con sus murales sobre temas relacionados con el trabajo, se convirtieron

78 En la segunda ronda, se sometió a votación el nombramiento de un «director provisional». El resultado fue: «11 votos a favor del Sr. Albert Thomas; 9 votos a favor del Sr. Butler, y 1 voto en blanco». Véase OIT: Actas del Consejo de Administración, 1.ª reunión, Ginebra, 1919, pág. 3.

en la sede del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y más tarde de la Organización Mundial del Comercio (OMC)⁷⁹.

Inmersa en el nuevo orden de la posguerra que se iba conformando en las conferencias de paz, la OIT tuvo que desenvolverse en un entorno extremadamente cambiante. No solo los Estados Unidos se habían negado a adherirse a la Organización, sino que además un grupo creciente de países de dentro y fuera de esta pusieron totalmente en cuestión el orden establecido tras Versalles. Por consiguiente, era preciso que la Organización estrechase lazos con los aliados que quedaban. Los países más pequeños valoraban la legitimidad que les confería el hecho de participar en un foro internacional como la OIT. Sin embargo, ni Francia ni Gran Bretaña, los dos miembros más importantes, mostraron al principio un entusiasmo particular por la nueva Organización. Por el contrario, el Gobierno conservador de Gran Bretaña se mostraba muy escéptico con respecto a la OIT porque sospechaba que podía poner en peligro la soberanía de su imperio⁸⁰. La relación con Francia tampoco resultó fácil, a pesar de la buena posición que ocupaban los franceses en todos los niveles de la Organización y el estrecho vínculo que Thomas mantenía con los círculos gubernamentales franceses. De hecho, la preocupación por que la OIT pudiese interferir en la soberanía nacional creció también en París, y el Gobierno francés encabezó al principio el grupo de países que trataron de restringir y reducir las competencias de la Organización. La oposición francesa a los intentos de la OIT de extender su labor normativa al trabajo agrícola terminó llevando a Thomas a presentar una demanda ante la Corte Permanente de Justicia Internacional, que confirmó en 1922 la competencia de la OIT en materia de agricultura⁸¹.

Esto corroboró la opinión de Thomas de que, con objeto de asegurar su éxito e incluso su supervivencia, la OIT tenía que mostrarse útil para los gobiernos. La estrategia que siguió fue de carácter tanto diplomático como tecnocrático. Por un lado, trató siempre de fomentar la noción de normas internacionales del trabajo mediante contactos directos con las autoridades políticas, pero también creando redes más amplias que pudiesen contribuir a influir en la opinión pública y ejercer cierta presión en los gobiernos nacionales. Por lo tanto, intentó reforzar los sindicatos reformistas y ganarse el apoyo de los empleadores «modernos»,

79 Las dependencias, que habían sido pensionado para señoritas antes de que la Oficina se instalase en ellas, albergan hoy la sede del Comité Internacional de la Cruz Roja.

80 Hidalgo-Weber: «Dimensions transnationales des politiques sociales britanniques: le rôle de la Grande-Bretagne au sein de l'OIT, 1919-1946».

81 La Corte Permanente de Justicia Internacional también se pronunció a favor de ampliar las competencias de la OIT a otros asuntos, por ejemplo, a las cuestiones de productividad del sector industrial. Véase Nicolas Valticos: *International labour law* (Deventer, Kluwer, 1979), págs. 39-41; acerca de las relaciones de Thomas con Francia, véanse Cabanes: *The Great War and the origins of humanitarianism, 1918-1924*; y Guieu: «Albert Thomas et la paix: du socialisme normalien à l'action internationale au BIT», págs. 75-76.

que mostraban cierta concienciación con respecto a las cuestiones sociales. Entre los demás grupos cuyo respaldo Thomas pretendía conseguir se encontraban el movimiento cooperativo, las redes para la reforma social de dentro y fuera del mundo académico, las organizaciones de la sociedad civil y los grupos religiosos, principalmente los sindicatos católicos y el propio Vaticano.

La lentitud con la que los países ratificaban los convenios de la OIT tuvo una importancia destacada durante los numerosos viajes de Thomas y otros funcionarios de la OIT por Europa, algunas zonas de Asia, los Estados Unidos y América Latina durante la década de 1920. El propio Thomas hizo referencia en 1930 a su papel de «viajante de comercio especializado en política social»⁸².

Sin embargo, la diplomacia y los viajes no bastaron para asegurar la supervivencia de la OIT. La Organización tuvo que demostrar su utilidad, no solo mediante su labor normativa, sino también ofreciendo a sus Miembros un conjunto amplio de datos y análisis comparativos de las medidas en materia de política social adoptadas por los diversos países. Según él mismo dijo, Thomas quería que la OIT se convirtiese ni más ni menos que en el «gran centro de intercambio de información sobre cuestiones sociales de todo el mundo»⁸³. De la IALL y su oficina de Basilea, la Organización había heredado mecanismos de recopilación y procesamiento de datos sobre las condiciones de trabajo y la legislación laboral, que institucionalizó y extendió en el período de entreguerras bajo la tutela de un Departamento Científico específico (que se convertiría en el Departamento de Investigaciones). Este comprendía una unidad de estadística, que con el tiempo se convirtió en departamento y ha celebrado con regularidad desde 1923 Conferencias Internacionales de Estadísticos del Trabajo. Así, la OIT pudo ofrecer a los gobiernos, los sindicatos y las organizaciones de empleadores información estadística valiosa, conocimientos técnicos y mejores prácticas, que estos no podrían haber obtenido por otras vías. De esta manera, se realizó por primera vez un análisis comparativo de las prácticas en materia de política social que se aplicaban a escala internacional. Se emprendieron investigaciones como primer paso obligado para elaborar nuevas normas del trabajo, lo cual también tuvo una función diplomática ya que brindó la oportunidad de ponerse en contacto con países que no eran Miembros, como los Estados Unidos, México (Miembro desde 1931) y la Rusia Soviética (posteriormente, la Unión Soviética), para la que se creó una «Sección Rusa» en 1920⁸⁴.

82 Acerca de sus viajes por Europa, véanse Dorothea Hoehtker y Sandrine Kott (coordinadoras): *À la rencontre de l'Europe au travail. Récits de voyages d'Albert Thomas* (París, Publications de la Sorbonne, y Ginebra, OIT, 2015); y Sylvie Massard: *Les voyages d'Albert Thomas, directeur du BIT (1919-1932)* (París, 1993). Cita extraída de Cabanes: *The Great War and the origins of humanitarianism, 1918-1924*, pág. 112.

83 Albert Thomas, discurso ante el Reichstag, Berlín, 29 de marzo de 1930.

84 Charles Prince: «The U.S.S.R. and international organizations», *The American Journal of International Law*, vol. 36, núm. 3 (julio de 1942), págs. 425-445.

Cuando la gran crisis económica que se produjo justo después de la Primera Guerra Mundial azotó Europa y otras zonas del mundo, la OIT tuvo la ocasión por primera vez de demostrar su capacidad de ayudar a los gobiernos a entender mejor el impacto social de la recesión económica y a proporcionar información sobre las medidas tomadas en otros países para superar sus consecuencias. Asimismo, esto sirvió para que se tomara conciencia del carácter transnacional de la crisis y del problema del desempleo⁸⁵. Un ejemplo de este tipo de labor fue la que realizó la Comisión Técnica del paro forzoso, que se creó en la Conferencia de Washington y que hasta 1924 llevó a cabo una amplia investigación sobre la situación del empleo en los Estados que eran Miembros de la OIT y algunos que no lo eran (fundamentalmente, los Estados Unidos). Los informes sobre seguridad social, condiciones laborales y niveles de vida reforzaron la reputación de la OIT de «biblioteca social»: un archivo de publicaciones en el ámbito social y un «polo de especialización y autoridad en materia de regulación social»⁸⁶.

Estas actividades estaban comprendidas entre las «funciones técnicas» que la OIT había heredado de la IALL. Resultaban especialmente útiles a la hora de atraer y retener a mandantes de entre el pequeño número de Estados Miembros. En especial en Europa Oriental y Central, nuevos Estados nación, como Polonia o Checoslovaquia, fruto de los tratados de paz de París y de la disolución de los Imperios austrohúngaro, ruso y alemán, tras su derrota, trataban de contribuir a la creación de una legislación social unificada basada en distintas tradiciones nacionales⁸⁷. A este respecto, la OIT también ayudó a la armonización regional en lo relativo a la política social y las relaciones laborales. Algo parecido ocurrió con los países nórdicos. Si bien los sindicatos de esos países aplicaban enfoques muy distintos con respecto al conflicto industrial, la OIT sirvió de foro para constituir un modelo común del «compromiso de clase escandinavo», que reforzó la negociación colectiva y los convenios negociados entre los trabajadores y los empleadores⁸⁸. La OIT impulsó procesos similares en otras zonas del mundo mediante conferencias regionales, empezando en las Américas en 1936 y extendiéndolas a Asia, África y Europa después de la Segunda Guerra Mundial. En cuanto al establecimiento de los principios y las prácticas de la seguridad social, aparentemente

85 Olivier Feiertag: «Réguler la mondialisation: Albert Thomas, les débuts du BIT et la crise économique mondiale de 1920-1923», *Les cahiers Irice – Albert Thomas, société mondiale et internationalisme*, vol. 2, núm. 2 (2008), págs. 127-155.

86 Cabanes: *The Great War and the origins of humanitarianism, 1918–1924*, pág. 125.

87 Natali Stegmann: «The ILO and East Central Europe. Insights into the early Polish and Czechoslovak interwar years», *Acta Universitatis Carolinae. Studia Territorialia*, vol. 17, núm. 1 (2017), págs. 11-34.

88 Pauli Kettunen: «The ILO as a forum for developing and demonstrating a Nordic model», en Kott y Droux (coordinadoras): *Globalizing social rights*, págs. 210-230.

la OIT sentó las bases de un «modelo social» para Europa Occidental durante esos primeros años⁸⁹.

En el marco diplomático y tecnocrático que ofrecía la OIT, Alemania ocupó un lugar destacado. Una vez que se aceptó su ingreso y se le concedió un puesto permanente en el Consejo de Administración como país de «gran importancia industrial» en la Conferencia de Washington, celebrada en 1919, Alemania desempeñó un papel relevante en la OIT desde el principio. Thomas, que hablaba alemán, fomentó de forma activa esta cooperación. En 1921, se abrió la Oficina de la OIT de Berlín, que fue la primera situada en un país que no había sido aliado. El siguiente paso fue cubrir puestos estratégicos con funcionarios del Ministerio de Trabajo alemán y otras instituciones para promover la internacionalización del «modelo alemán» de seguridad social⁹⁰.

Para el Gobierno de la República de Weimar, la cooperación con la OIT también fue importante desde el punto de vista diplomático. Hacía tiempo que el Estado alemán consideraba que la política social era un «instrumento valioso para afirmar su identidad nacional y su reputación internacional»⁹¹, pero el fomento de su «modelo social», y en particular de su avanzado sistema de seguridad social, a través de la OIT ofreció a Alemania un capital diplomático alternativo en un momento de debilidad del país.

La importancia que la Oficina otorgaba al fortalecimiento de las relaciones con los Estados Miembros de la OIT se reflejaba en la red de corresponsales y oficinas de correspondencia que creó durante la década de 1920. Las funciones de estos corresponsales eran de carácter tanto diplomático como técnico. Estos debían ponerse en contacto con ministerios de trabajo, sindicatos y organizaciones de empleadores de los países, y también recabar información y datos

89 Sandrine Kott: «Constructing a European social model: The fight for social insurance in the inter-war period», en Van Daele *et al.* (coordinadores): *ILO histories*, págs. 173-196.

90 Friedrich Rietzmann lideró la Sección de Seguridad Industrial desde 1921. Andreas Grieser, que dirigía el departamento de seguridad social del Ministerio de Trabajo en Berlín, participó como experto en la Comisión sobre Seguridad Social a partir de 1926 y fue miembro titular de la delegación alemana de la CIT durante la década de 1920. Como Sandrine Kott ha puesto de manifiesto en diversas ocasiones, los funcionarios alemanes tuvieron un papel crucial en la «internacionalización del sistema de seguridad social alemán». Véase «Dynamiques de l'internationalisation: l'Allemagne et l'Organisation internationale du Travail (1919-1940)», *Critique internationale*, vol. 52 (2011), núm. 3, págs. 69-84. En un contexto más amplio, véase también Kott: «Towards a social history of international organizations: The ILO and the internationalisation of Western social expertise (1919-1949)», en Miguel Bandeira Jerónimo y José Pedro Monteiro (coordinadores): *Internationalism, imperialism and the formation of the contemporary world. The pasts of the present* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2017), págs. 33-57.

91 Traducción de la cita en francés «puissant instrument d'affirmation de l'identité nationale et de rayonnement international de l'Allemagne», en Kott: «Dynamiques de l'internationalisation: l'Allemagne et l'Organisation internationale du Travail (1919-1940)», pág. 72.

estadísticos para la OIT sobre la política social en un país o una región en concreto. Para optar al puesto de correspondiente nacional, solía ser preciso tener una relación estrecha con los correspondientes círculos gubernamentales. A menudo, se trataba de miembros de instituciones académicas con contactos en el mundo de la política o incluso antiguos miembros del gobierno o de la administración social. La proliferación de oficinas de correspondencia reflejaba el énfasis geográfico y político de la tarea de la OIT en sus comienzos. Las primeras oficinas se abrieron en 1920, primero en las capitales de las potencias aliadas (Londres, París, Roma y Washington D.C.), seguidas de Berlín y Viena. Fuera de Europa y América del Norte, la OIT tardó mucho más en establecer una red de contactos. En la década de 1920, se abrieron oficinas de correspondencia en Tokio y Delhi, así como en Río de Janeiro, pero en otras zonas del mundo habría que esperar al menos un decenio (y en el África Subsahariana, hasta 1959).

La tarea más importante a la que se enfrentó la OIT para poder ponerse en marcha fue instaurar una burocracia internacional desde la nada y sin contar con un modelo. Entre 1920 y 1925, el número de empleados que trabajaban en la sede, en Ginebra, ascendió a aproximadamente 250. Cabe preguntarse dónde, cómo y según qué criterios se seleccionó a estas personas. Cuando la OIT y la Sociedad de Naciones iniciaron su labor, se tenía poca experiencia sobre la manera de crear un cuerpo de funcionarios internacionales comprometidos que llevaran a cabo el trabajo diario. El personal permanente de las secretarías de las instituciones internacionales del siglo XIX rara vez se componía de más de unos cuantos empleados. Solo una pequeña parte de la primera generación del personal de la OIT procedía directamente de la oficina de Basilea o de las secciones nacionales de la IALL⁹².

La primera decisión de Albert Thomas tras aceptar su mandato fue nombrar a Harold Butler director adjunto y a Edward Phelan jefe de la División Diplomática, que se encargaba de la relación entre la OIT y sus mandantes. Para algunos otros altos cargos, Thomas recurrió principalmente a su red de contactos, que databa sobre todo de antes de la guerra, pero también de su época en el Gobierno francés. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos se mostraron reticentes en un principio, en particular dado el gran número de hombres jóvenes que habían fallecido en la Primera Guerra Mundial, a dejar que la OIT seleccionase a su personal de entre las filas de sus propias administraciones nacionales, y Francia no fue una excepción. Se contrató a jóvenes que muchas veces procedían directamente de universidades, a menudo por recomendación de sus instituciones académicas y con la colaboración especial de centros partidarios de la reforma como la London School of Economics⁹³.

92 Véronique Plata-Stenger: «Europe, the ILO and the wider world (1919–1954)», *EGO – European History Online* (Mainz, Leibniz-Institut für Europäische Geschichte – IEG, 2016).

93 *Ibid.*

A partir de 1921, la OIT estableció un sistema de examen similar al que solía usarse a escala nacional para cubrir puestos en la administración pública. Los criterios de selección fueron principalmente dos: además de la formación académica y la experiencia, la cuestión de la nacionalidad fue fundamental. Al comienzo, la contratación dependía claramente de las relaciones de poder entre los Miembros de la Organización. Si bien el personal de la OIT en 1921 comprendía a ciudadanos de 19 países, la mayoría eran británicos, franceses o suizos. La dirección de la OIT se dedicó desde el principio a crear un sentido de cohesión entre los miembros del personal y a promover el compromiso de estos con los objetivos de la Organización. Sin embargo, el internacionalismo y la lealtad a las metas de la OIT no eran sinónimos de cosmopolitismo. Por el contrario, ya que el orden de la posguerra de la Primera Guerra Mundial se basaba en el concepto de Estado nación, la OIT pretendía que su personal estuviese compuesto por trabajadores que tuviesen raíces firmes en sus lugares de origen respectivos. Lejos de desligarse del mundo de los Estados nación, las organizaciones internacionales eran en gran medida justo lo contrario: la manifestación suprema del principio mismo en el que estos Estados se basaban. Los funcionarios internacionales tenían que conocer bien los mecanismos por los que se regía dicho mundo⁹⁴. La propia OIT, a pesar de su estructura tripartita, reflejaba el carácter cambiante del internacionalismo, que se centró más en el Estado después de Versalles⁹⁵. En esos primeros años, cuando era esencial que los gobiernos mantuviesen buenas relaciones entre sí, la capacidad de los funcionarios internacionales de ejercer funciones prácticamente diplomáticas respecto de sus países de origen se convirtió en algo esencial para la supervivencia de la Organización.

El invento del tripartismo

Habida cuenta de su estructura y su funcionamiento tripartitos, la OIT, en particular en los primeros años, se convirtió en el laboratorio de un nuevo formato de cooperación entre organizaciones de trabajadores y de empleadores. La cooperación tripartita, o el tripartismo a secas, era básicamente una idea nueva y prácticamente virgen cuando fue introducida en el debate, antes de que se creara la OIT, por los autores de la propuesta británica a la Comisión del Trabajo en París⁹⁶.

94 Sluga: *Internationalism in the age of nationalism*, págs. 45-78.

95 Kott: «From transnational reformist network to international organization: The International Association for Labour Legislation and the International Labour Organization, 1900–1930s», págs. 246-253.

96 Puede encontrarse un debate esclarecedor sobre los orígenes del tripartismo en la obra, inédita, de Kari Tapiola: «A wild dream. A century of tripartite cooperation and social

Algunos países habían introducido mecanismos e instituciones de cooperación entre gobiernos, sindicatos y empleadores durante la Primera Guerra Mundial. Como parte de las treguas políticas Union Sacrée, en Francia, y Burgfrieden, en Alemania, los gobiernos habían querido a toda costa afianzar alianzas políticas con la mayor parte del movimiento sindical, y lo habían conseguido. Así, los acuerdos de carácter corporativo que se celebraron durante la guerra fueron principalmente disposiciones *ad hoc*⁹⁷, impuestas por los gobiernos, a menudo en contra de la voluntad de las otras dos partes, y cuya vigencia se puso en entredicho en tiempos de paz. Ese fue el caso no solo de los representantes de las empresas, a los que solían desagradar los trasfondos socialistas de las medidas, sino también de algunos sindicatos. Para muchos de ellos, el tripartismo confería a los gobiernos el derecho injustificado a opinar acerca de las relaciones laborales, algo con lo que la Federación Estadounidense del Trabajo (AFL) se mostró muy crítica⁹⁸. De hecho, la cooperación tripartita establecida en la nueva Organización no reflejaba la realidad de casi ninguno de los países Miembros de la OIT. Tampoco se reconocía plenamente a los sindicatos en todas partes, y su situación jurídica variaba enormemente, incluso en los países muy industrializados de Europa y América del Norte⁹⁹.

De este modo, el tripartismo, en lugar de ser una práctica reconocida y adoptada por la OIT a partir de las experiencias nacionales, debe entenderse como algo que en primer lugar se desarrolló y puso en práctica a escala internacional, antes de fomentarse como modelo en los Estados Miembros de la OIT¹⁰⁰. Para la Organización, el principio del tripartismo constituyó otra herramienta para asegurar su supervivencia, afianzarse en diversos contextos nacionales y llegar mejor a la opinión pública de sus Estados Miembros¹⁰¹. Al mismo tiempo, y desde

dialogue» (2017). Para obtener una visión general concisa, véase C. La Hovary: «A challenging ménage à trois? Tripartism in the International Labour Organisation», *International Organizations Law Review*, vol. 12, núm. 1 (2015), págs. 204-236.

97 Incluso antes de la guerra, ya se consultaba a los dirigentes de los sindicatos y la industria de varios países en materia de legislación social y resolución de conflictos. La creación del Congreso de Sindicatos Británicos (TUC) en 1868 tuvo por objeto mejorar la coordinación de las diversas opiniones de los trabajadores acerca de la política social. En Europa, en particular, los sindicatos mantenían lazos estrechos con los partidos laboristas, lo que a su vez se reflejaba en las reformas sociales y la extensión del parlamentarismo.

98 Para obtener una visión de conjunto, véase Marcel Van der Linden: «Trade unions», en Karin Hofmeester y Marcel Van der Linden (coordinadores): *Handbook Global History of Work* (Berlín, DeGruyter Oldenbourg, 2018), págs. 551-570.

99 *Ibid.*

100 Sobre las muy diversas situaciones de los países nórdicos, véase Kettunen: «The ILO as a forum for developing and demonstrating a Nordic model», en Kott y Droux (coordinadoras): *Globalizing social rights*, págs. 210-230.

101 No ha quedado registro de que Albert Thomas hubiera asistido en sus viajes a reuniones tripartitas, ni siquiera de que las hubiera fomentado; solía reunirse con representantes de sindicatos y empleadores por separado.

el punto de vista diplomático, Albert Thomas consideró que era crucial estrechar los vínculos de la Oficina dentro de la red tripartita de sus mandantes, especialmente relevantes habida cuenta del débil respaldo que los gobiernos ofrecían a la Organización en sus comienzos.

Esto se hizo palpable sobre todo en el caso del movimiento sindical internacional, que se refundó en julio de 1919 en Amsterdam y pasó a conocerse como la «Internacional de Amsterdam». A pesar de la considerable decepción reinante en la FSI por los resultados de la Conferencia de Paz de París, el descontento por las características generales de la nueva Organización pronto dio paso a una postura más pragmática. La razón principal de este cambio fue que, si bien no se otorgó oficialmente a la FSI el monopolio de la representación en el Grupo de los Trabajadores que en un principio había reclamado, esta dominó el Grupo durante todo el período de entreguerras hasta un punto que habría hecho absurda una falta de cooperación por su parte¹⁰².

Si la Internacional de Amsterdam se mostraba receptiva con respecto a la OIT era en gran medida gracias a la personalidad de Albert Thomas y sus antiguos vínculos con los sindicatos; para la FSI, su elección en la Conferencia de Washington de 1919 había constituido un gran logro. En especial durante los primeros años de la OIT, la Internacional de Amsterdam entabló una estrecha relación de cooperación con el Director de la OIT, que constituyó un elemento clave de la estrategia de Thomas para garantizar la supervivencia de la Organización. Los sindicatos apoyaron los principales proyectos de la OIT, por ejemplo, la promoción de una legislación social internacional y la extensión de las competencias de la Organización más allá de un mandato social limitado. El Director de la OIT asistía, con carácter informal, pero de manera totalmente visible a los congresos de la FSI, así como a las reuniones de algunas de las organizaciones nacionales afiliadas a la misma, y ocasionalmente intervino como mediador en conflictos entre miembros o entre la FSI y federaciones ajenas a la misma (como la AFL). Asimismo, Thomas mantuvo una relación personal cercana con el secretario holandés de la Internacional de Amsterdam, Jan Oudegeest. Había quien consideraba que en ocasiones Thomas parecía actuar *de facto* como un «miembro más de la dirección de la FSI»¹⁰³.

Aun así, surgieron algunos conflictos, por ejemplo, cuando Thomas cortejó a rivales de la FSI, como el movimiento sindical cristiano, o entabló relaciones oficiales, que la FSI juzgó a veces demasiado cordiales, con países que habían

102 Acerca de la FSI en el período posterior a la Primera Guerra Mundial, véase Van Goethem: *The Amsterdam International*.

103 Reiner Tosstorff: «Albert Thomas, the ILO and the IFTU. A case of mutual benefit?», en Van Daele *et al.* (coordinadores): *ILO histories*, págs. 91-114.

suprimido las actividades sindicales, como la Italia fascista y la España de la dictadura de Primo de Rivera¹⁰⁴.

El planteamiento general de Albert Thomas era pragmático, y se guiaba por la convicción de que la colaboración con los gobiernos, independientemente de su orientación política, era el primer paso para conseguir que se ratificaran las normas internacionales del trabajo. Los revuelos esporádicos no cambiaban el hecho de que la relación entre la dirección de la OIT y la federación sindical internacional de mayor relevancia era en ocasiones incluso simbiótica. Si bien esta cooperación estrecha y personal no prosiguió con el sucesor de Thomas (Harold Butler, que adoptó una actitud mucho más neutral respecto de los mandantes de la OIT), los sindicatos mantuvieron una posición privilegiada¹⁰⁵.

La cooperación con los empleadores fue distinta desde el principio. En 1920 se fundó la Organización Internacional de Empleadores Industriales, que pronto pasó a llamarse la Organización Internacional de Empleadores (OIE), con el propósito de representar al mundo empresarial y coordinar las opiniones de los empleadores dentro de la OIT, en un intento de emular al menos en parte la cohesión que existía en el Grupo de los Trabajadores. Antes de la guerra había existido una asociación internacional en la que se reunían los intereses de las empresas, y también hubo una continuidad en cuanto a las personas que participaron. Algunos de los protagonistas de la OIE en el período de entreguerras (como el belga Jules Lecocq, el francés Robert Pinot o el italiano Gino Olivetti) se habían conocido con ocasión de intentos previos de organizar los intereses de los empleadores a escala internacional. En cualquier caso, fue la propuesta que partió de Gran Bretaña de hacer de la OIT una organización tripartita la que llevó a crear esta asociación internacional. La existencia de la OIT y la participación de los empleadores en la Organización era y siguió siendo la razón de ser de la OIE¹⁰⁶.

Por lo general, en 1919, la actitud de los empleadores con respecto a la OIT era de escepticismo. Muchos consideraban que la OIT era un «regalo que nadie había pedido». Al mismo tiempo, reconocían el potencial que encerraba la cooperación con los sindicatos para tener bajo control lo que consideraban el afán regulador de los gobiernos¹⁰⁷. Los empleadores sintieron que la OIT no

104 Véanse los diarios de viaje sobre las visitas de Thomas a Italia en 1925, 1928, 1930, 1932, y a España en 1928, en Hoehtker y Kott: *À la rencontre de l'Europe au travail. Récits de voyages d'Albert Thomas*, págs. 215-255, y págs. 255-273.

105 Tosstorff: «Albert Thomas, the ILO and the IFTU: A case of mutual benefit?», págs. 111 y 112.

106 Marieke Louis: «Building a transnational business community. Insights from the International Labour Organisation», documento de trabajo, inédito, elaborado para el proyecto del centenario de la OIT, págs. 4-8.

107 Esta cooperación se hizo patente en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1919, en la que los trabajadores y los empleadores empezaron deliberando

los recibía con los brazos tan abiertos como habían esperado, habida cuenta de que oficialmente se les otorgaba la misma posición que a los sindicatos en la estructura de la Organización. Pronto muchos empleadores se quejaron de que el entorno de la nueva Organización era hostil a las organizaciones que representaban a las empresas. Desde el principio, el Grupo de los Empleadores se vio acusado de obstruccionismo. Quizá los empleadores no fueran el «freno» de la maquinaria de la OIT, parafraseando el célebre dicho de Thomas (por oposición a los trabajadores, a los que veía en el papel de «motor» o «locomotora»¹⁰⁸), pero actuaron como elemento disuasorio ante toda aspiración de ampliar el mandato de la OIT. Hasta la Segunda Guerra Mundial, los empleadores votaron periódicamente en contra de las propuestas de presupuesto. Manifestaron una clara preferencia por la adopción de recomendaciones no vinculantes sobre casi todas las cuestiones relativas a la labor normativa que figuraban en el orden del día de la Conferencia, y en general tomaron una postura defensiva siempre que se empezaban a examinar «asuntos nuevos» que la OIT se proponía explorar. Así fue incluso en los casos en que los empleadores habían adoptado un enfoque más positivo a escala nacional, como en el debate de los programas de «obras públicas» de la década de 1930. Una de sus principales preocupaciones era que la OIT fomentara medidas que pudiesen servir de incentivo para que los gobiernos y los trabajadores se aliasen a favor de una regulación y una intervención pública mayores en materia de economía. Como señaló el delegado empleador danés Hans Christian Oersted en 1927, los empleadores consideraban que «su deber era no poner en peligro la economía de sus países haciendo concesiones irreflexivas ante las reivindicaciones de los trabajadores»¹⁰⁹.

El problema de la posición de los empleadores dentro de la arquitectura de la OIT fue, desde el principio, de carácter político y estructural, y no podía resolverse mediante la búsqueda de algún tipo de equilibrio formal. Desde el primer momento, incluso antes de la creación de la OIT, la noción del establecimiento de normas se planteó fundamentalmente con miras a mejorar la situación de los trabajadores. El objeto de las normas del trabajo no era abordar los intereses

primero en grupos y en ocasiones entre unos y otros. En la primera reunión del Consejo de Administración, esta colaboración llevó a elegir —por mayoría— tanto a André Fontaine como a Albert Thomas. Jean Jacques Oechslin: *The International Organisation of Employers. Three-quarters of a century in the service of the enterprise (1920–1998)* (Ginebra, OIE, 2001).

108 No se ha encontrado una referencia concreta para esta comparación, que se cita a menudo. La más cercana está tomada de Oechslin: *The International Organisation of Employers*, pág. 36, que remite a un discurso pronunciado en 1928 en el que Albert Thomas comparaba la OIT con un tren en el que «ustedes» (los empleadores), dijo, «se encargan de frenarlo. De hecho, este debe ser su papel, pero ustedes se han subido a bordo de un tren y un tren... se dirige inexorablemente hacia un destino. Más despacio, más rápido, pero irremediamente hemos de avanzar hacia la justicia social y la paz».

109 Louis: «Building a transnational business community», pág. 6.

de la comunidad empresarial, y aún menos fomentarlos. Por lo tanto, lo que podía ser visto como una actitud defensiva en general y en ocasiones incluso obstruccionista por parte del Grupo de los Empleadores era una consecuencia inevitable de la idea misma de legislación social internacional en la que se basó la creación de la OIT. Al fin y al cabo, el fundamento de las organizaciones de empleadores era el deseo de combatir las reivindicaciones expresadas en particular en la Segunda Internacional. Más adelante, una vez que empezó a instaurarse la legislación social, los empleadores se dieron cuenta de que tenían que coordinar sus posiciones¹¹⁰.

En realidad, el enfoque de los empleadores respecto de la OIT ha sido bastante más diverso y complejo. La primera generación de representantes de los empleadores, algunos de los cuales habían sido miembros de la IALL, tenía un interés genuino por la legislación social internacional como medio de reducir la competencia desleal y el riesgo de agitación social. Desde este punto de vista, la OIT parecía ser el foro adecuado para buscar soluciones a la cuestión social mediante la negociación y sin confrontación. Los empleadores votaron a favor de los convenios sobre el desempleo o el seguro de enfermedad. Preferían que los instrumentos se ocupasen de la cobertura por la seguridad social de los accidentes y no de las enfermedades relacionadas con el trabajo, ámbito en el que las obligaciones financieras eran más difíciles de controlar. Votaron a favor de normas para proteger el trabajo de las mujeres (por ejemplo, los convenios sobre la maternidad), puesto que se daba por hecho que la función principal de la mujer era ser madre¹¹¹. En 1919, la mayoría incluso votó a favor del primer convenio de la OIT sobre la reducción de las horas de trabajo (principio de la jornada laboral de ocho horas), si bien este respaldo estaba relacionado con el contexto específico de la Conferencia de Washington y dejó paso más tarde a una fuerte y persistente oposición a todo intento de proceder a dicha regulación¹¹². En las dos primeras décadas, en realidad la OIE no tenía el mandato de coordinar las posiciones de los distintos delegados empleadores y, desde luego, no como lo hacía la FSI con los trabajadores¹¹³.

Especialmente en los primeros años, el posicionamiento político de los miembros de la OIE era fundamentalmente liberal conservador, y consideraban que la OIT era un baluarte frente a la amenaza bolchevique. Aunque parte de la comunidad empresarial consideraba a la propia OIT como una amenaza para

110 *Ibid.*, págs. 10-12.

111 Isabelle Lespinet-Moret: «Promouvoir la santé au travail comme droit social (1919-1940)?», *Le mouvement social*, núm. 263 (2018/2), págs. 61-76.

112 Ingrid Liebeskind Sauthier: «Modern unemployment: From the creation of the concept to the International Labour Office's first standards», en Kott y Droux (coordinadoras): *Globalizing social rights*, págs. 67-84.

113 Louis: «Building a transnational business community», págs. 10-12.

sus intereses, la OIE aprendió a valorarla porque le proporcionaba información útil sobre la legislación social de distintos países, que podía transmitir a sus miembros. La OIT también funcionaba como una especie de sistema de alerta rápida que permitía a los empleadores anticiparse a las tendencias de la legislación social internacional, y poder así reforzar la «vigilancia» y tener la ocasión de «cortar de raíz» alguna medida¹¹⁴. Además, la OIE tenía razones propias y genuinas para querer colaborar con la OIT, ya que su legitimidad se basaba en su función de «canal de información privilegiado entre la OIT y las organizaciones empresariales nacionales»¹¹⁵. Sin embargo, en opinión del equipo directivo de la OIT y sus aliados, los empleadores cada vez se comportaban menos como colaboradores, tanto con los gobiernos como con los sindicatos, y más como obstáculos que era preciso superar¹¹⁶.

A pesar de las tensiones, Albert Thomas mostró una verdadera preocupación por las cuestiones relativas a la gestión empresarial y, de manera más general, a la organización económica e industrial. Por ejemplo, se interesó desde el principio por la «administración científica», que combinaba las ideas de una planificación económica dentro de un orden capitalista y la organización taylorista de la producción industrial. Thomas compartió con muchos socialistas y socialdemócratas de su época una fascinación por el taylorismo, que comenzó a extenderse en Europa después de la guerra, especialmente en el sector del automóvil¹¹⁷. A su modo de ver, la administración científica ofrecía la oportunidad de atesorar experiencia en un campo del que se había excluido en gran medida a la OIT debido a la resistencia de los empleadores y la mayoría de los gobiernos. Este tipo de administración dio pie a adoptar una visión más amplia de los problemas sociales y laborales, y a permitir que la OIT estuviese al tanto de los debates sobre economía de la Sociedad de Naciones y los demás foros.

A principios de la década de 1920, Thomas empezó a cooperar con la institución estadounidense Twentieth Century Fund y su presidente, Edward A. Filene. Filene, hombre de negocios progresista y filántropo que había promovido la administración científica desde tiempo atrás como medio tanto de racionalizar la producción industrial como de paliar los conflictos sociales, estaba muy interesado en el aspecto de la planificación económica. Pensó que la cooperación con la OIT era una manera de acceder a la amplia red de la Organización de interlocutores gubernamentales y no gubernamentales. Para la OIT, por su parte, esta colaboración brindaba oportunidades favorables tanto en términos

114 Cita extraída de un documento estratégico de la OIE, 1928, *ibid.*, pág. 6.

115 *Ibid.*

116 *Ibid.*

117 Sobre el caso de Alemania y la fascinación de los socialdemócratas alemanes por los principios tayloristas, véase Mary Nolan: *Visions of modernity: American business and the modernization of Germany* (Nueva York y Oxford, Oxford University Press, 1994).

de financiación como de proyección. El resultado primordial de esta cooperación fue la creación, en 1926, del Instituto Internacional de Gestión (IMI), bajo la dirección de Paul Devinat, jefe de servicio de la OIT¹¹⁸. El IMI fue financiado por la Twentieth Century Fund y su personal procedía principalmente de las filas de la OIT. Para Thomas, el IMI podía servir como punta de lanza dentro del movimiento internacional a favor de la administración científica, y la OIT aportaba el aspecto social al debate¹¹⁹. Después de 1930, el Instituto se erigió como «centro internacional de intercambio de ideas modernizadoras en el que se ponía en contacto a expertos tayloristas con redes reformistas»¹²⁰. Al mismo tiempo, la Twentieth Century Fund, junto con la Ford Motor Company, financió un estudio sobre los niveles de vida realizado por la OIT¹²¹.

Cuando se produjo el azote de la crisis económica, después de 1930, en un principio pareció que el IMI redoblaba la relevancia que otorgaba a la planificación social y económica, pero el Instituto no estaba destinado a perdurar. La Twentieth Century Fund acabó perdiendo el interés y, en 1934, el Instituto tuvo que cerrar sus puertas por falta de financiación. No obstante, el IMI había ayudado a la OIT a atesorar conocimientos y ganarse cierto reconocimiento. Parte de su labor prosiguió durante la década de 1930 en la nueva Sección de Planificación Económica de la Oficina. Al mismo tiempo, la OIT había cobrado relevancia por sus conocimientos en economía, que se hicieron tangibles por ejemplo en su colaboración con la Sección económica y financiera de la Sociedad de Naciones¹²². Así, el episodio del IMI tuvo efectos que acabaron resultando positivos a largo plazo¹²³.

Ampliar horizontes

Las tentativas de la OIT de extender su influencia también fueron más allá del marco tripartito en otros aspectos. En sus inicios, la OIT hizo intentos constantes por movilizar a la opinión pública de los países Miembros, gracias a lo cual la Organización se movió dentro de una red internacional más amplia. Su relación

118 Thomas Cayet: «The ILO and the IMI: A strategy of influence on the edges of the League of Nations, 1925–1934», en Van Daele *et al.* (coordinadores): *ILO histories*, págs. 251-270.

119 Otro resultado fue la introducción de la interpretación simultánea en la Conferencia de 1927, que financió Filene.

120 Cayet: «The ILO and the IMI», pág. 263.

121 Victoria de Grazia: *Irresistible empire: America's advance through twentieth-century Europe* (Cambridge, MA, Londres, The Belknap Press of Harvard University Press, 2005), págs. 78-84.

122 Patricia Clavin: *Securing the world economy: The reinvention of the League of Nations, 1920–1946* (Oxford, Oxford University Press, 2013), págs. 11-46.

123 Cayet: «The ILO and the IMI».

con la Sociedad de Naciones se caracterizó por una mezcla de cooperación y competencia¹²⁴. Aunque la OIT ponía mucho celo en asegurar su autonomía con respecto a la Sociedad de Naciones, ambas organizaciones encontraron campos de interés común en áreas como las políticas sanitarias o los niveles de vida, lo que las llevó a realizar actividades conjuntas, beneficiosas para ambas. Del mismo modo, las interacciones de la OIT con el medio internacional que rodeaba a la Sociedad de Naciones, en Ginebra, y con los círculos internacionalistas de juristas, pacifistas y reformistas, en el resto del mundo, proporcionaron otros apoyos que contribuyeron a afianzar su posición¹²⁵.

De manera simultánea, la OIT acogió a organizaciones cuyas actividades e intereses se solapaban en parte con su propio programa. Así, la OIT desempeñó a menudo un papel activo a la hora de fomentar y en ocasiones incluso emprender iniciativas claramente privadas, que se consideraban beneficiosas para sus objetivos. Era lógico buscar colaboradores para estos cometidos entre las asociaciones internacionales que habían precedido a la OIT en su labor, en particular la IALL. Sin embargo, esta cooperación planteaba un problema: la creación de la OIT había dejado a la mayoría de estas asociaciones sin financiación pública y sin personal. En el caso de la IALL, la OIT había tomado posesión de su biblioteca y la mayor parte de sus archivos. Muchos miembros destacados tanto de la Oficina de Basilea como de las secciones nacionales de la IALL pasaron a ocupar diversos puestos en la OIT. Por ejemplo, Sophy Sanger, dirigente de la rama británica de la IALL, pasó a encabezar la Sección de Legislación Social de la OIT¹²⁶. La OIT estableció una relación igualmente simbiótica con la Asociación Internacional de Lucha contra el Desempleo, que se fusionó con la IALL en 1924 para constituir la Asociación Internacional para el Progreso Social (IASP). La influencia de estas asociaciones no desapareció tras la sombra de la OIT gracias a que Albert Thomas consideraba que sus secciones nacionales eran aliadas inestimables para llegar al

124 Magaly Rodríguez García, Davide Rodogno y Liat Kozma (coordinadores): *The League of Nations' work on social issues. Visions, endeavours and experiments* (Nueva York, United Nations Department of Public Information, 2016).

125 Sobre el entorno internacional de Ginebra, véase Sluga: *Internationalism in the age of nationalism*, págs. 45-78. Sobre el medio internacionalista más general durante el período de entreguerras, véase también Daniel Gorman: *The emergence of international society in the 1920s* (Cambridge, Cambridge University Press, 2012); y Daniel Laqua: *Internationalism reconfigured: Transnational ideas and movements between the World Wars*, International Library of Twentieth Century History (Londres, I.B. Tauris, 2011).

126 Sin embargo, Sanger solo ocupó el puesto durante tres años y dejó la Oficina por desavenencias con Thomas, dado que en los comienzos la situación real en cuanto a la igualdad de género en la Oficina aún no se ajustaba a los principios progresistas de la Constitución. Véase Olga Hidalgo-Weber: «Femmes britanniques et pratiques internationales de justice sociale dans la première moitié du XX^e siècle», *Le mouvement social*, núm. 263 (2018/2), número especial titulado *La justice sociale dans un monde global. L'Organisation internationale du travail (1919-2019)*, págs. 77-92; en este caso, págs. 80 y 81.

público. Dichas secciones nacionales también representaban la oportunidad de mantener un diálogo con reformistas sociales de países que no eran Miembros de la OIT, en particular los Estados Unidos. Así, la OIT respaldó activamente la IASP, que actuó de intermediaria y llevó a cabo investigaciones sobre el impacto de los convenios de la OIT. Con este mismo fin, la OIT promovió la creación de organizaciones no gubernamentales que apoyasen su propio programa. Un ejemplo fue la Asociación Internacional de la Seguridad Social (1927), en la que dos altos cargos de la OIT –Oswald Stein, checoslovaco, y Adrien Tixier, francés– desempeñaron un papel destacado como expertos¹²⁷.

Desde sus comienzos, la OIT mostró un gran interés por el movimiento cooperativo internacional. La Organización abrió su propia rama cooperativa, creó un Comité Internacional de Relaciones Intercooperativas, y trató de unir fuerzas con la organización que coordinaba el movimiento, la Alianza Cooperativa Internacional (ACI). Para Thomas, que había estado vinculado al movimiento cooperativo antes de la guerra, y algunos de sus colaboradores cercanos, el principio cooperativo era algo más que un modo de producción. Se trataba de un laboratorio social que podía aportar a la larga mejores condiciones de vida para los trabajadores, una organización más humana y democrática de la economía en general y, en última instancia, la paz en el seno de las sociedades y a escala internacional¹²⁸. Ya en 1920, la OIT tomó la decisión de establecer relaciones sólidas con lo que Thomas consideraba un «movimiento de masas» y un «movimiento de ideas», capaz de aportar soluciones a «casi todos los problemas generales asociados al trabajo»¹²⁹. Desde este punto de vista, las cooperativas constituían una manera de llevar a cabo una «révolution silencieuse»¹³⁰, que podía resultar especialmente beneficiosa para una serie de ámbitos, desde la vivienda hasta el consumo, y desde los seguros hasta la pesca, pasando por la agricultura. Como consecuencia de la crisis económica que siguió a la Primera Guerra Mundial, las cooperativas empezaron también a considerarse instituciones relativamente sólidas en tiempos de depresión cíclica. Según sus diarios, en sus viajes por Europa (y también a la Unión Soviética, en 1928), Thomas siempre trataba de reunirse y colaborar con el movimiento cooperativo durante sus visitas oficiales¹³¹. En 1921 la OIT contrató a Georges Fauquet, dirigente

127 Kott: «From transnational reformist network to international organization», pág. 251.

128 Hagen Henry: «The contribution of the ILO to the formation of public international cooperative law», en Kott y Droux: *Globalizing social rights*, págs. 98-114; Claudia Sánchez Bajo: «Work and cooperatives: A century of ILO interaction with the cooperative movement», en Bruno Roelants et al. (coordinadores): *Cooperatives and the world of work* (de próxima publicación).

129 Sánchez Bajo: «Work and cooperatives».

130 Marine Dhermy-Mairal: «L'unification du mouvement coopératif au BIT: la 'révolution silencieuse' d'Albert Thomas (1919-1932)», *Le mouvement social*, núm. 263 (enero de 2018), págs. 15-29.

131 Hoeltker y Kott: *À la rencontre de l'Europe au travail. Récits de voyages d'Albert Thomas*.

francés del movimiento cooperativo de consumidores, para liderar la sección de cooperativas de la OIT. En años sucesivos, Fauquet, que había trabajado bajo la dirección de Thomas en el Ministerio de Artillería y Municiones durante la guerra, personificaría la estrecha relación con el movimiento cooperativo¹³².

Desde el principio, la OIT se consideró parte de un entorno internacionalista liberal más amplio, que había recobrado vigor con la creación de la Sociedad de Naciones. A este respecto, una vía importante para ganarse el apoyo de más ciudadanos fue la Federación Internacional de las Asociaciones de la Sociedad de Naciones (Union Internationale des Associations pour la Société des Nations, UIASDN), organización que agrupaba a las secciones de las asociaciones nacionales de la Sociedad de Naciones. A pesar de su relación ambigua con la Sociedad de Naciones, la OIT trató de movilizar a la vasta red de grupos de la sociedad civil, juristas internacionales y pacifistas de diversa índole que apoyaban a la Sociedad de Naciones, y la promovían tanto en Ginebra como en sus Estados Miembros. Independientemente de sus rivalidades y sus guerras de influencias, para Thomas, la Sociedad de Naciones y la OIT eran instrumentos de paz complementarios. Como miembro del Comité Central de la Ligue des droits de l'homme francesa, Thomas desempeñó un papel crucial en la creación de la Asociación francesa de la Sociedad de Naciones (Association française pour la Société des Nations), en 1918. Una vez en Ginebra, Thomas se sirvió tanto de la Asociación francesa como de la UIASDN para estimular el respaldo de la opinión pública a la Organización. Durante la década de 1920, la UIASDN y su presidente francés, Théodore Ruysen, emitieron resoluciones que dirigieron a sus secciones nacionales y les pidieron que influyeran en sus gobiernos a favor de la ratificación de los convenios de la OIT¹³³. Algunas secciones nacionales también se convirtieron en herramientas para la promoción de la Organización. En Gran Bretaña, la League of Nations Union (LNU) era el aliado clave de la OIT, inmediatamente después de los sindicatos. La LNU, que contaba con más de 100 000 miembros durante la segunda mitad de la década de 1920, se ganó el respaldo de los internacionalistas liberales, como Alfred Zimmern y Leonard Woolf, así como de figuras conservadoras notables, como Robert Cecil y Austen Chamberlain. Se consideró que asegurarse el apoyo del Estado Miembro de la OIT más importante en aquel momento fue una de las mejores jugadas de la Organización¹³⁴.

Desde finales de la década de 1920 en adelante, la OIT mantuvo una relación parecida con el Instituto de Relaciones del Pacífico (IPR), ONG internacional con sede en los Estados Unidos, que servía de laboratorio de ideas sobre los problemas

132 Fauquet mantuvo una relación cercana con la ACI (y pasaría a ser uno de los miembros dirigentes de esta organización después de su paso por la OIT).

133 Guieu: «Albert Thomas et la paix: du socialisme normalien à l'action internationale au BIT», págs. 76-80.

134 *Ibid.*

que compartían los países de la cuenca del Pacífico. A través de sus contactos con el IPR, la OIT tuvo un acceso más directo a la red de contactos del Instituto, que abarcaba desde los internacionalistas liberales de los Estados Unidos hasta sus afiliados y contactos de países como el Japón y la Unión Soviética. La relación con el IPR resultaría extremadamente útil, en especial durante la Segunda Guerra Mundial, cuando la OIT se trasladó al Canadá y contó con el respaldo de los Estados Unidos, lo cual fue posible gracias a la estrecha relación del Instituto con el Gobierno de Roosevelt¹³⁵.

A partir de 1926, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT permitió establecer un contacto institucional estrecho con estas redes¹³⁶, que se convirtió en un aspecto crucial del mecanismo de supervisión de las normas que se estaba desarrollando. En el lustro que siguió a la primera reunión, quedó claro que la CIT no podía ocuparse del número creciente de memorias sobre los convenios ratificados sin algún tipo de mecanismo preparatorio que ayudase a la Oficina y la Conferencia. A partir de 1927, una comisión de expertos independientes empezó a elaborar un informe en el que se resumía la información proporcionada por los gobiernos. Su labor consistía en examinar las memorias anuales de los diversos gobiernos sobre la aplicación de las normas ratificadas. Los miembros de la Comisión de Expertos, a los que designaba el Consejo de Administración, eran en su mayor parte juristas y otros expertos reconocidos a escala internacional del ámbito del Derecho del Trabajo, como el belga Paul Tschoffen o el suizo William Rappard¹³⁷. Si bien el mandato aprobado por el Consejo de Administración no establecía que los miembros tuviesen que ser juristas obligatoriamente, en la práctica, esta Comisión se convirtió en el órgano jurídico especializado más prestigioso de la OIT. Sus miembros desempeñaron un papel significativo a la hora de aclarar y establecer la legislación internacional del trabajo en todos los Estados Miembros. A través de los diversos sistemas políticos y tradiciones jurídicas nacionales a los que representaban, los expertos también cumplieron una función de embajadores y emisarios de la OIT en sus respectivos contextos nacionales y regionales¹³⁸.

135 Paul F. Hooper: «The Institute of Pacific Relations and the origins of Asian and Pacific studies», *Pacific Affairs*, vol. 61, núm. 1 (1988), págs. 98-121.

136 Guy Fiti Sinclair: *To reform the world: International organizations and the making of modern states*, *The History and Theory of International Law* (Nueva York, NY, Oxford University Press, 2017), capítulo 1: «From standard-setting to technical assistance».

137 Miembros y reuniones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y decisiones del Consejo de Administración 1927-1939. Puede consultarse la lista de miembros y reuniones en los archivos de la OIT.

138 Sobre la relación de la OIT con juristas internacionales, véase Dzonivar Kévonian : «Les juristes et l'Organisation internationale du Travail 1919-1939: Processus de légitimation et institutionnalisation des relations internationales», *Journal of the History of International Law/Revue d'histoire du droit international*, vol. 12, núm. 2 (2010), págs. 227-266; véase

El elevado rango y la gran independencia de sus miembros también hacía difícil desestimar o ignorar las conclusiones de la Comisión. El éxito de dicho órgano, que probablemente sigue siendo uno de los instrumentos más eficaces de supervisión de las normas internacionales, sentó un precedente en la OIT, que a partir de entonces también recurriría a comisiones de expertos independientes para otros asuntos controvertidos, como el trabajo forzoso o la libertad sindical¹³⁹.

Otro buen ejemplo de las vías por las que la OIT, bajo la dirección de Albert Thomas, aumentó su atractivo al margen del marco tripartito fue su relación con la Iglesia católica. Thomas había manifestado un interés previo por la doctrina social católica, que había desempeñado desde hacía tiempo un papel relevante en el entorno reformista francés. Consideraba que la Santa Sede era un aliado clave a la hora de establecer relaciones no solo con distintos gobiernos y las federaciones sindicales cristianas, sino también con algunos miembros del Grupo de los Empleadores, que eran católicos convencidos. El papa Pío XI en general animó a los seglares a participar en todos los aspectos de la vida social tanto a nivel nacional como internacional y, a pesar de sus antecedentes socialistas, Thomas encontró cierto grado de receptividad¹⁴⁰.

A pesar de la importancia del sindicalismo cristiano, y católico en particular, el Vaticano, como entidad estatal, carecía de vínculos organizativos con los sindicatos y los empleadores, así como de organización que los representase. Por lo tanto, no encajaba en la estructura tripartita de la OIT. Thomas eludió este problema creando en el seno de la OIT un puesto nuevo, ocupado por un representante de la Iglesia católica que hacía las veces de asesor especial del Director

también el proyecto de investigación «Laying the foundations. The League of Nations and international law, 1919–1945», Københavns Universitet, y sus diversas publicaciones: www.internationallaw.ku.dk. Acerca de la creación de la Comisión, véase Kari Tapiola: «The ILO system of supervision on the application of Conventions and Recommendations: A lasting paradigm», en George P. Politakis (coordinador): *Protecting labour rights as human rights: Present and future of international supervision*, actas del coloquio internacional organizado con ocasión del 80.º aniversario de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, Ginebra, 24 y 25 de noviembre de 2006 (Ginebra, OIT, 2006), págs. 29-36.

139 Bob Reinalda: «Organization theory and the autonomy of the International Labour Organization: Two classical studies still going strong», en Bob Reinalda y Bertjan Verbeek (coordinadores): *Autonomous policy making by international organizations*, págs. 42-61; en este caso, págs. 49-52.

140 Aurélien Zaragori: «Missions et l'Organisation internationale du Travail (OIT): Quelle collaborations pour le développement? Une étude historique (1920-1970)», *Social Sciences and Missions*, vol. 29 (2016), págs. 310-342; Lilia Azara: «The holy see and the International Labour Organization: The origins of a special relationship», en Jean-Dominique Durand (coordinador): *Christian democrat internationalism. Its action in Europe and worldwide from post-World War II until the 1990s*, vol. II: *The development (1945–1979). The role of parties, movements, people* (Berná, Peter Lang, 2013), págs. 42-56.

sobre asuntos sociales y religiosos. Con arreglo a un acuerdo extraoficial entre la OIT y el Vaticano, este puesto lo ocupó por primera vez el sacerdote jesuita André Arnou en 1926. La figura de consejero eclesiástico especial del Director General se ha mantenido hasta hoy, y siete jesuitas han ocupado el cargo hasta la fecha. La naturaleza de la relación de la OIT con la Iglesia católica obviamente ha sufrido fluctuaciones con el tiempo, pero en más de una ocasión ha servido para conectar las políticas de la OIT y el mundo del catolicismo¹⁴¹.

La labor normativa en la década de 1920

Desde su creación, la OIT comenzó a trabajar en lo que constituía, según el mandato que se definió en Versalles, la tarea más importante de la Organización: la elaboración y aprobación de normas internacionales del trabajo. Las preguntas que se planteaban estaban relacionadas con el tipo de problemas que solucionarían esas normas y los grupos a los que irían dirigidas en primer lugar. Dadas las restricciones marcadas tanto por la tradición como por su mandato, la OIT empezó centrándose en el trabajo industrial (de los hombres) basado en contratos de trabajo ordinarios. La mayor parte de las demás modalidades de trabajo y, de hecho, el trabajo de la gran mayoría de la población mundial quedaba fuera del ámbito de competencias de la Organización. Al mismo tiempo, se ponían en entredicho y se ampliaban constantemente los límites de la labor normativa de la OIT. Este proceso se rigió por la interacción de dos fuerzas: por una parte, se encontraba la Oficina Internacional del Trabajo encabezada por Albert Thomas y sus aliados dentro de la estructura tripartita de la Organización; y, por otra, había grupos externos, que trataban de acceder a la OIT para hacerse oír y conseguir que se reconociesen sus reivindicaciones. La labor normativa durante la década de 1920 reflejó la lucha entre la tradición protectora presente por ejemplo en los ámbitos del trabajo de las mujeres y, en particular, el de los niños y jóvenes,

141 Por ejemplo, sobre el papel de la Iglesia católica en el contexto del Programa Indigenista Andino de la OIT, que se llevó a cabo en la década de 1950, véase Aurélien Zaragori: «L'OIT, le Saint-Siège et les milieux catholiques africains et latino-américains dans les années 1950 et 1960», *Le mouvement social*, núm. 263 (2018/2), págs. 123-138. En una audiencia con el papa Juan XXIII, el entonces Director General David Morse trató de conseguir apoyo «como soldado de su ejército que está perdiendo una batalla» contra los clérigos conservadores que se oponían al Programa (Oral History Interview David A. Morse, Harry S. Truman Library/OHIM-C 248). En otra ocasión, David Morse pidió la ayuda de los papas Juan XXIII y Pío XII con el fin de superar los problemas provocados por la Guerra Fría con respecto a los sindicatos estadounidenses de la década de 1960, y la Iglesia Católica desempeñó un papel en la controversia que giró en torno al sindicato independiente Solidarnosc, en Polonia, en la década de 1980, en tiempos del papa Juan Pablo II.

por un lado, y una interpretación cada vez más amplia del «mandato social» de la OIT, por otro lado.

Cuatro de los seis convenios aprobados en la primera CIT dieron continuidad a esta tradición protectora de las normas de la IALL previas a la guerra y se referían al trabajo nocturno de las mujeres, la protección de la maternidad, la edad mínima en la industria y el trabajo nocturno de los menores. Sin embargo, los otros dos convenios, sobre las horas de trabajo y el desempleo, eran más ambiciosos en cuanto a su ámbito de aplicación y además dejaban adivinar la senda que seguiría la OIT en el futuro, su tendencia a ampliar las áreas de competencia, y las relaciones de poder presentes en la reciente estructura tripartita.

El primer convenio de la OIT abordaba la regulación de las horas de trabajo¹⁴², lo cual tenía un valor simbólico notable, aunque en muchos países ya se hubiese aprobado legislación sobre esta materia. Asimismo, marcó el punto de partida de un debate general sobre el tiempo de trabajo que proseguiría durante los cien años siguientes. Desde el punto de vista de los sindicatos, la jornada de trabajo de ocho horas se consideraba la prueba de fuego con respecto al cumplimiento de las promesas formuladas durante la guerra. La limitación del tiempo de trabajo había sido la reivindicación principal del movimiento sindical desde sus comienzos, junto con la demanda de un salario vital. Unas jornadas de trabajo más cortas mejorarían notablemente las condiciones de vida de los trabajadores al permitirles disponer de más tiempo para el esparcimiento físico, la vida familiar y el ocio. Y lo que era aún más importante, menos horas de trabajo brindarían nuevas oportunidades para dedicarse a actividades políticas y a perfeccionar la formación, lo que abriría el camino hacia la realización individual y colectiva. En este sentido, se trataba de una cuestión con una fuerte carga simbólica, en particular para las facciones reformistas del movimiento de los trabajadores. Los socialistas moderados y los trabajadores cristianos pusieron el mismo empeño en limitar el tiempo de trabajo con el fin de probar que su estrategia gradualista y no revolucionaria acabaría teniendo éxito¹⁴³.

Con este telón de fondo, en efecto, el Grupo de los Trabajadores de la OIT podía considerar una victoria los resultados de la Conferencia de Washington a

142 Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1). Para consultar el debate general sobre las horas de trabajo, véase Gerry Rodgers *et al.*: *La OIT y la lucha por la justicia social, 1919-2009* (Ithaca, NY, Cornell University Press, y Ginebra, OIT, 2009), págs. 118-119; y Alcock: *History of the International Labor Organization*, págs. 42-43.

143 Lex Heerma van Voss: «The International Federation of Trade Unions and the attempt to maintain the eight-hour working day (1919-1929)», en Marcel Van der Linden y Frits van Hoolthoorn (coordinadores): *Internationalism in the labour movement, 1870-1940* (Leiden, Brill, 1988), págs. 518-542; y Gary Cross: «Les trois huit: Labor movements, international reform, and the origins of the eight hour day, 1919-1924», *French Historical Studies*, vol. 14, núm. 2 (1985), págs. 240-268.

pesar de que no fuese un triunfo total. Al redactar el Convenio sobre las horas de trabajo y algunas de sus disposiciones (de las que quedaron excluidos tanto la agricultura como el comercio mayorista) se dio respuesta a la demanda de los empleadores de una mayor flexibilidad¹⁴⁴. Las horas de trabajo y otras cuestiones relacionadas con estas, como la regulación de las vacaciones pagadas, el tiempo de ocio y el trabajo nocturno siguieron formando parte de los objetivos de la OIT durante el período de entreguerras. En la década de 1930, estos temas se debatieron cada vez más en un marco keynesiano, según el cual algunos analistas fomentaban la reducción de las horas de trabajo como medio para combatir el desempleo¹⁴⁵.

En cambio, un debate sobre el desempleo dentro de un marco social y económico más amplio seguía siendo un objetivo lejano en la Conferencia de Washington¹⁴⁶. Sin embargo, ya que se trataba para muchos del problema más acuciante de los años que siguieron a la guerra, fue objeto de un convenio y una recomendación. Se pedía el establecimiento de servicios de empleo públicos y gratuitos y el pago de prestaciones de seguro de desempleo a todos los trabajadores, incluidos los trabajadores extranjeros. En la Conferencia de Washington, algunos delegados ya eran de la opinión de que la OIT debía ampliar su mandato más allá de la lucha contra las consecuencias meramente sociales del desempleo y ocuparse de la raíz del problema mediante políticas económicas, financieras y comerciales¹⁴⁷. Al final y a pesar de que el Convenio estableciese las bases para que la Organización actuara como centro de coordinación de las políticas de desempleo en el futuro, se consideró que la dimensión económica más amplia de este problema no formaba parte del mandato de la OIT¹⁴⁸.

144 Si bien la jornada de ocho horas constituía un objetivo simbólico, el propio Convenio se centró en la semana de 48 horas, contemplando un día de descanso semanal y la posibilidad de otro día libre (el sábado). En lo relativo a la meta de las ocho horas, el texto presentaba una flexibilidad mucho mayor.

145 Véase el capítulo 2.

146 Liebeskind Sauthier: «Modern unemployment», págs. 74-83.

147 Algunos gobiernos y sindicatos, por ejemplo, promovieron la creación de una comisión permanente para supervisar la distribución internacional equitativa de las materias primas como medio para revitalizar la producción y evitar el desempleo. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos eran reacios a esta idea, que consideraban una violación de la soberanía nacional. Los países donde abundaban las materias primas eran especialmente contrarios, y se rechazó la propuesta por rotunda mayoría. Un año después, el Consejo de la Sociedad de Naciones decidió que esta cuestión no era competencia de la OIT. Véase Alcock: *History of the International Labor Organization*, pág. 45.

148 Figuraban solo algunas alusiones a la dimensión económica del problema en una Recomendación que acompañaba al Convenio, en la que se indicaba que los programas de obras públicas debían reservarse a los momentos de desempleo generalizado.

Las mujeres

En los primeros decenios de funcionamiento de la OIT, su labor normativa fue oscilando entre la tradición protectora propia del siglo XIX y un concepto más ambicioso de política social. Uno de los asuntos clave que ponía en tela de juicio los límites del marco protector era la situación de las mujeres en el mundo laboral. Probablemente, el trabajo de las mujeres y la lucha feminista a favor de la inclusión de las mujeres y su representación equitativa en la OIT haya sido el combate más relevante y prolongado de la historia de la faceta normativa de la Organización. Durante el período de entreguerras, la Organización atendió estas exigencias adoptando cuatro normas internacionales para la protección específica de las mujeres basadas en las ideas reinantes sobre la diferencia de género. Sin embargo, estas normas suscitaron la oposición de las feministas, especialmente las de los países de Europa Septentrional y los Estados Unidos, que reivindicaban la plena igualdad jurídica entre hombres y mujeres en el lugar de trabajo. Hasta la década de 1930 y después de la Gran Depresión, sus protestas no empezaron a ganar poco a poco terreno. Incluso entonces, los gobiernos, los sindicatos y los empleadores favorecieron de manera abrumadora la legislación protectora destinada específicamente a las mujeres.

Hace muy poco que se presta mayor atención al papel activo que desempeñaron las mujeres en la Organización desde sus inicios¹⁴⁹. Las organizaciones de mujeres mostraron un profundo interés por la OIT. Estas representaban al número inaudito de mujeres que se habían puesto a trabajar en muchos países a causa de la Primera Guerra Mundial, y que querían hacerse oír. Las organizaciones feministas, en nombre de mujeres que acababan de obtener el derecho de voto en varios países de Europa, presionaron a los gobiernos en la Conferencia de Paz de París y en la Conferencia de Washington, celebradas en 1919, para asegurar la participación femenina en la nueva Organización y lograr que el trabajo de la mujer fuese un área fundamental de sus actividades. En Washington D.C., unas 200 mujeres de 19 países asistieron al primer Congreso Internacional de Mujeres Trabajadoras (ICWW), con el fin de desarrollar una estrategia común para la primera reunión de la CIT¹⁵⁰.

Sin embargo, las mujeres no hablaban al unísono, y lo que la justicia social significaba para ellas divergía según el marco de referencia social y cultural. Algunas mujeres, como Betzy Kjelsberg, activista en pro de los derechos de las mujeres y delegada del Gobierno noruego en la CIT de 1923 a 1935, consideraban

149 Véase, por ejemplo, Boris, Hoehltker y Zimmermann (coordinadoras): *Women's ILO*.

150 Dorothy Sue Cobble: «The other ILO founders: 1919 and its legacies», en Boris, Hoehltker y Zimmermann (coordinadoras): *Women's ILO*, págs. 27-49; y Ulla Wikander: «Demands on the ILO by Internationally Organized Women in 1919», en Van Daele *et al.* (coordinadores): *ILO histories*, págs. 67-90.



Betzy Kjelsberg (centro), delegada del Gobierno noruego, con asesoras técnicas. Kjelsberg fue la primera y única delegada con derecho a voto en la tercera reunión de la CIT en 1921.

que la lucha de las mujeres por la igualdad en el lugar de trabajo formaba parte de una lucha más amplia por la igualdad plena con los hombres. Así, estaban totalmente en contra de la legislación que solo protegía a las mujeres. Por su parte, las asociaciones de mujeres conservadoras y cristianas acogieron con satisfacción la legislación protectora. Asimismo, estas se vieron respaldadas por muchas mujeres sindicalistas, a menudo socialistas, que otorgaban la prioridad al objetivo de que las mujeres gozasen de mejores condiciones de trabajo gracias a una legislación especial. Muchas habían apoyado el convenio de la IALL sobre el trabajo nocturno de las mujeres, aprobado en 1906, que era de carácter protector, y que volvió a debatirse en Washington D.C. En 1919, estas diferencias ideológicas y estratégicas dentro del movimiento femenino limitaron sobre todo la capacidad de las feministas que estaban a favor de la igualdad jurídica de influir en el proceso de toma de decisiones de manera significativa. Esto resultó aún más importante, teniendo en cuenta las difíciles condiciones económicas por las que atravesaba Europa. El regreso de millones de soldados que habían luchado en las trincheras provocó el temor a un desempleo masivo, lo que a su vez generó una objeción más general al trabajo de las mujeres¹⁵¹.

151 Wikander: «Demands on the ILO by Internationally Organized Women in 1919».

Los dos convenios que se ocupaban específicamente del empleo de las mujeres fueron, principalmente, una expresión de la corriente de pensamiento más protectora. Para las feministas que defendían la igualdad jurídica, el Convenio sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1919 (núm. 4), era la esencia misma del intento de perpetuar mediante las normas de la OIT un orden social que otorgaba la prioridad a los hombres a la hora de acceder al empleo y relegaba a las mujeres al papel de ama de casa y madre¹⁵². Por el contrario, el Convenio sobre la protección de la maternidad, 1919 (núm. 3), encontró un mayor respaldo entre las organizaciones de mujeres porque también contenía disposiciones relativas a prestaciones obligatorias que iban más allá del marco meramente protector. La protección de las mujeres trabajadoras durante el embarazo y después de dar a luz ha sido el aspecto menos controvertido de la labor normativa protectora aplicable a las mujeres, y es el único elemento de la normativa dedicada exclusivamente a las mujeres de la OIT que sigue en vigor hoy en día. En el período de entreguerras, la OIT prosiguió su actividad normativa eminentemente protectora. Se aprobaron sobre todo convenios con una orientación de género, por ejemplo, en lo relativo al trabajo subterráneo, o se incluyeron párrafos consagrados específicamente a las mujeres en convenios que eran neutros en lo relativo al género¹⁵³. El debate continuó durante la década de 1930, especialmente después de que la crisis económica mundial que comenzó en 1929 agravara la situación y se restringiese el acceso de las mujeres a los puestos cualificados. Al mismo tiempo, nuevos grupos feministas, como Open Door International, creado en 1929, dieron un nuevo impulso a la campaña por la igualdad de género centrándola en la cuestión de la igualdad salarial¹⁵⁴.

Una cuestión relacionada con los debates sobre la posición de las mujeres en el mundo del trabajo era su representación en el seno de la OIT. Resultaron vanos los primeros intentos de que las mujeres estuviesen representadas en los

152 Nora Natchkova y Céline Schoeni: «The ILO, feminists and expert networks: The challenges of a protective policy», en Kott y Droux (coordinadoras): *Globalizing social rights*, págs. 49-66, en este caso, pág. 53; véase también Brigitte Studer, Regina Wecker y Gaby Sutter (coordinadoras): *Die «schutzbedürftige Frau». Zur Konstruktion von Geschlecht durch Mutterschaftsversicherung, Nachtarbeitsverbot und Sonderschutzgesetzgebung* (Zurich, Chronos, 2001).

153 El Convenio sobre el seguro de vejez (industria, etc.), 1933 (núm. 35), contenía un pasaje en el que se establecía que la pensión debía consistir en una cantidad fija, independientemente de la antigüedad del seguro. Esta medida beneficiaba en particular a las mujeres dado que era más probable que recibieran salarios más bajos y trabajasen durante un período más corto debido a la maternidad. Sin embargo, el Convenio sobre el desempleo, 1934 (núm. 44), permite la excepción del servicio doméstico (predominantemente femenino).

154 Acerca de Open Door International, véase Françoise Thébaud: «Difficult inroads, unexpected results: The Correspondence Committee on Women's Work in the 1930s», en Boris, Hoeltker y Zimmermann (coordinadoras): *Women's ILO*, págs. 50-74.

mismos términos que los hombres en los órganos políticos tripartitos de la OIT. Ninguna de las 40 delegaciones nacionales que participaron en la Conferencia de Washington, en 1919, contaba con delegadas con derecho a voto. Las 23 mujeres presentes eran asesoras o asistentes de los delegados. Aunque algunas ejerciesen sus funciones de forma bastante activa –como la feminista y experta japonesa Tanaka Taka, cuyo discurso pronunciado sin previa autorización en la Conferencia en nombre de las mujeres que recibían bajos ingresos causó un escándalo en el Japón–, la mayoría de las mujeres permanecían marginadas¹⁵⁵. Aun así, las asesoras, como la británica Margaret Bondfield, lograron influir en los convenios gracias a su labor en las comisiones. De todas formas, durante todo el período de entreguerras, solo un 4 por ciento de todos los delegados de la CIT fueron mujeres. En esa misma época, las delegaciones de los empleadores no contaron con una sola mujer¹⁵⁶.

En la propia Oficina Internacional del Trabajo, la situación no era muy diferente, a pesar de que las mujeres estuvieran mejor representadas en un principio en la OIT que en la Secretaría de la Sociedad de Naciones, porque gozaban de una posición relativamente fuerte en la red internacional de reformistas sociales que rodeaba a la IALL antes de la guerra. Sin embargo, solo un número muy reducido de estas mujeres trabajadoras ocupaban altos puestos. Y cuando los ocupaban, normalmente, era en ámbitos considerados típicamente «femeninos», relacionados por ejemplo con los niños y los jóvenes. La crisis económica mundial impulsó la creación, en 1932, de la Comisión de Correspondencia sobre el Trabajo de la Mujer, cuya tarea principal consistía en recabar información sobre la situación de las mujeres trabajadoras en los Estados Miembros de la OIT. Si bien ofrecía una «red de solidaridad»¹⁵⁷ válida, la predominancia de grupos cristianos en dicha Comisión, muchos de los cuales sencillamente se oponían a que las mujeres trabajaran, fue el reflejo del paradigma de protección. Así, las actividades de la Comisión constituían un «pilar frágil» en el que basar la labor de la OIT a favor de las mujeres en la década de 1930¹⁵⁸. Sin embargo, con el establecimiento en 1933 de una División para las Mujeres y los Jóvenes Trabajadores de la OIT, dirigida por la socialista y feminista francesa Marguerite Thibert, se logró cambiar de dirección. Al «buscar un equilibrio entre las visiones discrepantes sobre

155 Dorothy Sue Cobble: «Japan and the 1919 ILO debates over rights, representations and global labour standards», en Jensen y Lichtenstein (coordinadores): *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, págs. 55-79.

156 Natchkova y Schoeni: «The ILO, feminists and expert networks: The challenges of a protective policy»; y Marieke Louis: «Women's representation at the ILO: A hundred years of marginalization», en Boris, Hoehtker y Zimmermann (coordinadoras): *Women's ILO*, págs. 202-225.

157 Thébaud: «Difficult inroads, unexpected results», págs. 50-74.

158 *Ibid.*

la igualdad de las mujeres», la pequeña División de Thibert preparó el terreno para la labor futura. Su mayor logro fue la elaboración del primer informe global sobre las condiciones de trabajo de las mujeres en 40 Estados Miembros, lo que ofreció un punto de referencia a las activistas por la igualdad jurídica, y sentó las bases para que la OIT superase el enfoque protector en años posteriores¹⁵⁹.

Niños y jóvenes

Por el contrario, el tema del trabajo infantil, que también se abordó fundamentalmente desde un enfoque protector, fue mucho menos polémico. La labor legislativa relativa al bienestar de los niños constituía desde hacía tiempo una puerta de entrada para proyectos humanitarios y sociales más amplios, y era idónea para conseguir que la labor de la OIT contara con el apoyo de la opinión pública. Durante la segunda mitad del siglo XIX, había ido cobrando relieve una nueva percepción de la niñez y la protección de los niños frente a condiciones de vida peligrosas¹⁶⁰. En este contexto, la lucha contra la explotación de los niños y a favor de una normativa en materia de edad mínima tenía un gran peso simbólico y reunía a los movimientos reformistas independientemente de su orientación política. Así, la OIT pudo basarse en la labor preparatoria de la IALL, que había abordado el asunto de la edad mínima en la industria ya antes de la guerra. A este respecto, la aprobación del Convenio núm. 5, que establecía la edad mínima para empezar a trabajar en la industria en 14 años, en la primera CIT, celebrada en 1919, se vivió como un éxito histórico después de un decenio de lucha. En el período de entreguerras, la OIT adoptó en total 15 convenios y recomendaciones más que abordaban la protección de los niños y jóvenes desde diversas perspectivas¹⁶¹.

Paradójicamente, estos convenios sobre la edad mínima demostraban claramente las limitaciones de la OIT. Muchos países se abstuvieron de ratificar estos instrumentos, no porque estuviesen a favor del trabajo infantil desde una edad temprana, sino porque la enseñanza en sus territorios era obligatoria hasta los

159 La División de Thibert contaba con muy poco personal en comparación con otras divisiones, a pesar de lo cual consiguió elaborar el primer informe legislativo, *Le statut légal des travailleuses*, en el que se describen a lo largo de 750 páginas las condiciones laborales de mujeres de 40 países, tratándose diversos aspectos, como la igualdad salarial, el desempleo y el derecho a trabajar.

160 Joëlle Droux: «From inter-agency competition to transnational cooperation: The ILO contribution to child welfare issues during the inter-war years», en Kott y Droux (coordinadoras): *Globalizing social rights*, págs. 262-279.

161 Entre estos, se encontraban el Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919 (núm. 5), el Convenio sobre la edad mínima (agricultura), 1921 (núm. 10), y el Convenio sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1932 (núm. 33).

12 años. Por lo tanto, aprobar estos instrumentos habría creado un vacío de dos años hasta que los adolescentes pudiesen trabajar. Para salvar esta barrera, era preciso adoptar un enfoque más general de la cuestión en su conjunto, pero evidentemente los asuntos relativos a la educación no eran competencia de la OIT. Esta fue una de las razones por las que al comienzo la OIT no priorizó la protección de los niños en su labor. En su lugar, trató de crear una alianza con las primeras ONG, como Save the Children International Union (SCIU) y la International Association for Child Protection (IACP). Al colaborar con estas organizaciones transnacionales de voluntarios, la OIT trató de legitimar sus propias competencias y, al mismo tiempo, neutralizar a las «posibles redes rivales con gran potencial», pauta que también seguiría en otros campos. Esto resultó imprescindible para la protección de los niños después de que la IACP estrechara vínculos con la sección social de la Sociedad de Naciones a lo largo de la década de 1920. Con la SCIU –que pasó de ser un proveedor de ayuda de emergencia, en sus comienzos, a convertirse en una organización que promovía el bienestar de los niños con un enfoque de política social más general, en la década de 1930–, la OIT estableció una relación de cooperación simbiótica, en particular en Europa Central y Oriental, en la que la ONG se convirtió en un «portavoz eficiente» de las normas de la OIT¹⁶².

En la década de 1930, el centro de atención de esta red empezó a desplazarse de los niños a los trabajadores jóvenes. Se consideraba que la cuestión de la protección de los jóvenes era especialmente apremiante, ya que los jóvenes formaban parte de los grupos más vulnerables de trabajadores desde la crisis económica. Según las teorías tradicionales de protección de los jóvenes, algunos pensaban que la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo era la mejor manera de salvarles de la delincuencia y la decadencia moral. Otros conferían una misión política a esta labor, basándose en la observación de que los jóvenes, permanentemente excluidos del mercado laboral, eran un objetivo fácil para los movimientos antidemocráticos. Esto llevó a elaborar una serie de convenios y recomendaciones entre 1935 y 1939, entre los cuales se encontraba la Recomendación sobre el desempleo de los menores. Se desató un debate acalorado sobre la medida en que el Estado debía o no desempeñar un papel más intervencionista o incluso usar cierto grado de coerción para resolver el problema. La discusión se centró en el uso de los campos de trabajo como método para que los jóvenes no estuviesen desempleados, como se hacía en la Alemania nazi y la Italia fascista; sin embargo, también existían campos de trabajo para jóvenes en algunos países democráticos, fundamentalmente en los Estados Unidos, donde constituían un elemento clave del New Deal. En 1935, cuando la CIT adoptó la Recomendación sobre el desempleo (menores), 1935 (núm. 45), la delegación de los Estados Unidos, representada por la famosa activista por el bienestar de los niños Grace Abbott,

162 Droux: «From inter-agency competition to transnational cooperation».

consiguió que se contemplasen los campos de trabajo en sus disposiciones. Sin embargo, no fue fácil disipar los temores de que estos sistemas degenerasen en adoctrinamiento político o movilización militar¹⁶³.

Veteranos de guerra, trabajadores con discapacidad y refugiados

Las actividades iniciales de la OIT en lo relativo a la protección de los otros tres grupos de trabajadores estaban directamente relacionadas con los acontecimientos históricos que habían motivado la creación de la Organización. El primer asunto era los trabajadores con discapacidad. La Organización empezó a ocuparse de los hombres con discapacidad a raíz de sus esfuerzos por resolver el extendido problema de los veteranos de guerra mutilados. Adrien Tixier, responsable en la OIT de las competencias relativas a veteranos de guerra con discapacidades, desempeñó un papel crucial en la labor con las asociaciones que agrupaban a los veteranos lisiados de la Primera Guerra Mundial, durante la cual él mismo había perdido el brazo izquierdo en una de las primeras batallas de 1914¹⁶⁴. En 1921, el Consejo de Administración convocó una comisión consultiva para estudiar los problemas relacionados con el empleo de antiguos soldados con discapacidad. Así, en 1923, se celebró una reunión de expertos de la OIT para examinar «métodos dirigidos a encontrar empleo para hombres con discapacidad». El informe de la reunión fue el primer estudio comparativo internacional y pormenorizado sobre el empleo de las personas con discapacidad. La preocupación por los veteranos de guerra se extendió al empleo de todos los trabajadores víctimas de accidentes del trabajo. Dos años después, la CIT adoptó la Recomendación sobre la indemnización por accidentes del trabajo (importe mínimo), 1925 (núm. 22), que constituiría el primer reconocimiento internacional de las necesidades profesionales de las personas con discapacidades¹⁶⁵.

El segundo grupo del que se ocupó la OIT fueron los refugiados¹⁶⁶. La guerra, las revoluciones rusas y la caída de los tres Imperios (el austrohúngaro, el ruso

163 *Ibid.*

164 Acerca del papel de Tixier, véase también el capítulo «The third way, the ILO and veterans' politics», en Jay Winter y Antoine Prost: *René Cassin and human rights: From the Great War to the Universal Declaration*, Human Rights in History (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2013), págs. 52-58.

165 Gildas Brégain: «Un problème national, interallié ou international? La difficile gestion transnationale des mutilés de guerre (1917-1923)», *Revue d'histoire de la protection sociale*, vol. 9, núm. 1 (2016), págs. 110-132.

166 Dzonivar Kévonian: «Enjeux de catégorisations et migrations internationales. Le Bureau International du Travail et les réfugiés (1925-1929)», *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 21, núm. 3 (2005), págs. 95-124.

y el otomano) obligaron a un número sin precedentes de personas a dejar sus hogares: los rusos habían huido de la revolución y la guerra civil; los armenios habían escapado del genocidio de la Turquía otomana; los rutenos, ucranianos y bielorrusos habían pasado a ser minorías en los Estados nación de reciente creación en Europa Oriental y Central, en los que se buscaba la homogeneidad étnica. Por su parte, los judíos huían de persecuciones recurrentes: todos ellos se desplazaban. En los países de acogida, azotados a su vez por la guerra y las crisis económicas, a menudo se recibía a los refugiados con resentimiento y se les consideraba como una amenaza política y social. La cuestión del empleo pasó pronto a ser el centro del debate.

Fue en estas circunstancias en las que el noruego Fridtjof Nansen, Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones para los Refugiados, que desde 1921 se encargaba de organizar en particular la asistencia dirigida a los rusos y los armenios, pidió ayuda a la OIT. En 1924, Nansen presentó una propuesta al Consejo de la Sociedad de Naciones con vistas a trasladar los servicios del Alto Comisionado a la OIT, que poseía tanto la infraestructura permanente como los recursos de los que él carecía. Además, el hecho de transferir la cuestión de los refugiados a la OIT era una manera, en opinión de Nansen, de «despolitizar» un problema muy controvertido y complejo desde el punto de vista político. Tras debatirse en el Consejo de Administración, en junio de 1924, se trasladó al personal del Alto Comisionado a la OIT, donde se creó un pequeño Servicio de Refugiados en enero de 1925. Este Servicio, que formalmente seguía dependiendo de la Sociedad de Naciones, colaboró con los Servicios para los migrantes de la OIT (*Service des migrations*) y con los correspondientes nacionales de la Organización en algunos países. La OIT creó en 1926 un comité especial para tratar las cuestiones relativas a los refugiados. Si bien este comité asumió las responsabilidades cotidianas, la Sociedad de Naciones siguió ejerciendo la gestión política de los asuntos de los refugiados. A lo largo de toda su labor a favor de los refugiados, como la OIT había heredado el mandato muy restringido del Alto Comisionado, en la práctica se ocupó únicamente de los rusos y los armenios, y de algunas minorías cristianas de los antiguos territorios otomanos¹⁶⁷.

La función del Servicio de Refugiados de la OIT consistía en buscar y centralizar ofertas de empleo, llevar a cabo investigaciones estadísticas sobre la población de refugiados y seleccionar refugiados de acuerdo con sus competencias profesionales, tarea compleja puesto que se necesitaba la cooperación de los países de acogida. Otro objetivo importante era investigar las posibilidades

167 Edita Gzoyan: «The League of Nations and armenian refugees. The formation of the Armenian diaspora in Syria», *Central and Eastern European Review*, vol. 8, núm. 1 (2014), págs. 89-101; y Kévonian: «Enjeux de catégorisations et migrations internationales».

de reasentamiento, por ejemplo, en América Latina. Si bien Thomas insistía en la naturaleza técnica de la labor de la OIT, los problemas se amontonaban: la controvertida situación jurídica de los refugiados, la necesidad de visados y la diversidad de las poblaciones de refugiados, en las que había grupos de todas las edades. Los resultados que se obtuvieron fueron desiguales. La OIT instaló a unos 50000 refugiados entre 1925 y 1928, a muchos de ellos en Francia, que necesitaba trabajadores migrantes en ese momento, o en territorios que estaban bajo tutela francesa (de hecho, al 52 por ciento de todos los refugiados instalados en 1925 y 1926). Sin embargo, en América Latina, donde el destino más prometedor era la Argentina, los esfuerzos resultaron infructuosos por motivos jurídicos y financieros. Los Estados no renovaron los denominados pasaportes Nansen para personas apátridas; se endurecieron los controles de inmigración, y los empleadores se negaron a hacerles contratos de trabajo. Otro problema fue que, aunque la OIT conseguía colocar a trabajadores de la industria y, hasta cierto punto, a trabajadores agrícolas, en general no pudo encontrar trabajo para los oficinistas, y tampoco pudo hacer nada por la población que no formaba parte de los grupos cubiertos por su mandato, como los niños, las personas mayores y las personas con discapacidad¹⁶⁸.

Desde el comienzo, se alzaron voces discrepantes en el Consejo de Administración en cuanto a la labor de la OIT a favor de los refugiados. Algunos miembros insistían en que debía seguir considerándose algo provisional. Los Estados no querían que la OIT participase en cuestiones de reasentamiento, que según ellos no formaban parte del mandato de la Organización. Ya que era innegable que el problema no se restringía a cuestiones de empleo únicamente, con el tiempo estas voces cobraron más intensidad¹⁶⁹. Finalmente, en 1928, Thomas propuso transferir de nuevo las funciones del Servicio de Refugiados al Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones, lo que sucedió en 1929¹⁷⁰.

La labor de la OIT en pro de los refugiados, aunque fue de carácter excepcional, puso de relieve una estrategia más general de la OIT para luchar contra el desempleo: la migración organizada a países con escasez de mano de obra. A este respecto, las crisis de refugiados de la década de 1920 sirvieron de período de experimentación. Cada vez más, el desempleo se percibía como una cuestión de desequilibrio estructural entre la oferta de trabajo y los solicitantes de empleo. Estaba justificado recurrir a la migración organizada para regular y proteger los mercados de trabajo y los sistemas sociales en países en los que la alta

168 Kévonian: «Enjeux de catégorisations et migrations internationales».

169 OIT: Actas del Consejo de Administración, 38.ª reunión, Ginebra, 1928, págs. 66 y 67.

170 Después de la muerte de Nansen, en 1930, la Sociedad de Naciones creó un órgano ordinario, la Oficina Internacional Nansen para los Refugiados. Claudena Skran: *Refugees in interwar Europe. The emergence of a regime* (Oxford, Clarendon Press, 1995).

concentración de refugiados había causado *dumping* salarial, un aumento de la carga en los sistemas sociales (por la atención sanitaria a los refugiados), competencia entre los más pobres y, en última instancia, graves tensiones sociales¹⁷¹.

Superar la barrera de lo industrial: gente de mar, trabajadores agrícolas y trabajadores intelectuales

La mayor parte de la actividad normativa del período de entreguerras se ajustó a las necesidades de los trabajadores de la industria. Otras iniciativas de la OIT, como la investigación sobre el nivel de vida, estaban aún más marcadas por este sesgo. Al mismo tiempo, el mero hecho de que solo se prestase atención a los problemas de los trabajadores industriales suscitó cierta oposición. De hecho, se puso en cuestión tanto desde arriba, esto es, por parte de la dirección de la OIT, que intentaba permanentemente ampliar y diversificar su ámbito de acción, como desde abajo, es decir, por aquellos que quedaban excluidos o marginados.

Un grupo de trabajadores que actuaron de precursores a este respecto fue la gente de mar. Dado su carácter claramente transnacional, el trabajo marítimo se consideraba un área en la que la OIT podía contribuir de forma valiosa a la mejora de las condiciones de trabajo. Al tratarse de un trabajo especial, fue el único ámbito de la labor de la Organización que se trató por separado, en conferencias sobre el trabajo marítimo, desde la segunda reunión (marítima) de la Conferencia Internacional del Trabajo, que se celebró en Génova, en 1920¹⁷². Sin embargo, la tarea de encontrar normas comunes era difícil habida cuenta de las enormes diferencias de salarios y condiciones laborales entre la gente de mar de los países europeos y la de los países de Asia Meridional o Sudoriental o África. Ni los gobiernos europeos, ni los armadores ni los sindicatos de la gente de mar tenían interés en abordar estas diferencias desde el punto de vista de la

171 Acerca de la amplia implicación de la OIT en este ámbito durante esa época, por ejemplo, en la propia definición de la categoría de «migración internacional», véase Yann Stricker: «'International migration' between empire and nation. The statistical construction of an ambiguous global category in the International Labour Office in the 1920s», *Ethnicities*, marzo (2019).

172 La Conferencia de Génova fue la primera CIT que funcionó con la maquinaria a pleno gas. Posiblemente se seleccionaron las cuestiones relativas a la gente de mar porque se habían eliminado de los nueve puntos de la Carta Internacional del Trabajo que figuran en el artículo 427 de la Constitución original y se habían excluido del orden del día de la Conferencia de Washington, debido en gran medida a la resistencia de Andrew Furuseth, dirigente del sindicato de marinos de los Estados Unidos, que en un principio fue un detractor absoluto de la OIT. Más tarde, Furuseth se convirtió en uno de los grandes colaboradores de la Organización. Véase Leon Fink: «A sea of difference: The ILO and the search for common standards, 1919–1945», en Jensen y Lichtenstein (coordinadores): *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, págs. 15–32.

raza, por ejemplo, cuando se planteó regular las horas de trabajo. Por otra parte, la gente de mar procedente de Asia criticaba las normas universales porque las consideraba un instrumento proteccionista impuesto por los países occidentales. A pesar de las controversias, la OIT logró aprobar hasta doce convenios entre 1920 y 1936, que regulaban principalmente las cuestiones menos polémicas, como la edad mínima, la repatriación o el examen médico¹⁷³.

El caso del trabajo agrícola siguió un camino diferente. Las cuestiones relativas a si los trabajadores del gigantesco y heterogéneo sector agrícola debían pasar a formar parte del ámbito de la labor normativa de la OIT, en qué grado y a qué tipo de trabajadores se cubriría, fueron recurrentes durante todo el período de entreguerras y siguieron dirimiéndose básicamente hasta muy avanzada la posguerra de la Segunda Guerra Mundial¹⁷⁴. En las dos primeras CIT se decidió que algunos de los convenios aprobados –por ejemplo, los relativos al desempleo y la protección de las mujeres y los niños– debían aplicarse también a los trabajadores agrícolas. En una intervención realizada en 1921, el Gobierno francés, que puso en tela de juicio la competencia de la OIT, ofreció una oportunidad para aclarar la cuestión. Cuando la Corte Permanente de Justicia Internacional resolvió el asunto a favor de la posición de la OIT, también se fue allanando el camino para que se aprobaran un total de siete convenios antes de la Segunda Guerra Mundial¹⁷⁵. Aun así, ni la decisión de la Corte ni las normas sobre agricultura que se aprobaron y que abarcaban, por ejemplo, el derecho de libertad sindical, la edad mínima y el seguro por enfermedad pudieron enmascarar el hecho de que la OIT se encontraba en un terreno movedizo. Ya había otro organismo, el Instituto Internacional de Agricultura (IIA), con sede en Roma, que reivindicaba la responsabilidad sobre todos los asuntos relacionados con la agricultura. En 1922, la OIT y el IIA crearon un Comité de Agricultura Consultivo Mixto, que nunca consiguió hacerse escuchar plenamente en los debates internacionales en la materia. Esta cooperación pronto cayó en el olvido porque el IIA se transformó en un instrumento de política exterior del Gobierno de la Italia fascista¹⁷⁶.

Un problema mucho más relevante se escondía tras la noción misma de «trabajo agrícola», dada la enorme diversidad que abarcaba y la igualmente amplia variedad de condiciones en las que se desempeñaba esta actividad en todo el mundo –en relación con la propiedad, la distribución de la tierra, el clima y

173 Hoy en día hay 36 convenios marítimos, de los cuales el Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, es la nueva referencia legislativa. Acerca de la manera de la OIT de abordar el trabajo marítimo, véase Fink: «A sea of difference».

174 Ribi Forclaz: «A new target for international social reform».

175 Alcock: *History of the International Labor Organization*, pág. 55.

176 Guisepe de Michelis, director del IIA de 1925 a 1933, ejerció también durante muchos años de delegado tanto en la Sociedad de Naciones como en la OIT. Véase Stefano Gallo: «Dictatorship and international organizations: The ILO as a test ground for fascism», en Kott y Droux (coordinadoras): *Globalizing social rights*, págs. 160 y 161.

las diferencias sociales y culturales—. Elaborar normas comunes que reflejasen adecuadamente esta pluralidad era una labor ingente, y el hecho de que prácticamente toda norma fuese a carecer de sentido debido a esta variedad suscitaba verdadera preocupación. Además, el trabajo agrícola no encajaba fácilmente en la estructura tripartita de la OIT, ya que la agricultura era uno de los ámbitos del mundo del trabajo con menos presencia de sindicatos, y las principales federaciones sindicales tampoco se interesaban demasiado por el tema. La baja prioridad que se concedía al trabajo agrícola se reflejaba en los escasos recursos que se consagraban a nivel institucional a este asunto. Como en muchos otros campos, la crisis económica mundial marcó un punto de inflexión en cuanto a la atención que la OIT prestaba al trabajo agrícola. La crisis puso de relieve el bajo nivel de vida y las penosas condiciones de trabajo imperantes en las zonas rurales tanto dentro como fuera de Europa, que había sufrido enormemente de los efectos de la depresión y, en particular, del consiguiente declive de la demanda y los precios. En 1936, la OIT convocó una Comisión Permanente Agrícola, compuesta por representantes de empleadores agrícolas y sindicatos, así como expertos en la materia. Gracias a esta composición y a su labor, la Comisión llegó por primera vez a lo que Amalia Ribí Forclaz ha llamado un «entendimiento de los problemas sociales que afectan a la agricultura a escala mundial», lo que dio pie a que el trabajo agrícola se integrara plenamente en la labor de la OIT después de la Segunda Guerra Mundial, tanto en términos normativos como de asistencia técnica¹⁷⁷.

De forma parecida a lo que ocurría con el trabajo agrícola, parte del problema con el que se encontraban los trabajadores «intelectuales» o «de oficina» a la hora de obtener reconocimiento como grupo era la falta de precisión de estas categorías. La expresión «trabajador intelectual» abarcaba un gran abanico de profesiones, desde artistas, músicos y escritores, pasando por periodistas, hasta investigadores o profesores universitarios. Con el término «trabajo de oficina» se hacía referencia a directivos intermedios y oficinistas, pero era básicamente una expresión comodín para referirse a todo aquel que no realizaba un trabajo manual en sentido estricto. Algunos de estos subgrupos contaban con representación transnacional desde hacía tiempo como la Association littéraire et artistique internationale (ALAI), fundada en 1878, o el Bureau centrale des associations de presse (1894). Así, no resultaba fácil encontrar un ámbito común para que los sindicatos cubriesen las diversas categorías, ya que las expectativas básicas respecto de una representación profesional diferían notablemente. Mientras que unos estaban interesados en los derechos de autor o los contratos tipo para el trabajo por cuenta propia, a otros, como los profesores universitarios o los trabajadores asalariados, les preocupaban más las cuestiones sindicales clásicas como los salarios o las horas de trabajo.

177 Ribí Forclaz: «A new target for international social reform», pág. 323.

Entrar a formar parte del marco normativo de la OIT fue el motivo principal que llevó a crear, en 1923, la Confederación Internacional de Trabajadores Intelectuales (CITI), que fue la primera asociación que atravesó fronteras profesionales. Thomas alentó esta iniciativa, ya que la nueva asociación reforzaba una vez más la red internacional de la OIT. La OIT también tenía que encontrar un modo de cooperación con la Comisión Internacional de Cooperación Intelectual (ICIC), organización consultiva de la Sociedad de Naciones (y predecesora de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO), que se fundó en 1922. Fue relativamente fácil repartir el trabajo entre las dos instituciones, ya que la ICIC se centraba en el trabajo intelectual y la promoción del intercambio intercultural, mientras que la OIT y la CITI (que también cooperaba con la ICIC) se interesaban fundamentalmente por el trabajador intelectual en sí.

Si bien la OIT acogió a los trabajadores intelectuales, encajar a un grupo tan amplio e indefinido en una Organización con una fuerte orientación industrial no fue sencillo. Esto se reflejó, por ejemplo, en la creación de diversas subcomisiones para «trabajadores asalariados» y una comisión consultiva para trabajadores intelectuales, que representaba a todas las demás categorías. Más importante que esta división era el hecho de que integrar a los trabajadores intelectuales planteaba cuestiones sobre el significado amplio del trabajo intelectual, el sentido de «habitus», las culturas profesionales y la tensión entre los procesos de trabajo individualizados y la búsqueda de una representación colectiva¹⁷⁸.

El interés por un ámbito social más amplio: la salud en el trabajo, la vivienda y el tiempo libre

A medida que la OIT extendía su ámbito de acción hacia nuevos grupos de trabajadores, también se iba interesando por una noción cada vez más amplia de lo que constituían realmente las cuestiones sociales. Algunos de los debates llevaron a la OIT a áreas que originalmente no formaban parte de su ámbito de competencia estricto. No era el caso en modo alguno de la seguridad social. Durante sus dos primeros decenios de vida, la OIT adoptó convenios relativos a los regímenes de seguridad social que abordaban la vejez, la enfermedad, los accidentes y el desempleo. Estas normas se basaban en el «modelo alemán» de regímenes de seguros contributivos asociados al contrato del trabajador en cuestión, y reflejaban la inclinación de la OIT por el trabajo industrial. Hasta 1930, no empezaron a cobrar peso conceptos más generales de la seguridad social en la Organización, bajo la influencia de los Estados Unidos¹⁷⁹.

178 Verbruggen: «Intellectual workers and their search for a place within the ILO during the interwar period».

179 Kott: «Constructing a european social model», págs. 181-193.

Una de las esferas más innovadoras de la labor normativa de la OIT que abrió la puerta a cuestiones sociales más amplias tuvo relación con el salario mínimo. El pago de un «salario vital adecuado» ya había formado parte de la lista de objetivos de la OIT desde sus inicios y se consideraba una manera de evitar la competencia desleal basada en la exigüidad de los sueldos. En un momento en que no había apenas mecanismos sólidos para la negociación colectiva, los salarios mínimos se consideraban la mejor manera de asegurar que los trabajadores tuvieran un nivel de vida digno y fomentar así tanto la estabilidad económica como la paz social. En este sentido, la labor normativa siguió una lógica tanto protectora como protokeynesiana. En 1928, la CIT adoptó el Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26), que es uno de los convenios de la OIT cuya tasa de ratificación es más elevada. Las investigaciones de la OIT acerca de los niveles de vida que acompañaron a la labor normativa a partir de la década de 1920 fueron bien acogidas por su naturaleza innovadora y su función de baremo para evaluar las políticas sociales¹⁸⁰. Al definir categorías abstractas para medir los niveles de vida, la OIT contribuyó a establecer, y, en cierto modo, creó, las condiciones necesarias para la planificación social y económica, incluso en el campo de las políticas de desarrollo, que de esta manera pudo partir de una base empírica sólida. Del mismo modo, las investigaciones de la OIT sobre los niveles de vida y la elaboración de estadísticas sociales permitieron crear un concepto de derechos sociales y económicos en este período inicial¹⁸¹.

Un ejemplo perfecto de la interpretación cada vez más amplia del mandato social de la OIT y de las propias fronteras de las políticas sociales y laborales era la atención a las cuestiones relativas a la salud. Durante sus primeros años de existencia, la OIT y su Sección de Higiene Laboral se ocupaban sobre todo de asuntos de seguridad y salud en el trabajo y siguieron el camino trazado por el primer convenio internacional en el que se prohibía el uso de fósforo blanco ya en 1906. No obstante, a lo largo de la década de 1920, la OIT adoptó un enfoque más incluyente y progresivamente más enmarcado en las cuestiones de salud laboral relativas a un contexto social más amplio. Aun así, estaba claro que solo se podía incorporar un enfoque general de la salud en el trabajo en la labor

180 Véase Emmanuel Reynaud: *The International Labour Organization and the living wage: A historical perspective*, Conditions of Work and Employment Series No. 90 (Ginebra, OIT, 2017).

181 Laure Piguet: «Establishing social justice through international quantification: The International Labour Organization and labour statistics (1919-1939)», documento de conferencia inédito presentado ante la conferencia «Fair is fair. International Historical Perspectives on Social Justice», Padua, 2016; véase también Laure Piguet: «La justice sociale par les statistiques? Le cas des accidents d'attelage des wagons de chemins de fer (1923-1931)», *Le mouvement social*, núm. 263 (2018/2), págs. 31-43; y Dzovinar Kévonian: «La légitimation par l'expertise: le Bureau international du travail et la statistique internationale», *Les cahiers Irice*, vol. 2 (2008), págs. 81-106. Wobbe: «Das Globalwerden der Menschenrechte in der ILO».

normativa de la Organización hasta un límite. Definir las «enfermedades profesionales» como enfermedades «contraídas en el trabajo» fue una tarea difícil, por la sencilla razón de que esas enfermedades podían estar relacionadas también con las condiciones generales de vida del trabajador. Si bien la OIT contribuyó a crear una lista de enfermedades profesionales reconocidas como tales en 1925, la labor normativa en este ámbito inevitablemente puso de relieve cuestiones delicadas sobre la responsabilidad y la indemnización financiera. Por lo tanto, los gobiernos y los empleadores dudaban antes de comprometerse a cumplir normas que podían acarrearles costos considerables. Luigi Carozzi, el director de la Sección de Salud Laboral de la OIT, aplicó un enfoque cauto y estratificado, que abarcaba labores de investigación y promoción, para vencer esta resistencia. Siguiendo sus consejos, la OIT escogió una causa estratégica, la lucha contra la silicosis, enfermedad respiratoria frecuente en el sector minero, y movilizó a sus redes internacionales. En 1930, la OIT organizó una conferencia internacional en Johannesburgo (Sudáfrica), que fue la primera que se celebró fuera de Europa, a raíz de la cual se creó una plataforma que hizo posible que la silicosis estuviera contemplada en el Convenio sobre las enfermedades profesionales (revisado), 1934 (núm. 42)¹⁸².

Bastante pronto, la OIT empezó a cooperar con la Organización de la Salud de la Sociedad de Naciones (LNHO) y su director polaco Ludwik Rajchman, quien trató de establecer la «medicina social» como paradigma en las políticas de salud internacionales. A lo largo del período de entreguerras, la OIT y la LNHO colaboraron en una serie de comités y conferencias, en los que se examinó la relación entre la salud y las condiciones de vida en general, la higiene rural y el bienestar de los niños. Ambas organizaciones fomentaron una investigación innovadora sobre los efectos de la malnutrición en la población activa, así como acerca de las consecuencias positivas de la luz del sol, y los riesgos para la salud relacionados con el tabaco y el ruido en el lugar de trabajo. En la década de 1930, en el apogeo de la crisis económica, ambas organizaciones llevaron a cabo estudios sobre los efectos psicológicos del desempleo. La cooperación de la OIT con la LNHO fue el reflejo más que nada de un «interés renovado por las bases socioeconómicas de la salud»¹⁸³, que fue característico de este período. Fue una de las colaboraciones menos conflictivas de las que emprendió la OIT durante sus primeros decenios de vida¹⁸⁴.

182 Lespinet-Moret: «Promouvoir la santé au travail comme droit social (1919-1940)?»; y Thomas Cayet, Marie Thébaud-Sorger y Paul-André Rosental: «How international organisations compete: Occupational safety and health at the ILO, a diplomacy of expertise», *Journal of Modern European History*, vol. 7, núm. 2 (2009), págs. 174-196.

183 Gerry Rodgers *et al.*: *La OIT y la lucha por la justicia social*; Lespinet-Moret: «Promouvoir la santé au travail comme droit social (1919-1940)?».

184 Cuando surgió el eugenismo como rival cada vez más poderoso durante la última parte del período de entreguerras, ambas organizaciones compartieron una posición identificable

También se planteó la cuestión de los límites del ámbito de acción de la OIT en materia de política social a propósito de su manera de ocuparse de la vivienda, que en apariencia tenía la misma importancia en cuanto al bienestar de los trabajadores que la salud pública o los servicios de empleo. Muchos países sufrieron una grave crisis de la vivienda, a consecuencia de la cual la mayoría de los trabajadores de países industrializados vivían en lugares angostos y poco higiénicos. Los programas públicos de construcción de viviendas proactivos, como los que se pusieron en marcha en la «Viena roja» de la década de 1920, que permitieron construir casas para decenas de miles de personas, constituían una excepción a la regla. Para Thomas y muchos otros, la vivienda entraba claramente dentro del ámbito de la labor normativa de la OIT, a pesar de lo cual todos los intentos de colocar este asunto en el orden del día de la CIT encontraron una gran resistencia por parte de los gobiernos y los empleadores. Para estos, la vivienda era un problema que debía resolverse mediante iniciativas privadas; los gobiernos, por su parte, se resistían a aprobar un convenio apropiado al respecto porque este les habría obligado a llevar a cabo programas públicos de vivienda de gran alcance y posiblemente muy costosos. Debido a la falta de voluntad política y de financiación, la mayor parte de la labor de la Oficina Internacional del Trabajo en este campo durante el período de entreguerras tuvo una repercusión reducida. La OIT se vio obligada a seguir fomentado políticas de vivienda mediante canales indirectos. Por ejemplo, el tema de la vivienda se incluyó en la Recomendación sobre la utilización del tiempo libre, 1924 (núm. 21), en la que aparecía junto a las actividades recreativas y la lucha contra el alcoholismo. Además, la OIT intentó movilizar a la opinión pública cooperando con organizaciones no gubernamentales como la Federación Internacional de Urbanismo. Asimismo, la Organización ayudó a crear la Asociación Internacional de la Vivienda (situada en Fráncfort del Meno (Alemania)), que estaba estrechamente relacionada con la OIT en términos institucionales. Las redes creadas mediante esta cooperación tenían por objeto sensibilizar tanto acerca del problema como del grado de preparación de la OIT para ofrecer soluciones¹⁸⁵.

Otra esfera más en la que la OIT participó muy activamente durante el período de entreguerras fue la política del tiempo libre. La Recomendación sobre la utilización del tiempo libre reflejaba el enfoque reformista amplio e integral que la OIT adoptó con respecto al tiempo libre de los trabajadores¹⁸⁶. La

como bastión del paradigma de la medicina social. Véase Weindling: «Social medicine at the League of Nations Health Organization and the International Labour Office compared», págs. 147 y 148.

185 Pierre-Yves Saunier: «Borderline work: ILO explorations onto the housing scene until 1940», en Van Daele *et. al* (coordinadores): *ILO histories*, págs. 197-220.

186 Daniela Liebscher: *Freude und Arbeit. Zur internationalen Freizeit- und Sozialpolitik des faschistischen Italien und des NS-Regimes*. Italien in der Moderne, vol. 16 (Colonia, SH-Verlag, 2009).

Recomendación seguía al pie de la letra en su redacción el Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1), y estaba relacionada con el debate sobre las condiciones de vida de los trabajadores. En lugar de definir el tiempo libre sencillamente como el tiempo que se pasa fuera del trabajo, consideraba el tiempo de ocio como una herramienta para extender a todas las clases sociales el consumo privado y fomentar el desarrollo personal de los trabajadores. Según la formulación usada en la Recomendación, «durante el tiempo libre los trabajadores pueden desarrollar, libremente, de acuerdo con sus gustos personales, sus facultades físicas, morales e intelectuales». Y así, «dicho desarrollo tiene un gran valor para el progreso de la civilización». El tiempo libre, en este sentido amplio, cumplía varias funciones materiales e inmateriales, individuales y sociales. Ese tiempo debería servir para que los trabajadores «hagan lo que les plazca», pero si el uso que se hace de ese tiempo fuese «razonable», contribuiría también a aumentar la productividad de estos y cumpliría un cometido económico al mismo tiempo¹⁸⁷. En la época de entreguerras, la OIT constituyó el foro internacional de debate más importante en materia de políticas del tiempo libre. Como se demostró más tarde, se trataba de un ámbito de trabajo en el que el modelo social liberal de la OIT competía con los modelos autoritarios de la política del tiempo libre que aplicaban la Italia fascista y la Alemania nazi¹⁸⁸.

Cabe preguntarse por el grado de éxito de la labor de la OIT en cuanto a su función normativa durante esos primeros años. En términos de cifras, el balance era desigual: en este período de entreguerras, la tasa de ratificación de las normas internacionales del trabajo aumentó de forma constante, pero no de la misma manera en el caso de todos los instrumentos¹⁸⁹. De todos los convenios adoptados, el Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 (núm. 19), aplicable a los trabajadores migrantes, fue el que mejor acogida tuvo con 35 ratificaciones, seguido del Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajo marítimo), 1921 (núm. 16), el Convenio sobre las enfermedades profesionales, 1925 (núm. 18), y el Convenio sobre la indicación del peso en los fardos transportados por barco, 1929 (núm. 27), que fueron todos objeto de 34 ratificaciones¹⁹⁰.

187 Recomendación sobre la utilización del tiempo libre, 1924 (núm. 21).

188 Liebscher: *Freude und Arbeit*; véase más adelante el capítulo sobre el fascismo.

189 Nicolas Valticos: «La Organización Internacional del Trabajo: Cincuenta años de actividades normativas», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 115, núm. 3-4 (1996), págs. 429-452; en este caso, pág. 444.

190 Algunas ratificaciones estaban sujetas a condiciones, ya que algunos países, por ejemplo, Francia, no querían ratificar hasta que otros países, como Gran Bretaña, no lo hubiesen hecho. En total, hubo 13 ratificaciones sujetas a esta condición. Francis Maupain: *The future of the International Labour Organization in the global economy* (Oxford, Hart Publishing, 2013), nota 50.

El éxito relativo de algunas de estas normas se explicaba por su naturaleza más bien técnica, del mismo modo que la baja tasa de ratificación de otras normas se debía a su carácter controvertido o simplemente político. En el caso del Convenio sobre la igualdad de trato, su aprobación se derivó del hecho de que se fundamentase en acuerdos bilaterales que databan de antes de la Primera Guerra Mundial y que regulaban el trato a los trabajadores migrantes sobre una base recíproca entre distintas naciones. Aun así, es notable la poca polémica que suscitaron la igualdad de trato a los trabajadores migrantes y la regulación internacional de esta cuestión en ese período inicial.

En cualquier caso, las cifras deben tomarse con pinzas. Por sí solas, era probable que no reflejasen la realidad completa en cuanto al «éxito» o el «fracaso». Estas podían ocultar la naturaleza revolucionaria o la capacidad de transformación que algunas de las actividades normativas de la OIT poseían, a pesar de que la ratificación fuese lenta y reducida. Los debates que suscitaron a escala nacional e internacional algunas de las normas que se encontraban en este caso (como las relativas a la jornada de ocho horas, el seguro de desempleo o la protección de las mujeres) tuvieron efectos a largo plazo.

La OIT y el mundo de los trabajadores no europeos de 1919 a 1930

Si bien el mandato de la OIT no se restringía a ninguna región del mundo ni a un entorno social o político determinado, su labor presentaba un sesgo muy evidente, tanto desde el punto de vista político como geográfico. A pesar de todas las alegaciones en sentido contrario, durante la mayor parte del período de entreguerras, la Organización mantuvo un perfil marcadamente europeo y la mayor parte de sus actividades estaban dirigidas a trabajadores de los países con una industria avanzada de Occidente.

Este sesgo no podía deducirse de la composición de la primera Conferencia de la OIT. De las 40 delegaciones presentes en la Conferencia de Washington, celebrada en 1919, menos de la mitad provenían de Europa y América del Norte. Solo de América Latina había 16 naciones participantes, y cinco países asiáticos (China, India, Japón, Persia y Tailandia) y uno africano (Dominio Británico de Sudáfrica) participaron en la Conferencia inaugural de la OIT. En el período de entreguerras, cuando más países no europeos, como México, Afganistán, Egipto, Liberia y Etiopía, ingresaron en la Organización, su peso numérico aumentó aún más.

Sin embargo, este peso numérico no confería influencia por igual. El sesgo europeísta se reflejaba ante todo en la composición del Consejo de Administración. Cuando este se reunió por primera vez en 1919, nada más y nada menos que 20 de sus 24 miembros procedían de países europeos, y el Japón, la Argentina y el

Canadá eran los únicos miembros de fuera de Europa que estaban representados. Entre 1919 y 1922, el Grupo de los Trabajadores y el Grupo de los Empleadores del Consejo de Administración no contaron con ningún miembro no europeo (o canadiense)¹⁹¹. Las dificultades financieras y logísticas de la mayor parte de las naciones no europeas para enviar delegaciones completas a la CIT limitaban aún más su capacidad para ejercer su influjo. Este fue el caso de países como Liberia o Persia, pero también de países con una economía avanzada como Nueva Zelandia o algunos países latinoamericanos. A menudo, contaban con un representante permanente en Ginebra, que tenía pocos conocimientos específicos de los asuntos que trataba la OIT¹⁹².

La falta de representación de los países no europeos también se reflejaba en la Oficina. Hasta bien entrada la década de 1950, hubo muy pocos miembros del personal procedentes de Asia y América Latina, y ninguno de África. En el período de entreguerras, la relación media de empleados europeos respecto de los no europeos era de 10:1. Dada la mencionada doble función (de expertos y representantes de sus países de origen) que estos burócratas internacionales a menudo tenían que desempeñar, esta proporción era un indicador claro de la posición marginal que ocupaban determinadas regiones del mundo en el entorno de la OIT en esa época. La misma situación se daba en la red de correspondientes, que se desarrolló mucho en Europa, mientras que no se contó con representación oficial en el África Subsahariana, por ejemplo, hasta finales de la década de 1950.

El principal obstáculo a la integración de los países no europeos en el marco de la OIT estaba inexorablemente ligado a la labor normativa. En 1919, la Comisión del Trabajo que se estableció en París ya había asumido que el hecho de que la nueva Organización se centrara en el trabajo industrial iba a dificultar, o imposibilitar, la adaptación de sus normas del trabajo a las condiciones de regiones del mundo menos avanzadas desde el punto de vista económico. La fórmula que se encontró para afrontar este problema y que terminó figurando en la Constitución de la OIT fue la siguiente:

191 En el período comprendido entre 1919 y 1930, el Grupo de los Trabajadores y el Grupo de los Empleadores del Consejo de Administración tuvo solo unos pocos miembros no europeos o canadienses, a pesar de una enmienda que aumentaría, ya en 1922, el número de miembros del Consejo de Administración de 24 a 32 (16 del Grupo Gubernamental, ocho del Grupo de los Empleadores y ocho del Grupo de los Trabajadores). En 1922, un delegado de la India se uniría posteriormente al Grupo de los Trabajadores donde estuvo como miembro suplente durante muchos años. Un delegado de Sudáfrica se convirtió en miembro titular del Grupo de los Empleadores, donde encontraríamos también posteriormente a un miembro suplente de la Argentina (1925) y otro del Japón (1928). Véase ILOA: Lista de miembros titulares y suplentes del Consejo de Administración del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores en el Consejo de Administración desde 1919, así como sus países de origen.

192 Jeremy Seekings: «The ILO and welfare reform in South Africa, Latin America, and the Caribbean, 1919–1950», en Van Daele *et al.* (coordinadores): *ILO histories*, págs. 145-172.

Al elaborar cualquier convenio o recomendación de aplicación general, la Conferencia deberá tener en cuenta aquellos países donde el clima, el desarrollo incompleto de la organización industrial u otras circunstancias particulares hagan esencialmente diferentes las condiciones de trabajo, y deberá proponer las modificaciones que considere necesarias de acuerdo con las condiciones peculiares de dichos países¹⁹³.

En la Conferencia inaugural, el párrafo se aplicó por primera vez con respecto al Convenio sobre las horas de trabajo, para el que se permitieron excepciones en algunos países, como China y Persia, o normas especiales en otros (Japón: 57 horas semanales; e India: 60 horas semanales). En el debate que desembocó en la aprobación del Convenio sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1932 (núm. 33), los empleadores y los gobiernos refutaron la posición de los trabajadores, que abogaban por la abolición del trabajo infantil sin distinción, y lograron que en su lugar se aplicase un enfoque «gradual» en los países no occidentales¹⁹⁴.

La postura de la OIT a este respecto era ambivalente. Reconocía sin reservas que, incluso en los países en los que la industrialización estaba ganando terreno, como la India, la mayor parte de la actividad normativa de la OIT seguía afectando a una proporción ínfima de trabajadores. En cuanto a las normas de la Organización, Harold Butler, que fue el primer Director de la OIT en visitar la India, en 1938, se dio cuenta de que, si bien la industrialización traía los mismos problemas en la India que en Occidente, los de los países industrializados, como los salarios, el tiempo de trabajo, la seguridad social y las relaciones entre trabajadores y empleadores, eran secundarios en la India, donde la población se enfrentaba a problemas más inmediatos como el crecimiento demográfico, el analfabetismo y la salud¹⁹⁵.

Al mismo tiempo, la OIT no se mostraba indiferente ante el mundo exterior a Europa, aunque el orden de prioridades estaba claro. En particular, en América Latina, la OIT trató de entablar contactos y ampliar su alcance geográfico desde el principio. En opinión de Albert Thomas, esa región ofrecía un campo de acción que podía resultar muy fructífero para la OIT. Al igual que muchos de sus coetáneos, Thomas veía en América Latina una suerte de «reserva estratégica para la defensa de los valores democráticos y la justicia social», un puesto de avanzada desde el que fomentar los valores europeos y, por ende, universales. Además, muchos países de la región empezaron a industrializarse después de la Primera Guerra Mundial. Sus economías eran dinámicas y atraían migración laboral de Europa y otros lugares. Algunos, como el Brasil, Argentina, Chile, Uruguay o México (que, sin embargo, no se adhirió a la OIT hasta 1931) ya

193 OIT: *Constitución de la Organización Internacional del Trabajo*, artículo 19, 3) (París, 1919).

194 Rodgers et al.: *La OIT y la lucha por la justicia social*, pág. 76.

195 Plata-Stenger : «Une voie sociale pour le développement», págs. 191-205.

habían establecido una legislación social comparable a los regímenes europeos. Por lo tanto, Thomas tenía interés en convencer a los países latinoamericanos para que ratificaran los convenios de la OIT y mandaran delegaciones completas a la CIT. La OIT recabó datos sobre los cambios sociales en la región y contrató a personal latinoamericano en la Oficina Internacional del Trabajo. En 1925, Thomas hizo un viaje de cinco semanas por el Cono Sur, atravesando el Brasil, Argentina, Uruguay y Chile con el fin de dar a conocer mejor la labor de la OIT¹⁹⁶. A pesar de esos esfuerzos, las relaciones entre América Latina y la OIT se desarrollaron despacio. Mientras que algunas facciones de las élites políticas se mostraban recelosas por el carácter «izquierdista» de la Organización, a gran parte del movimiento sindical latinoamericano, y sus poderosas vertientes anarcosindicalistas y comunistas, el modelo de la OIT de cooperación entre clases les resultaba francamente poco atractivo. Por otra parte, la OIT competía con el panamericanismo en tanto que alternativa a una forma de internacionalismo exclusivamente continental. Debido al papel dominante de los Estados Unidos en este marco y su posición desde fuera de la OIT, estos dos internacionalismos fueron prácticamente irreconciliables durante esta etapa. Aun así, la red que la OIT fue tejiendo entre los reformistas sociales, altos funcionarios y algunos sindicatos reforzó la credibilidad de las reivindicaciones de la Organización en cuanto a su universalidad. Esta estrategia daría sus frutos unos años después, cuando la OIT, en los años de crisis, bajo la tutela del sucesor de Thomas, Harold Butler, desviaría la atención de Europa para fijarla en el hemisferio occidental¹⁹⁷.

Los dominios «blancos» de Australia y Nueva Zelandia colonizados por Gran Bretaña compartían algunas similitudes con los países latinoamericanos a este respecto. La política social de Australia, en particular, era en muchos aspectos más avanzada que los convenios de la OIT, a pesar de lo cual su Gobierno y sus sindicatos mostraron un interés genuino por las normas internacionales del trabajo. Entre las razones de su fascinación por esas normas, se encontraban las políticas de inmigración, muy restrictivas, de su país, ejemplificadas en el eslogan «Australia blanca». Se consideraba que los convenios de la OIT eran un medio de proteger a los trabajadores australianos frente a la competencia «desleal» de la mano de obra barata proveniente de Asia, y en particular de China. La adhesión a las políticas de la OIT también se ajustaba a la percepción que Australia tenía de sí misma como puesto de avanzada de la civilización europea en la región de Asia y el Pacífico. A pesar de que estos territorios apoyaron a la Organización,

196 Ferreras: «Europe–Geneva–America: The First International Conference of American States Members of the International Labour Organization».

197 Yannick Wehrli: «ILO and Latin America: A bibliographical synthesis», documento de trabajo inédito, elaborado para el proyecto del centenario de la OIT (Ginebra, OIT, 2017).

Australia y Nueva Zelandia, dada su lejanía de Europa, se quedaron al margen del universo de la OIT durante los primeros decenios¹⁹⁸.

La situación en Asia Oriental difería en algunos aspectos de la de América Latina y de Asia y el Pacífico. El Japón era el único país asiático al que se había aceptado entre las grandes potencias en la Conferencia de Paz de París y al que se había asignado un puesto permanente en el Consejo de Administración de la OIT desde su creación. El temprano interés de la OIT por el Japón tenía distintos motivos. Tanto desde una óptica política como económica, el Japón era la mayor potencia de Oriente, y para asegurar la posición hegemónica del país, sus élites mostraron desde el comienzo un marcado interés por la cooperación internacional¹⁹⁹. En el campo económico, si bien la industria japonesa estaba aún en una fase incipiente, el país se había embarcado después de la Primera Guerra Mundial en un programa de industrialización y expansión económica acelerado y muy ambicioso. La planificación económica, que dirigía el Estado, del modelo de industrialización japonés enseguida llamó la atención de los funcionarios de la OIT. Además, el Japón representaba una oportunidad interesante para promocionar las normas del trabajo de la OIT, puesto que muchos países con industrias avanzadas sufrían cada vez más la competencia del Japón y lo acusaban de «*dumping* social». Las precarias condiciones de trabajo de la industria japonesa ya se habían debatido en la primera CIT, y algunos países, como Australia, denunciarían en repetidas ocasiones el bajo nivel de los salarios y las normas sociales, que en su opinión constituían una competencia desleal. Los delegados de los trabajadores japoneses, a su vez, usaban el foro de la CIT para dar a conocer las pésimas condiciones de vida reinantes en el país²⁰⁰. Desde el principio, la OIT intentó intensificar sus contactos con el Japón y, ya en 1922, abrió una oficina de correspondencia en Tokio. En 1928 y 1929, Albert Thomas hizo en este país la última parada y la más larga de su viaje por Oriente, y en años sucesivos se enviaron varias misiones técnicas de la OIT²⁰¹.

Por el contrario, China, a pesar de encontrarse entre los Miembros fundadores de la Organización, se abrió mucho más tarde a la OIT. La misión de la OIT de tres meses, dirigida por Pierre Henry, que se realizó en 1924 con el fin de investigar las condiciones laborales de China fue una excepción. Durante la década de 1920, China mandaba solo a delegados gubernamentales a las

198 Marilyn Lake: «The ILO, Australia and the Asia-Pacific Region: New solidarities or internationalism in the national interest», en Jensen y Lichtenstein (coordinadores): *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*.

199 Thomas W. Burkman: *Japan and the League of Nations: Empire and world order, 1914–1938* (Honolulu, University of Hawai'i Press, 2008).

200 Sluga: *Internationalism in the age of nationalism*; y Cobble: «Japan and the 1919 ILO debates over rights, representations and global labour standards», págs. 65-69.

201 Véronique Plata-Stenger: «L'OIT et le problème du sous-développement en Asie dans l'entre-deux-guerres», *Le mouvement social*, núm. 263 (2018/2), págs. 109-122.



Albert Thomas, primer Director de la OIT (izda.), y el funcionario de la OIT Marius Viple durante su viaje al Japón en 1928.

reuniones anuales de la CIT, y proporcionaba muy poca información sobre su política laboral y social. Las repetidas solicitudes de la OIT para que China aceptase otras misiones de la OIT dirigidas a investigar el trabajo infantil y las condiciones laborales encontraron una resistencia aún mayor. Esta actitud no cambió hasta que el Gobierno nacionalista (Nanjing) asumió el poder en 1925. China fue modificando poco a poco su política, que se hizo más activa y previsora, y recurrió cada vez más a la OIT como espacio donde cumplir sus objetivos en materia de política exterior. Así, la ratificación de normas de la OIT formó parte de la estrategia para mejorar la posición internacional de China, en particular tras el comienzo de la guerra con el Japón, en 1932, y después de que el Japón abandonase la Sociedad de Naciones y la OIT el año siguiente. China fue elegida para ocupar un puesto en el Consejo de Administración por primera vez en 1934 y se convirtió en miembro permanente en 1944²⁰².

La India fue otro caso especial. Oficialmente seguía siendo colonia británica, por lo tanto, se convirtió en el único Miembro no independiente de la OIT en

202 Chen Yifeng: «The International Labour Organization and labour governance in China 1919–1949», en Roger Blanpain, Ulla Liukkunen y Chen Yifeng (coordinadores): *China and ILO fundamental principles and rights at work*, número especial de *Bulletin of Comparative*

1919, y en 1922 pasó a ocupar uno de los puestos permanentes en el Consejo de Administración como «país de gran importancia industrial». La composición de sus delegaciones y su posición general en la OIT estaba sin lugar a dudas marcada por su condición de colonia británica. La ratificación por su parte de algunas normas internacionales del trabajo, así como la no ratificación de otras, siempre reflejaba en cierta medida los intereses de la industria británica, que trataba de evitar la competencia de la mano de obra barata procedente de la India. Sin embargo, el mero hecho de la fuerte presencia de la India en la OIT contribuyó a conferir legitimidad a la posición de una India independiente. También constituyó un punto de partida para su reconocimiento –junto con el Japón– como una representación del continente asiático en la esfera internacional en general²⁰³. La OIT, en mucha mayor medida que la Sociedad de Naciones, ofreció a la India la oportunidad de hacer valer su condición autónoma antes de proclamar su independencia. En 1928 la OIT abrió una delegación en Delhi, la primera del Asia continental, lo que contribuyó a resaltar la condición particular de la India. Asimismo, el hecho de pertenecer a la OIT tenía repercusiones a nivel local: tanto los trabajadores como los empleadores tenían un incentivo para superar las divisiones internas y poder contar así con representaciones nacionales sólidas²⁰⁴. Aun así, habida cuenta de que el número de trabajadores del sector industrial seguía siendo muy pequeño, todo esto se quedó en poco más que un «pasatiempo de élite», observación que podía aplicarse fácilmente, aunque con matices, a la situación de la gran mayoría de los Estados Miembros de la OIT asiáticos²⁰⁵.

Si Asia se quedó en la retaguardia de las actividades y los intereses de la OIT durante el período de entreguerras, la presencia de la Organización en África fue bastante más débil. Aparte de la Unión Sudafricana, que, debido a su condición de dominio británico «blanco» y su industria relativamente avanzada, ocupaba una posición excepcional, solo dos países del África Subsahariana, Liberia y Etiopía, fueron Miembros de la Organización antes de la Segunda Guerra Mundial²⁰⁶.

Labour Relations, vol. 86 (Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2014), págs. 19-54; y Aiqun Hu: *China's Social Insurance in the 20th Century: A global historical perspective* (Leiden, Brill, 2015).

203 Ya en la década de 1920, la India lanzó las primeras iniciativas a favor de una conferencia regional asiática.

204 Gerry Rodgers, J. Krishnamurty y Sabyasachi Bhattacharyam: «India and the ILO in historical perspective», *Economic and Political Weekly*, vol. 46, num. 10 (2011).

205 Madeleine Herren: «Global corporatism after the First World War – The Indian case», en Kott y Droux (coordinadoras): *Globalizing social rights*; Rodgers, Krishnamurty y Bhattacharyam: «India and the ILO in historical perspective».

206 Jeremy Seekings: «The ILO and welfare reform in South Africa, Latin America, and the Caribbean, 1919–1950»; y Daniel Maul, Luca Puddu y Hakeem Ibikunle Tijani: «The International Labour Organisation», en Stefano Bellucci y Andreas Eckert (coordinadores): *General labour history of Africa: Workers, employers and governments, 20th–21st centuries* (Martlesham, James Currey, y Ginebra, OIT, 2019), págs. 223-264.

En cuanto a los países del África Septentrional, la situación era parecida, excepto en el caso de Egipto, que entabló muy pronto una relación con la OIT. En ambos casos, el margen de acción de la Organización era muy limitado debido a que la gran mayoría de los territorios africanos eran colonias durante el período de entreguerras²⁰⁷.

Un mundo aparte: el trabajo en las colonias

En ningún ámbito fue tan pronunciado el sesgo europeísta de la OIT como en el del trabajo colonial. Cuando se creó la OIT, cientos de miles de personas, una parte significativa de la población mundial, vivían y trabajaban bajo el dominio colonial de las potencias europeas, a pesar de lo cual, rara vez se trataban los problemas de estas personas en las reuniones de la Organización.

Las razones estaban relacionadas con la naturaleza del sistema internacional que surgió a raíz de la Primera Guerra Mundial y el carácter imperialista de sus protagonistas más poderosos. Cuando se fundó la Sociedad de Naciones, las principales potencias europeas no la consideraron una amenaza para sus ambiciones imperialistas, sino como un medio de renovar y estabilizar sus pretensiones colonialistas. Los imperialistas británicos, como Winston Churchill o Jan Smuts, veían en la Sociedad de Naciones una especie de Commonwealth ampliada, y por lo tanto una herramienta para que las potencias coloniales estrechasen mediante lazos ideológicos el control sobre sus súbditos de ultramar alegando el mandato internacional legítimo de extender la civilización (europea)²⁰⁸. El sistema de mandatos de la Sociedad de Naciones cambió poco a este respecto: por una parte, se creó y puso en marcha la Comisión Permanente de los Mandatos (PMC) de la Sociedad de Naciones, en la que la OIT también ocupaba un puesto, que puso formalmente bajo supervisión internacional la administración de los mandatos —antiguas posesiones de los Imperios alemán y otomano en Oriente Medio, el África Subsahariana y el Pacífico—, que estaba en manos de las potencias mandatarias (los vencedores de la Primera Guerra Mundial). La tutela de los mandatos se vinculó a una serie de criterios, se pidió a las potencias que presentasen informes sobre la evolución de estos hacia la independencia final y se añadió un elemento de responsabilidad que no existía en el sistema colonial a la antigua usanza. Por otra parte, la PMC estaba formada casi exclusivamente por miembros europeos, la mayoría de los cuales poseían territorios en las colonias. La composición de la PMC y sus escasas competencias prácticamente

207 Sobre Egipto, véase Plata-Stenger: «Une voie sociale pour le développement», págs. 301-303.

208 Mazower: *No enchanted palace*.

garantizaban que el sistema de mandatos no interfiriese con la autoridad discrecional de las potencias coloniales sobre esos territorios²⁰⁹.

En la OIT, la situación era muy similar. Durante sus dos primeros decenios de vida, básicamente nadie puso en tela de juicio las reivindicaciones de soberanía de las potencias coloniales respecto de los asuntos de sus colonias en los órganos de la OIT. Los motivos eran obvios: todas las grandes potencias coloniales ocupaban puestos permanentes en el Consejo de Administración de la OIT. Debido a la ausencia inicial de los Estados Unidos y la Unión Soviética, dos potencias que podían representar una amenaza para el imperialismo (europeo), las potencias coloniales encontraron muy poca resistencia a sus esfuerzos por mantener sus posesiones territoriales en un lugar discreto del escenario internacional²¹⁰.

Una de las decisiones más relevantes en cuanto a la atención constitucional que la OIT concedió a las colonias se tomó en la segunda reunión de la CIT, que se celebró en 1920. La cuestión que se debatía era si las disposiciones de las normas internacionales del trabajo debían aplicarse y de qué manera a los territorios de ultramar, como establecía el artículo 35 de la Constitución de la OIT. Dicho artículo, conocido como la «cláusula colonial», concedía a las potencias coloniales la libertad de eximir a sus colonias de algunas normas internacionales del trabajo, sin que estos territorios se viesan automáticamente al margen de la labor normativa general de la OIT. En la práctica, esta cláusula ofrecía a dichas potencias una manera efectiva de garantizar, hasta la Segunda Guerra Mundial, que tuviesen muy poco impacto todas las iniciativas pensadas para lograr una intervención de la OIT a mayor escala, por no hablar de la aplicación de sus normas²¹¹.

La exclusión de las cuestiones coloniales de los procedimientos de la OIT quedó de manifiesto asimismo por la ausencia de una representación directa de las colonias en sus reuniones. La India fue la única excepción a la regla²¹². En ningún otro caso un gobierno metropolitano incluyó antes de 1939 a una representación de un territorio colonial en su delegación, aunque esporádicamente se invitase a alguna figura destacada de las colonias en calidad de asesor para

209 Susan Pedersen: *The guardians: The League of Nations and the crisis of empire* (Oxford, Oxford University Press, 2015).

210 Susan Zimmermann: «'Special circumstances' in Geneva: The ILO and the world of non-metropolitan labour in the inter-war years», en Van Daele *et al.* (coordinadores): *ILO histories*, págs. 221-250.

211 Maul: *Derechos humanos, desarrollo y descolonización*, pág. 21.

212 La India contó con representación desde el principio. Sin embargo, hasta 1929, sus delegaciones seguían las instrucciones de la delegación británica. Más adelante, fueron ganando independencia. Sobre el papel inicial de la India, véase Gerry Rodgers: «India, the ILO and the quest for social justice since 1919», *Economic and Political Weekly*, vol. 46, núm. 10 (2011), marzo (Mumbai, EPW Research Foundation), págs. 45-52.

contribuir a la labor normativa de la OIT²¹³. A falta de representación directa de las colonias en las reuniones anuales de la CIT, correspondía sobre todo al Grupo de los Trabajadores poner sobre la mesa las cuestiones relativas a las colonias²¹⁴.

En contraposición con la situación posterior a la Segunda Guerra Mundial, los pocos países asiáticos o africanos que eran independientes pocas veces tenían la capacidad de actuar en nombre de los pueblos colonizados, e incluso les era difícil mandar delegaciones completas a la CIT. El poco espacio que se consagraba a debatir las cuestiones relativas al trabajo colonial durante el período de entreguerras se reflejaba en la falta de recursos que la Oficina dedicaba al estudio de dichas cuestiones. Una sección diminuta dedicada a las cuestiones relativas a la mano de obra indígena, formada tan solo por entre una y tres personas, fue todo lo que la Oficina dedicó al trabajo en las colonias²¹⁵. Dada la situación, cuando la OIT adoptó por fin un papel activo en nombre de la mano de obra colonial, lo hizo partiendo de premisas fundamentalmente humanitarias. Estas iniciativas se centraban en las peores formas de maltrato de la «mano de obra indígena» en las colonias y, en particular, en el problema del trabajo forzoso²¹⁶. El recurso sistemático al trabajo forzoso en muchos lugares del África colonial (y algunas zonas de Asia) durante el período de entreguerras fue el resultado de una interacción compleja entre el objetivo de las potencias coloniales de que sus colonias fuesen más rentables (*mise en valeur*) y, al mismo tiempo, la falta de voluntad de dedicar medios a la creación de una infraestructura social que atenuase los efectos perjudiciales de esta política²¹⁷. Esta reticencia no se basaba solo en consideraciones financieras. Según las doctrinas coloniales reinantes en la época, se consideraba un error, por ejemplo, fomentar una política que ofreciese a la población indígena un incentivo para abandonar las áreas rurales y pasar de forma permanente a trabajar en condiciones «europeas». Allí donde se necesitara mano de obra, se favorecían las formas temporales y migratorias de trabajo, y se dejaba que los costos sociales recayesen en el «entorno natural» de los trabajadores indígenas –es decir, las zonas rurales y las estructuras tribales de las que procedían y a las que se esperaba que regresasen cuando ya no se necesitasen sus servicios–. Hasta la Segunda Guerra Mundial, al menos en el Imperio británico, la política general consistió en evitar la «estabilización» en el

213 Véase OIT: *Social policy in dependent territories* (Ginebra, OIT, 1944), pág. 56 y siguientes, notas 2 y 3.

214 La mejor visión general de la atención que se concedió a las cuestiones coloniales en la OIT en los primeros años la ofrece Zimmermann: «'Special circumstances' in Geneva», págs. 221-250.

215 *Ibid.*

216 J.P. Daughton: «ILO expertise and colonial violence in the interwar years», en Kott y Droux (coordinadoras): *Globalizing social rights*, págs. 85-97.

217 Sobre el caso de Kenya, véase Opolot Okia: *Communal labor in colonial Kenya: The legitimization of coercion, 1912–1930* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012).

lugar de trabajo y el traslado de forma permanente a las ciudades. La escasez de mano de obra a menudo se sorteaba mediante medidas coercitivas, y el sector privado y el público colaboraban para cubrir la demanda de fuerza de trabajo. La brutalidad de los métodos de reclutamiento y las condiciones de trabajo, junto con los efectos perturbadores que tenía esa marcha masiva de hombres en edad de trabajar sobre las comunidades indígenas, captaron la atención de la opinión pública en Europa y América del Norte en repetidas ocasiones. Así, el asunto del trabajo forzoso dominó todos los aspectos del debate del momento sobre la política colonial. Desde principios de la década de 1920 en adelante, la OIT y Albert Thomas actuaron como parte de una «red internacional de reflexión sobre la cuestión colonial», que se oponía al trabajo forzoso en las colonias²¹⁸.

Cuando, en 1924, la Sociedad de Naciones comenzó a elaborar una Convención sobre la Esclavitud, la OIT aprovechó para impulsar sus propias campañas. A raíz de los debates de la Sociedad de Naciones sobre dicha Convención, que se aprobó en 1926, se encomendó a la OIT que llevase a cabo un estudio sobre posibles pasos para «evitar que el trabajo obligatorio o forzoso se desarrolle en condiciones análogas a la esclavitud»²¹⁹. Sin embargo, su mandato se enfrentó a la negativa de las potencias coloniales a exponer sus prácticas de gobierno a un verdadero escrutinio internacional, y la OIT se vio obligada a contemporizar. La constitución de una Comisión de Expertos para las cuestiones relativas al trabajo indígena no tripartita reforzó el carácter paternalista de esta labor. La Comisión reunía principalmente a administradores coloniales e intereses económicos coloniales²²⁰.

Entre 1930 y 1939 la OIT adoptó cuatro convenios y toda una serie de recomendaciones a raíz de la labor que se dedicó de diversas maneras al problema del trabajo forzoso. Para la OIT, el trabajo colonial era una forma especial de trabajo –denominado «trabajo indígena»– al que se aplicaban normas diferentes. Así, la OIT redactó una especie de «código del trabajo indígena», distinto del Código Internacional del Trabajo que comprendía todos los convenios de la OIT²²¹.

218 Doughton: «ILO expertise and colonial violence»; Luis Rodríguez-Piñero: *Indigenous peoples, postcolonialism, and international law: The ILO regime (1919–1989)* (Oxford, Oxford University Press, 2005). Para consultar un resumen del debate, véase Maul: «The International Labour Organization and the struggle against forced labour from 1919 to the present».

219 Alcock: *History of the International Labor Organization*, págs. 85-87.

220 Entre los miembros de la Comisión, se encontraban Sir Frederick Lugard (que más tarde sería Lord), administrador colonial británico y gobernador general de Nigeria (1914-1919); Albrecht Gohr, del Ministerio belga de las Colonias; Martial Marlin, antiguo gobernador de varias colonias francesas; y Albrecht Freiherr von Rechenberg, antiguo gobernador del África Oriental Alemana. Zimmermann: «'Special circumstances' in Geneva», pág. 237.

221 Además del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), los instrumentos de la OIT que abordaban las prácticas de reclutamiento y los contratos de trabajo –Convenio sobre el reclutamiento de trabajadores indígenas, 1936 (núm. 50), y el Convenio sobre los contratos

En el debate que culminó con la elaboración de este código especial se destacó esta diferencia, que descansaba en la suposición, muy generalizada, de que las políticas coloniales tenían que «educar» a la población indígena. El tema más controvertido fue la cuestión de decidir si el hecho de abolir el trabajo forzoso y los fenómenos que acarrearía ayudaría u obstaculizaría la realización de esta labor educativa. Albert Thomas, que abogaba por adoptar medidas de mayor alcance para prohibir el trabajo forzoso, consideraba que la OIT debía contribuir a «romper las cadenas que todavía ataban a los nativos con el fin de prepararlos para la siguiente etapa educativa»²²², posición que el Grupo de los Trabajadores aplaudía en el seno de la OIT. Sin embargo, entre las potencias coloniales, solo Gran Bretaña apoyaba la abolición inmediata del trabajo forzoso para fines privados. Por el contrario, las delegaciones francesa, belga, holandesa, portuguesa y sudafricana eran contrarias a la distinción entre trabajo forzoso con fines públicos y el trabajo forzoso en beneficio de intereses privados, ya que ambos les parecían aceptables, al menos durante un período de transición²²³.

En el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), se exigía la abolición del trabajo forzoso «en todas sus formas» y se permitía solo un período transitorio en lo relativo al trabajo realizado «para fines públicos». No obstante, las disposiciones en las que se establecían las condiciones que no debían considerarse trabajo forzoso u obligatorio (como el servicio militar y el trabajo forzoso impuesto en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial) dejaban lagunas que aprovecharían los firmantes coloniales. Asimismo, en el Convenio se excluía de su ámbito cualquier trabajo o servicio que formase parte «de las obligaciones cívicas normales de los ciudadanos», así como «los pequeños trabajos comunales». De esta manera, se brindaban nuevas oportunidades de hacer excepciones con determinadas prácticas represivas, muy arraigadas en el África colonial²²⁴. A pesar de sus innegables logros humanitarios, los convenios de la OIT sobre el trabajo indígena, que de manera más o menos explícita abordaban el trabajo forzoso, pusieron de relieve que África y otras zonas del

de trabajo (trabajadores indígenas), 1939 (núm. 64)– trataban el problema de los contratos de larga duración, y este último tenía por objeto principal combatir los sistemas de trabajo en régimen de servidumbre, muy extendidos.

222 Cita extraída de Maul: *Derechos humanos, desarrollo y descolonización*, pág. 27.

223 Para consultar un resumen de este debate, véase Maul: «The International Labour Organization and the struggle against forced labour», págs. 480-485; véase también Alcock: *History of the International Labor Organization*, págs. 81-93.

224 A pesar de las amplias concesiones que hicieron todos quienes tomaron parte en la elaboración del código del trabajo indígena ante las demandas de las potencias coloniales, muy pocos, al margen de Gran Bretaña, se mostraron dispuestos a ratificar los instrumentos de la OIT antes de que comenzase la década de 1950. Véase K.K. Norsky: *The influence of the International Labour Organization on principles of social policy in non-metropolitan territories* (Oxford, Oxford University Press, 1951), págs. 88-103.

mundo colonial seguían siendo áreas en las que se aplicaban otras reglas. Hubo que esperar a la crisis económica mundial y sus efectos desestabilizadores en el entramado económico, social y político de los imperios coloniales, y más adelante, la Segunda Guerra Mundial, para que se desencadenaran cambios en la política social colonial.

2. Frente a la crisis

La terrible crisis que hizo tambalearse a la economía mundial tras la caída de la Bolsa de Nueva York en 1929 tuvo repercusiones trascendentales para la OIT en varios sentidos. Al tener que hacer frente a una recesión económica mundial sin precedentes, Albert Thomas –que murió en el punto álgido de la crisis en 1932 con 53 años– y su sucesor, Harold Butler, impulsaron con determinación el establecimiento de una legislación social y de sus ventajas sociales y económicas. Bajo el liderazgo de Butler, la OIT dio un giro económico notable, se aventuró a aplicar un programa keynesiano de reformas y volvió a orientar todas las actividades de la Organización hacia la lucha contra el desempleo masivo. El carácter urgente de las medidas adoptadas por la OIT durante este período se vio acentuado por la presencia de influyentes alternativas autoritarias al modelo liberal representado por la Organización. La postura, en general antagónica, de la Unión Soviética hacia la Organización, y la salida de la Alemania nazi y (más tarde) de la Italia fascista de la misma, fueron recordatorios del entorno cada vez más hostil en el que se movía la OIT.

Bajo la dirección de Butler, la OIT respondió a este desafío con una reorientación geográfica hacia el hemisferio occidental. El ingreso de los Estados Unidos en 1934 y la Primera Conferencia del Trabajo de los Estados Americanos miembros de la OIT, celebrada en Santiago de Chile en 1936, fueron pasos importantes en este sentido. Bajo el mando de Butler y de su sucesor a partir de 1938, el estadounidense John Gilbert Winant, los Estados Unidos enseguida dejaron de ser un país ajeno a la Organización para pasar a ser uno de los defensores acérrimos de la misma. El compromiso contraído con los Estados Unidos y las aportaciones intelectuales y prácticas de las políticas del New Deal del Gobierno de Roosevelt constituyeron una fuente de inspiración y volvieron a impulsar el proyecto político de proporcionar legitimidad a la reorganización de las economías capitalistas con premisas democráticas liberales en el contexto de la crisis. Al mismo tiempo, la Organización tomó medidas para dejar de centrarse de manera casi exclusiva en Europa, lo que, en la última parte de la década de 1930, dio lugar a una cooperación más estrecha con América Latina, especialmente en cuestiones como la seguridad social. Esto también afectó a otras regiones y se extendió a la cuestión de la mano de obra colonial. Todos estos acontecimientos contribuyeron a ampliar la cartera de actividades de la OIT, hasta ahora limitadas a la elaboración de normas, y a crear un núcleo para que la Organización se convirtiese en un organismo de cooperación técnica.



El Presidente chileno Arturo Alessandri Palma y el Director de la OIT Harold Butler (centro) al término de la sesión inaugural de la Primera Reunión Regional Americana, Santiago de Chile, 1936.

La crisis económica mundial y el giro keynesiano de la OIT²²⁵

Para la gran mayoría de las personas afectadas por la Gran Depresión, su crisis personal adoptó la forma despiadada del desempleo. En el punto álgido de la crisis, en 1932, alrededor del 25 por ciento de los estadounidenses y del 32 por ciento de los alemanes no tenían empleo. En la mayor parte de las sociedades industriales europeas y norteamericanas se produjeron situaciones similares. Los regímenes de bienestar social, allí donde existían, no estaban preparados de ninguna manera para paliar los efectos de la crisis. Así pues, el desempleo se convirtió en una amenaza inmediata de pobreza para los trabajadores y sus familias en todo el mundo. El revés más duro de la depresión lo acusó la industria, pero sus repercusiones también se dejaron sentir en la agricultura: al exceso de producción agrícola de los Estados Unidos se sumó el *dumping* soviético de los precios que tenía por objeto financiar los planes quinquenales de Stalin. Con el desplome del comercio internacional, se desencadenó una espiral económica

225 Dorothea Hoeltker: «The ILO's role in the economic debate (from 1919 to the 1990s)» (nota inédita para el IIEL, OIT, Ginebra, 2013); Stephen Hughes y Nigel Haworth: «A shift in the center of gravity: The ILO under Harold Butler and John G. Winant», en Van Daele *et al.* (coordinadores): *ILO histories*, págs. 293-312.

descendente. La falta de consenso sobre las políticas económicas adecuadas para resolver la crisis agravó aún más la situación. Algunos gobiernos empezaron a experimentar con ideas keynesianas para estimular la economía con un gasto anticíclico, mientras que otros –como el Gobierno alemán del canciller Heinrich Brüning– hicieron exactamente lo contrario, promoviendo la austeridad y recortando los programas sociales, lo que pronto empeoró la situación del mercado laboral y condujo a una desestabilización social y política desastrosa²²⁶.

Entre los mandantes de la OIT también se produjo una enorme disparidad de opiniones sobre cómo hacer frente al desempleo masivo. La falta de consenso entre los sindicatos y los empleadores se hizo particularmente patente en las deliberaciones que precedieron a la aprobación de un «Convenio relativo a la reducción de las horas de trabajo a cuarenta por semana» en 1935²²⁷. Por mucho apoyo sin reservas que manifestasen los sindicatos a la semana de 40 horas como vía para distribuir el empleo de manera más equitativa y por más que abogasen por aumentos salariales para estimular el consumo, los empleadores se oponían enérgicamente a ambas medidas. Cuando se incluyó el proyecto de Convenio relativo a la reducción de las horas de trabajo a cuarenta horas por semana por primera vez en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1934, los empleadores se negaron incluso a examinar los proyectos de propuestas elaborados por la Oficina Internacional del Trabajo. En este contexto, su aprobación en último término fue un triunfo para los trabajadores. Pero el carácter controvertido de la cuestión quedó claramente reflejado en el hecho de que, aunque muchos gobiernos apoyaron el Convenio por principio, casi ninguno de ellos estuvo dispuesto a ratificarlo. Por lo tanto, se tuvo que esperar hasta 1957 para que entrara en vigor.

El debate sobre las horas de trabajo fue solo un ejemplo de los debates que tuvieron lugar sobre la estrategia económica apropiada para dar respuesta al desempleo masivo. En esta controversia, la Oficina Internacional del Trabajo adoptó una posición que, con el tiempo, se hizo cada vez más explícita. Desde sus orígenes, la OIT nunca había cejado en su intento de ser reconocida como parte activa en los debates económicos y monetarios internacionales. En la década de 1920, la OIT empezó a investigar más en profundidad los vínculos que había entre las cuestiones económicas y las sociales, en particular con respecto al empleo. Sobre la base de su propia experiencia en tiempos de guerra, Albert Thomas fue durante mucho tiempo partidario de la planificación económica

226 Zara Steiner: *The lights that failed. European international history 1919–1933* (Oxford, Oxford University Press, 2005), págs. 640-642.

227 En el preámbulo del Convenio sobre las cuarenta horas, 1935 (núm. 47), se estableció un vínculo directo con el contexto económico y social inmediato al afirmar que «el desempleo se ha extendido tanto y se ha hecho tan persistente que en la actualidad millones de trabajadores, sin ser responsables de su situación, están en la miseria y sufren privaciones de las que legítimamente tienen derecho a ser aliviados».

internacional y siempre consideró que la separación de los ámbitos económico y social era artificial. Trató de llevar las políticas de la OIT a conferencias económicas internacionales, como la Conferencia Económica Internacional de 1927, organizada por la Sociedad de Naciones. Sin embargo, pese al reconocimiento de que gozaron en general las contribuciones de la Organización, la Sección económica y financiera de la Sociedad de Naciones, que consideraba obviamente a la OIT como una competidora²²⁸, la relegó de manera invariable a una posición subalterna. Además, Thomas tuvo que vencer una fuerte resistencia dentro de las propias filas de la Organización: los empleadores, en particular, y la mayoría de los gobiernos se opusieron firmemente a que la OIT ampliara sus competencias en el ámbito económico²²⁹.

La crisis económica mundial brindó a la OIT la oportunidad de dar un nuevo impulso a sus reivindicaciones. En 1930, el Director adjunto Harold Butler pidió que «se aproveche esta oportunidad para desplazar nuestro centro de gravedad, por así decirlo, de la esfera puramente social a la económica, dedicando toda nuestra atención a los efectos que tendrá la depresión mundial en los trabajadores»²³⁰. Al año siguiente, el Consejo de Administración atendió esta petición, presentando un catálogo de medidas para luchar contra la crisis que reforzaba este llamamiento. Promovió, entre otras cosas, la intensificación de las obras públicas, la coordinación de la migración laboral, la ampliación de los regímenes de seguro de desempleo y la limitación de las horas de trabajo, medidas que, en su conjunto, equivalían a un programa keynesiano de creación activa de empleo liderado por el Estado y la estabilización del consumo gracias a la seguridad de los ingresos²³¹.

Aunque el keynesianismo todavía estaba en ciernes a principios de la década de 1930 (la *Teoría general del empleo, el interés y el dinero*, de Keynes, fue publicada en 1936), la OIT ya había respaldado sus nociones básicas. Se puede considerar que algunos economistas de la OIT, como Percival W. Martin, eran prekeynesianos en las décadas de 1920 y 1930. Formaban parte de una red de economistas que habían trabajado directamente con Keynes o que habían compartido sus ideas principales. El planteamiento de Keynes declaraba con contundencia la interdependencia positiva entre el progreso social y el económico, y promovía la planificación económica y la intervención pública en un entorno de mercado abierto. En 1931, Thomas ya se había remitido sin rodeos a Keynes en su memoria ante la CIT para justificar las obras públicas como un remedio para la crisis. Más tarde, la relación de la OIT con el Gobierno del New Deal de Roosevelt abundó aún más en esta conexión. Durante la década de 1930, la OIT comenzó a establecer una relación casi simbiótica con el keynesianismo. Se convirtió en un instrumento para

228 Para obtener un panorama más amplio, véase Clavin: *Securing the world economy*.

229 Hoehltker: «The ILO's role in the economic debate (from 1919 to the 1990s)».

230 Citado en Hughes y Haworth: *A shift in the center of gravity*, pág. 301.

231 Hughes y Haworth: *A shift in the center of gravity*, págs. 299-303.

difundir las ideas de Keynes, fundar una comunidad epistémica internacional en torno a ellas y, en última instancia, establecer el keynesianismo como el nuevo paradigma económico con mayor aceptación hasta bien entrada la década de 1970²³². Al mismo tiempo, el keynesianismo, como teoría económica basada en la integración de la política económica y social, desempeñó un papel importante en la validación de las actividades de la OIT en este ámbito. Además, preparó y legitimó la ampliación de estas actividades no solo en el campo económico, sino también en el de la política de desarrollo en las décadas venideras.

Sin embargo, en la década de 1930, estos acontecimientos eran difícilmente predecibles, y las ideas keynesianas seguían siendo muy polémicas. No obstante, el impulso de una organización «científica» de la economía y la promoción de la planificación económica y social dirigida por el Estado como herramientas para evitar el tipo de crisis del empleo que se produjo en la Gran Depresión se convirtieron en la nueva marca registrada de la OIT bajo la dirección de Harold Butler²³³. Butler señalaba en todas y cada una de sus memorias ante la CIT el infraconsumo como la razón más importante de la persistencia de la crisis económica. Reorganizó la OIT para que se ajustara más a las exigencias de ese marco keynesiano. Se creó una nueva sección económica que se ocupaba de la investigación y la recopilación de datos pertinentes, en la que colaboraban varios especialistas regionales. Butler promovió así un proceso en el que la Oficina Internacional del Trabajo se convirtió en un órgano altamente diferenciado de burócratas expertos, con capacidades en una amplia gama de campos. De esta manera, la OIT adquirió experiencia y llevó a cabo actividades de investigación históricas en distintos ámbitos: las condiciones de vida de los trabajadores, los salarios y los ingresos familiares, todo ello con arreglo al nuevo paradigma keynesiano²³⁴. Hasta cierto punto, la labor fundamental de la OIT de elaboración de normas también reflejó un giro keynesiano durante la época en la que Butler estuvo al frente de la OIT. Entre los convenios adoptados figuran el mencionado más arriba sobre las cuarenta horas (1935), las vacaciones pagadas (1936) y diversas normas de seguridad social (1933), todos los cuales también pueden interpretarse como parte de un programa destinado a estimular el consumo en tiempos de crisis.

232 En 1936, Abba Lerner, economista estadounidense, publicó un artículo en la *Revista Internacional del Trabajo*, en el que resumía los principales argumentos de la «Teoría general», lo que constituyó un paso importante en la divulgación de las ideas de Keynes. Véase Abba P. Lerner: «Mr. Keynes' 'General theory' of employment, interest and money», *International Labour Review*, vol. 34, núm. 4 (1936), págs. 435-454. Edición de 1937 en español: «La teoría general del Señor Keynes sobre el empleo, el interés y la moneda», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 16, núm. 6 (1937), págs. 483-520.

233 Jaci Leigh Eisenberg: «Butler, Harold Beresford», en Bob Reinalda, Kent J. Kille y Jaci Leigh Eisenberg (coordinadores): *IO Bio: Biographical dictionary of Secretaries-General of international organizations*, www.ru.nl/fm/iobio.

234 Plata-Stenger: «Une voie sociale pour le développement», págs. 41-102.

La parte más importante de este programa era el seguro de desempleo. El concepto formaba parte de una Recomendación que acompañaba al Convenio sobre el desempleo de 1919, en el que se preveía de manera expresa la creación de agencias públicas de colocación. Sin embargo, en la década de 1930, el seguro de desempleo adquirió un nuevo significado como forma de mantener el poder adquisitivo y de estabilizar así la economía en una época de recesión económica. Aunque algunos países ya habían adoptado regímenes voluntarios u obligatorios principalmente aplicables a los trabajadores de la industria durante ese período, todavía no se había conseguido superar la oposición a la introducción de sistemas de seguro de desempleo de gran alcance. Se argumentaba que el seguro de desempleo hacía que los trabajadores estuviesen menos dispuestos a buscar trabajo, y los empleadores a menudo se oponían a los planes de desempleo debido al aumento del costo de producción y al efecto perjudicial sobre la competencia internacional. El argumento de la OIT de que los regímenes de seguro de desempleo contribuirían a superar la crisis social y económica no gozó de popularidad en un principio. Al final, en 1934, se adoptó un Convenio (núm. 44), que obligaba a los Estados Miembros a garantizar indemnizaciones o subsidios a los desempleados involuntarios²³⁵. Aunque en el instrumento se reconocía la existencia de regímenes de desempleo muy diferentes y se preveían excepciones notables para grupos como los trabajadores agrícolas, los servicios públicos o los jóvenes, tan solo cosechó el mínimo necesario de dos ratificaciones (Reino Unido y Suiza) antes del estallido de la Segunda Guerra Mundial²³⁶.

Podría decirse que el elemento más innovador surgido durante el debate sobre el desempleo se refirió al ámbito de las obras públicas (internacionales). Antes ya se había fomentado el uso de las obras públicas para contrarrestar las fluctuaciones del sector privado, pero, en 1931, la OIT publicó un informe titulado *Unemployment and public works* (Desempleo y obras públicas), que dio un empaque más intelectual al debate. Fue en este contexto, y con la referencia de Thomas a este informe en 1931, cuando se hizo más evidente la conexión con el pensamiento keynesiano²³⁷. En el informe se anunciaba que las obras públicas podían contrarrestar la crisis económica. Además de convocatorias de propuestas nacionales, incluía también un ambicioso plan de obras públicas que expresaba un primer atisbo de visión paneuropea (con la construcción de ferrocarriles, redes eléctricas y otros proyectos de infraestructuras). Estos planes perseguían el doble objetivo de combatir el desempleo y, al mismo tiempo, contribuir a la recuperación económica europea. La cuestión de las obras públicas también se

235 Convenio sobre el desempleo, 1934 (núm. 44).

236 Liebeskind Sauthier: «Modern unemployment: From the creation of the concept to the International Labour Office's first standards», pág. 82.

237 OIT: *Unemployment and public works*, Studies and Reports Series C, núm. 15 (Ginebra, 1931).

incluyó en el orden del día de la Conferencia Económica Internacional de 1933, en la que participó la OIT. También se aspiraba a consolidar la paz, ya que los planes de la OIT incluían proyectos de infraestructuras en ámbitos como la electricidad y el transporte que habrían promovido la cooperación internacional gracias a su carácter transfronterizo²³⁸. Ese mismo año, la Sociedad de Naciones creó su propio Comité de Obras Públicas. A pesar de estas medidas, el debate no dio los frutos esperados por la OIT. En 1937, la CIT adoptó dos Recomendaciones relativas a las obras públicas, tanto a nivel nacional como internacional. La Oficina Internacional del Trabajo interpretó la aprobación de estas recomendaciones como un reconocimiento y una confirmación de la competencia de la Organización para debatir cuestiones de carácter predominantemente económico. Sin embargo, estos avances de la Organización quedaron frenados por el estallido de la Segunda Guerra Mundial, que interrumpió todos los planes de aplicación de los planes internacionales²³⁹.

Una tercera área en la que la OIT trató de hacerse oír fue la de la migración internacional. Este era otro ejemplo de que la Organización estaba cada vez más dispuesta a intervenir en la planificación económica a escala mundial. A excepción del breve episodio en el que se prestó apoyo a los refugiados a finales de la década de 1920, hasta ese momento el trato dado por la OIT a los trabajadores migrantes había sido, sobre todo, protector. La depresión causó una disminución drástica de los flujos migratorios, avivó las llamas de la xenofobia y redujo la aceptación de los trabajadores migrantes, incluso en países como Francia, que hasta entonces habían tenido una gran demanda de trabajadores²⁴⁰. En este contexto, y gracias a su experiencia con refugiados, la OIT trató de sacar el debate de su marco nacional, llevó a cabo investigaciones estadísticas y elaboró un plan para fundar un organismo internacional que se ocupase de la gestión de las corrientes migratorias para así canalizar, de manera racional, los flujos de mano de obra desde las zonas excedentarias hacia las zonas con demanda. Sin embargo, la idea de un organismo internacional que regulara el acceso a los mercados de trabajo nacionales no gozó de popularidad entre la mayoría de los gobiernos ni entre los trabajadores. En cambio, la mayoría de los gobiernos

238 Johan Schot y Vincent Lagendijk: «Technocratic internationalism in the interwar years: Building Europe on motorways and electricity networks», *Journal of Modern European History*, vol. 6, núm. 2 (2008), págs. 196-217.

239 Recomendación sobre las obras públicas (colaboración internacional), 1937 (núm. 50); Recomendación sobre las obras públicas (organización nacional), 1937 (núm. 51).

240 Sobre el tema de la migración internacional, véase Paul-André Rosental: «Géopolitique et Etat-providence: le BIT et la politique mondiale des migrations dans l'entre-deux-guerres», *Annales HSS*, vol. 61, núm. 1 (2006), págs. 99-134; W.R. Böhning: «The ILO and contemporary international economic migration», *International Migration Review*, vol. 10, núm. 2 (1976), págs. 147-156.

europesos, aunque también los países latinoamericanos y Australia, insistieron en la adopción de unas cuotas de inmigración laboral²⁴¹.

En este entorno complicado, en la CIT de 1939, en su última reunión antes de que estallase la guerra, se aprobaron un Convenio y dos Recomendaciones sobre la «migración por motivos de empleo». Las circunstancias que rodearon a esta Conferencia fueron extremadamente desfavorables para la consecución de un amplio acuerdo sobre la regulación internacional de la migración laboral. Aunque las consideraciones económicas seguían siendo importantes, los debates que se celebraron en paralelo sobre la acogida de un gran número de refugiados alemanes y de otros países que huían del recrudecimiento de la persecución nazi ensombrecieron la cuestión de la migración. Una conferencia internacional celebrada en Evian (Francia), un año antes, en la que se trató de encontrar un lugar seguro para los refugiados judíos de Alemania, había puesto de manifiesto la renuencia de muchos gobiernos a abrir sus fronteras. Entre otras razones, esa resistencia se debía a que temían que aceptar a los refugiados agravase aún más la situación del empleo en sus países y reforzase los sentimientos xenófobos²⁴².

En este contexto, deberíamos considerar como un éxito el simple hecho de que la OIT adoptara tres normas relativas a la migración. Sin embargo, un análisis más pormenorizado de estos instrumentos nos permite comprobar que la intervención internacional apenas tenía margen de acción. El Convenio se centró exclusivamente en la contratación y las condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes y, si bien es cierto que las Recomendaciones también incluían algunos párrafos que promovían la cooperación entre Estados, el resultado no tuvo nada que ver con su propósito inicial, que habría convertido a la OIT en un foro internacional de intercambio de información sobre la migración laboral²⁴³.

Por lo tanto, fueron varios los motivos por los que los amplios planes que la OIT promovió para luchar contra el desempleo a nivel internacional nunca llegaron a ponerse en marcha. Se podría atribuir gran parte de la culpa al deterioro del círculo internacional de la década de 1930, que en general restringió el margen para la acción internacional. Después de que Alemania, Japón e Italia abandonasen la Organización una tras otra, la predisposición de las potencias restantes a firmar acuerdos internacionales se redujo a la mínima expresión. A su vez, el repliegue al nacionalismo económico recortó al máximo las oportunidades de éxito de los programas que promovían el tipo de cooperación más allá de las fronteras nacionales que la OIT tenía en mente respecto a la migración y las obras públicas.

241 Alcock: *History of the International Labor Organization*, págs. 71-74.

242 Peter Gatrell: *The making of the modern refugee* (Oxford, Oxford University Press, 2013), pág. 77.

243 Rosental: «Géopolitique et État-providence»; y Böhning: «The ILO and contemporary international economic migration».

La confrontación con los internacionalismos alternativos: la Italia fascista, la Alemania nazi y la Unión Soviética

El proyecto de la OIT de reforma socioeconómica para contrarrestar los efectos de la crisis económica mundial revistió más urgencia debido al empuje y el atractivo crecientes de los regímenes totalitarios. Las relaciones de la Organización con el fascismo italiano y el comunismo soviético se habían caracterizado por la ambigüedad durante mucho tiempo. Estaba claro que ambos eran competidores y diametralmente opuestos al modelo social liberal representado por la OIT²⁴⁴. No obstante, algunas de las características de estos regímenes –la organización corporatista de las relaciones laborales o la planificación económica soviética– parecían dar respuesta a los problemas acuciantes del momento: respuestas que atrajeron el interés e incluso la admiración más allá de las líneas divisorias políticas e ideológicas. Sin embargo, en la coyuntura histórica de la década de 1930, y después la Gran Depresión, cuando la democracia liberal parecía estar a la defensiva en todas partes, el fascismo italiano (y el nacionalsocialismo alemán) supusieron una amenaza grave y potencialmente mortal para la filosofía y la política de la OIT. Al mismo tiempo, el comunismo soviético desafió a la OIT desde una perspectiva diferente, ya que dividió al movimiento obrero según líneas ideológicas. En este contexto era esencial que la OIT encontrase un aliado en los Estados Unidos bajo el mandato del Presidente Roosevelt. La entrada de los Estados Unidos no solo proporcionó a la OIT el apoyo diplomático necesario para sobrevivir en un entorno internacional cada vez más hostil. Las políticas del New Deal de Roosevelt sirvieron de fuente de inspiración y de modelo para el programa de intervención social y económica de la OIT bajo los auspicios de la democracia liberal.

Italia, uno de los países fundadores de la OIT y uno de los Miembros de «gran importancia industrial» del Consejo de Administración, se convirtió en un problema para la Organización, al pasar progresivamente de ser una democracia liberal a ser un régimen dictatorial con todos los pronunciamientos tras la «Marcha sobre Roma» de Benito Mussolini en octubre de 1922. A pesar de sus connotaciones ultranacionalistas, el régimen fascista mostró desde el principio un gran interés por las redes internacionales. El régimen de Mussolini, de hecho,

244 La literatura historiográfica reciente ha advertido contra el enfoque estrecho del internacionalismo liberal como única expresión verdadera del pensamiento internacionalista. Los autores apuntan, en cambio, a los múltiples orígenes (socialista frente a liberal) y al carácter polifacético del internacionalismo durante el período de entreguerras, en particular, cuando varios «internacionalismos» –liberal, socialista-comunista, pero también una marca genuinamente fascista– existían en paralelo y competían entre sí. Véase Glenda Sluga y Patricia Clavin: «Rethinking the history of internationalism», en Glenda Sluga y Patricia Clavin (coordinadoras): *Internationalisms: A twentieth century history*, págs. 3-14.

hizo todo lo posible dentro de la Sociedad de Naciones para promover su visión alternativa de la «tercera vía» de la modernidad, entre la democracia liberal y el comunismo²⁴⁵. La OIT se convirtió en un foro privilegiado para la estrategia del «internacionalismo fascista»: ganar legitimidad a través de la cooperación internacional y transformar las instituciones internacionales desde el interior con arreglo a su propia ideología. Italia abrazó con entusiasmo la labor normativa de la OIT y fue uno de los países que más convenios de la OIT ratificó (21), después de Bélgica. El régimen fascista llegó a tomar la iniciativa en la aprobación del Convenio sobre las cuarenta horas, 1935 (núm. 47), considerado como un hito histórico para el Grupo de los Trabajadores. Tras la crisis económica mundial que tuvo lugar después de 1930, Italia también empezó a abogar por que se ampliasen las competencias de la OIT en ámbitos como la migración y las obras públicas. En este último caso, en particular, la posición adoptada por las democracias liberales –con la notable excepción de los Estados Unidos– a menudo parecía tibia en comparación con los ostentosos proyectos realizados en términos estrictamente autoritarios y con premisas militaristas de la Italia fascista y la Alemania nazi²⁴⁶.

Otro indicador de la actitud favorable a la OIT que adoptó el régimen fascista durante la mayor parte de ese período fue la selección de delegados para la CIT, especialmente de Angelo Cabrini y Giuseppe de Michelis, que promovían la idea de la «tercera vía» del régimen, pero que también eran expertos con un cierto grado de independencia y vínculos de mucha antigüedad con la OIT desde antes del fascismo²⁴⁷. Lo mismo ocurrió con el conocido estadista, demógrafo y sociólogo Corrado Gini, artífice del «índice de Gini»²⁴⁸.

Thomas tenía una actitud algo ambigua con respecto al régimen fascista. Personalmente, despreciaba los rasgos violentos y antidemocráticos del fascismo, pero estaba fascinado como muchos de sus contemporáneos por la organización corporativa del mundo laboral italiano. Una vez que lo despojó de su naturaleza coercitiva, que inicialmente percibió como una enfermedad infantil, Thomas consideró que «una organización corporativa» se podía reconciliar con el principio tripartito y que, incluso, podía vigorizarlo. Si bien es cierto que su optimismo sobre la posibilidad de democratizar el régimen disminuiría rápidamente en sus últimos años, mantuvo el diálogo con Roma. Su actitud estaba en perfecta consonancia con el trato que la mayoría de los Estados Miembros de la OIT, en su mayoría liberales y democráticos, daban al Gobierno de Mussolini. Lejos de

245 Madeleine Herren: «Fascist internationalism», en Glenda Sluga y Patricia Clavin (coordinadoras): *Internationalisms. A twentieth century history* (Cambridge, MA, Cambridge University Press, 2017), págs. 191-212.

246 Gallo: «Dictatorship and international organizations: The ILO as a test ground for Fascism», págs. 158-160.

247 *Ibid.*, págs. 160-162.

248 Corrado Gini fue miembro de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones durante más de un decenio.

ser tratada como una paria, Italia gozó de un amplio reconocimiento, reflejado entre otros indicadores por el hecho de que un delegado del Gobierno italiano fue elegido presidente de la CIT en 1933²⁴⁹.

No es de extrañar que la resistencia más férrea a la «normalización» del régimen fascista viniera del lado de los trabajadores. En la CIT de 1923 se cuestionó por primera vez la validez de la acreditación del delegado de los trabajadores italianos. Todos los demás delegados de los trabajadores opinaban que Edmondo Rossoni, que pertenecía a una de las organizaciones corporativas fascistas que abarcaba tanto a trabajadores como a empleadores, no representaba a una verdadera organización de trabajadores. Sin embargo, este movimiento en su contra fue rechazado por el voto de la gran mayoría de los gobiernos y empleadores, siguiendo un procedimiento que se repetiría en cada reunión del CIT hasta 1935. En esa misma época, los delegados de los trabajadores italianos fueron excluidos del Grupo de los Trabajadores y de todas las comisiones de la Conferencia, pero se mantuvo su derecho a participar en esta y a representar a los trabajadores italianos. A medida que el régimen fascista restringió sin cesar en Italia el margen de los sindicatos para actuar con libertad y que creció la violencia contra ellos, la situación empezó a generar una gran frustración en la FSI y sus representantes en el Grupo de los Trabajadores. Esta situación empeoró cuando fracasó el intento de incluir un convenio sobre la libertad sindical en el orden del día de la CIT de 1927-1928. Al principio, el Grupo de los Trabajadores se propuso definir el principio de libertad sindical en términos tan inequívocos que permitiesen atacar al régimen fascista por su represión de las actividades sindicales, pero el debate subsiguiente puso de manifiesto la ausencia de consenso sobre esta cuestión incluso entre los Estados democráticos liberales²⁵⁰. Como legado duradero del debate quedó la publicación de un informe exhaustivo en cinco volúmenes sobre la situación de la libertad sindical en todo el mundo. El material había sido recopilado por la OIT a finales de la década de 1920 y serviría de fuente una vez que se retomasen las deliberaciones, después de la Segunda Guerra Mundial²⁵¹.

El pragmatismo por parte de la OIT y de los principales Estados democráticos solo fue una de las razones, aunque probablemente la más importante, por las que el régimen fascista encontró relativamente poca resistencia manifiesta en la OIT durante los primeros quince años del *ventennio* de Mussolini. Algunas de las particularidades del fascismo parecían ofrecer una alternativa atractiva a las soluciones liberales. Así ocurría con el corporativismo, pero también se aplicaba

249 Gallo: «Dictatorship and international organizations: The ILO as a test ground for Fascism».

250 Se puede consultar un resumen del debate en Valticos: *International labour law*, pág. 60.

251 Alcock: *History of the International Labor Organization*, págs. 75-80; OIT: *Freedom of Association, Studies and Reports, Series A*, vols. 28-32 (Ginebra, OIT, 1927-1930).

a otros ámbitos de la política social. Un buen ejemplo de ello fue la política del tiempo libre, un ámbito en el que el régimen fascista había creado una organización nacional de esparcimiento muy apreciada, la Opera Nazionale Dopolavoro, que más tarde se convertiría en un modelo para su equivalente nazi, Kraft durch Freude. Aunque no había duda de que formaba parte integrante de un programa indiscutiblemente fascista de movilización popular para una guerra venidera, Italia utilizó el *dopolavoro* como instrumento para erigir su imagen nacional y para promover su enfoque de la «tercera vía». Como han demostrado investigaciones recientes, la política del tiempo libre sirvió para que el internacionalismo fascista «rompiera el hielo» en el campo de la política social porque se basaba en los mismos supuestos «productivistas» que Italia tenía en común con sus competidores democráticos liberales, que, a su vez, estaban influenciados en gran medida por las ideas americanas. Ambos planteamientos conceptualizaron el tiempo libre como un período de regeneración y, por lo tanto, sobre todo como un requisito irrefutable para la productividad. Aunque el modelo fascista chocase con los conceptos reformistas sociales que perseguía la OIT o, incluso, con el Gobierno del Frente Popular francés, seguían existiendo suficientes puntos en común como para que se presentase como una opción, simplemente porque favorecía los aspectos colectivos por encima de los individualistas²⁵².

Aunque similar en apariencia, el caso de la Alemania nazi difirió de la Italia fascista en algunos aspectos importantes. A pesar de la posición debilitada en la que quedó Alemania después de Versalles, ocupó una posición importante en el seno de la OIT desde su ingreso en 1919. Sin embargo, cuando los nacional-socialistas ascendieron al poder en 1933, mostraron poco interés en mantener buenas relaciones con la OIT. Consideraban a la Organización, al igual que a la Sociedad de Naciones, como representante del despreciado «sistema de Versalles» que pretendían destruir²⁵³. Paralelamente, la eliminación completa de las instituciones democráticas y la aniquilación de las organizaciones sindicales durante los primeros meses del terror nazi dejaron suficientemente claro que las relaciones entre la OIT y Alemania se estaban volviendo turbulentas. La CIT de junio de 1933 demostró que estos augurios eran ciertos. Se produjeron violentos enfrentamientos verbales entre los representantes del nuevo régimen y otros delegados. Robert Ley, jefe de la organización corporativista nazi Deutsche Arbeitsfront (DAF, Frente Alemán del Trabajo), que sustituyó a los sindicatos independientes, utilizó el foro para lanzar ataques feroces contra otras delegaciones. Se encontró con la firme resistencia de los representantes de los trabajadores, como el francés

252 Liebscher: *Freude und Arbeit*.

253 Sandrine Kott: «Competing internationalisms: The Third Reich and the International Labour Organization», en Sandrine Kott y Kiran Klaus Patel (coordinadores): *Nazism across borders. The social policies of the Third Reich and their global appeal* (Oxford, Oxford University Press, 2018), págs. 29-52.

Léon Jouhaux, que a su vez denunció las medidas antisemitas y la persecución de los sindicalistas por parte del nuevo régimen²⁵⁴.

Poco después de la Conferencia, el régimen nazi declaró su intención de abandonar la Sociedad de Naciones y la OIT. En 1934, la Oficina de la OIT de Berlín también tuvo que cerrar sus puertas cuando se obligó a los empleados alemanes de la Oficina a jurar lealtad al régimen nazi. En un primer momento, la Oficina Internacional del Trabajo reaccionó con cautela ante la noticia y, durante los años siguientes, sus decisiones estuvieron guiadas por el objetivo básico de evitar una ruptura total de las relaciones con la Alemania nazi. Tras la clausura de la Oficina de Berlín, se mantuvo no obstante en contacto a través del sindicalista cristiano Wilhelm Claussen, que actuó como corresponsal en Alemania. Sin embargo, para llegar a un acuerdo con el Estado alemán, la OIT tuvo que aceptar que Claussen presentara pruebas de su «ascendencia aria» y que jurase su lealtad al nacionalsocialismo. La OIT también tuvo que aceptar recibir a partir de ese momento toda la información sobre la política social de Alemania a través del Ministerio de Propaganda de Joseph Goebbels. En 1934, Walter Reichhold, trabajador de la Oficina de Berlín en el momento de la toma del poder por los nazis y antiguo partidario del régimen (había reemplazado una foto de Albert Thomas por una de Hitler en 1933), fue trasladado a la sede de la OIT en Ginebra por recomendación del Gobierno alemán.

Aunque el objetivo de mantener contactos con uno de los principales países industrializados y líder en medidas de política social justificaba suficientemente la prudente política diplomática de la OIT con el régimen nazi, no deja de ser cierto que también existía un interés genuino en algunas de las políticas aplicadas por ese régimen, en particular con respecto a los planes de obras públicas y otros programas implantados para reducir el desempleo en el Reich alemán. Sin embargo, los alemanes decidieron de manera unilateral dónde y en qué medida cooperarían o compartirían información con Ginebra. La política de tiempo libre fue una de las áreas en las que el régimen nazi utilizó la plataforma de la OIT para promover en el plano internacional su política social, en particular su organización *Kraft durch Freude*, que no solo competía con el enfoque liberal demócrata, sino también con el *dopolavoro* fascista de Italia descrito más arriba²⁵⁵.

254 La FSI consideró que el político socialdemócrata alemán Wilhelm Leuschner, opositor al régimen nazi, era el representante sindical legítimo. Aunque estuvo presente en la Conferencia, Leuschner se abstuvo de hacer declaraciones públicas. Antes de que la Conferencia pudiera pronunciarse sobre los poderes de Robert Ley, el Gobierno alemán decidió abandonar la Conferencia. Véase Reiner Tosstorff: *Wilhelm Leuschner gegen Robert Ley. Ablehnung der Nazi-Diktatur durch die Internationale Arbeitskonferenz 1933 in Genf*. VAS (Frankfurt am Main, Verlag für akademische Schriften, 2007). Para consultar una versión en inglés, véase Reiner Tosstorff: *Workers' resistance against Nazi Germany at the International Labour Conference 1933* (Ginebra, OIT, 2013).

255 Liebscher: *Freude und Arbeit*, págs. 351-549.

Con la posible salida de Italia de la Sociedad de Naciones en 1937 y los contornos de un internacionalismo fascista-nacionalsocialista alternativo cada vez más claro, Alemania perdió el poco interés que había tenido en cooperar con la OIT. Antes incluso del inicio de la Segunda Guerra Mundial, el Frente Alemán del Trabajo (DAF) empezó a preparar la fundación de un nuevo organismo –como parte de un programa más general de internacionalización de las políticas sociales nazis en apoyo de la hegemonía alemana– con el objetivo de reemplazar a la OIT como principal organización internacional de política social. Estos planes se materializaron durante la guerra, cuando los nazis no solo instauraron una Oficina Central para la Configuración Internacional del Trabajo (Zentralamt für internationale Arbeitsgestaltung), sino que también empezaron a publicar su propia revista, la *Neue Internationale Rundschau der Arbeit*, que pretendía convertirse en la versión alemana de la *Revista Internacional del Trabajo* de la OIT²⁵⁶.

Mientras que las relaciones de la OIT con el fascismo italiano estuvieron marcadas, al menos al principio, por la ambigüedad, la relación con la Unión Soviética comenzó con una abierta hostilidad. Desde su fundación, muchos partidarios de la OIT consideraron que el compromiso de la Organización con la colaboración de clases era la mejor alternativa que existía a la amenaza que representaba la Revolución Bolchevique. Los dirigentes soviéticos, a su vez, no se cansaron de acusar a la OIT y a la FSI, que dominaban los grupos de trabajadores, de ser títeres del capitalismo y de haber traicionado a la clase obrera²⁵⁷. Al mismo tiempo, la FSI hizo frente a la oposición internacional de la red de orientación moscovita Internacional Sindical Roja (ISR)²⁵⁸. Sin embargo, la OIT se interesó desde muy pronto por la situación de la Rusia soviética, y en 1920 se creó una sección especial rusa, que recopiló información sobre la vida social en la Rusia soviética²⁵⁹. Su propósito era preparar una misión de investigación, que las autoridades soviéticas rechazaron²⁶⁰. Los primeros contactos con las autoridades soviéticas se establecieron en 1924. A finales de la década de 1920, cuando las relaciones diplomáticas entre los países occidentales y la Unión Soviética entraron en un período de normalización, la OIT intensificó sus esfuerzos. Se enviaron invitaciones a los representantes soviéticos para que participaran como

256 Kott: «Dynamiques de l'internationalisation», pág. 82.

257 Harold Karan Jacobson: «The USSR and ILO», *International Organization*, vol. 14, núm. 3 (1957), págs. 402-428.

258 Van Goethem: *The Amsterdam International*, capítulo 2: «The discordant clamour for international unity. The red temptation of the International Federation of Trade Unions»; en concreto, sobre la Internacional Sindical Roja (ISR), véase Reiner Tosstorff: *The Red International of Labour Unions (RILU) 1920–1937* (Leiden, Brill, 2016).

259 En 1920, elaboró un informe provisional sobre el sistema industrial bolchevique titulado *Organization of industry and labour conditions in Soviet Russia* (Studies and Reports, Series B, Economic Conditions, No. 11 (Ginebra, OIT, 1922).

260 Prince: «The U.S.S.R. and international organizations».

observadores en las reuniones técnicas y en la CIT. Aunque Albert Thomas era un oponente acérrimo del experimento bolchevique, estaba, como muchos de sus coetáneos, fascinado por el rápido proceso de industrialización y el dinámico desarrollo social de la Unión Soviética. En 1928, visitó Moscú en una misión oficial (como primera parte de un viaje al Lejano Oriente), donde se reunió con funcionarios rusos, visitó sus instituciones sociales y recabó información sobre el movimiento cooperativo ruso²⁶¹. Sin embargo, esta visita no tendría repercusiones, y los planes de un mayor acercamiento, por ejemplo, la apertura de una Oficina de la OIT en Moscú, no llegaron finalmente a buen puerto. Thomas fue criticado en su propia Organización por dedicar, según un delegado del Gobierno portugués, «palabras demasiado dulces para los comunistas, quizás bastante amorosas», dirigidas a un país que «tiende a la destrucción de la democracia y la ruina del socialismo, sacrificando nuestra civilización»²⁶². Este tipo de ataques, que alimentaron el resentimiento soviético contra la OIT, se intensificaron durante el debate del Convenio sobre el trabajo forzoso (colonial) de 1929 y 1930, cuando algunas de las potencias coloniales trataron de desviar la atención de sus prácticas coercitivas denunciando el uso sistemático del trabajo forzoso con fines políticos en la Unión Soviética. Al mismo tiempo, la Gran Depresión pareció confirmar la opinión de Moscú de que el capitalismo estaba condenado, y al Gobierno soviético le pareció innecesario cooperar con el representante de un sistema moribundo. Thomas respondió a las críticas de dentro de la OIT recordando los «importantes desarrollos económicos conseguidos por la Rusia soviética» y defendió que era necesario tenderle una mano a la Unión Soviética, porque los países europeos «podrían tener que afrontar en un futuro próximo la peligrosa competencia de Rusia», que, de hecho, había salido relativamente indemne de la crisis económica de 1929²⁶³.

Sin embargo, la relación seguía siendo tensa, incluso después de que la Unión Soviética ingresara en la OIT en 1934. Este paso fue motivado menos por un cambio de opinión por parte de los líderes soviéticos sobre la utilidad de la Organización que por el cambio de táctica de Stalin frente al avance fascista en Europa y la expansión del Japón en China²⁶⁴. En 1935, Georgi Dimitrov, jefe de la Internacional Comunista (Comintern), emitió una nueva directriz que indicaba que los partidos comunistas debían establecer amplias alianzas («frentes populares») con todas las fuerzas políticas antifascistas nacionales. De manera

261 Albert Thomas: *A la rencontre de l'Orient. Notes de voyage 1928-1929* (Ginebra, Société des amis d'Albert Thomas, 1959).

262 OIT: *Extracto Taquigráfico Provisional*, Conferencia Internacional del Trabajo, 14.ª reunión, 1930 (Ginebra, OIT, 1930), pág. 112.

263 OIT: *Record of Proceedings*, Conferencia Internacional del Trabajo, 14.ª reunión, 1930 (Ginebra, OIT, 1930), pág. 154 (en inglés).

264 Otras razones, todas ellas pragmáticas, fueron el repliegue del comunismo en China y la necesidad de conseguir préstamos de países occidentales.

paralela, la Unión Soviética ingresó en la Sociedad de Naciones para desarrollar esa estrategia en el plano internacional. Por consiguiente, se convirtió de manera automática en Miembro de la OIT, en la que, como país de «gran importancia industrial», obtuvo inmediatamente un puesto en el Consejo de Administración.

Sin embargo, eso no se tradujo en una cooperación sin fisuras por parte de la Unión Soviética. De hecho, en la década de 1930, este Estado apenas participó en las reuniones de la Conferencia y del Consejo de Administración, y no ratificó ningún convenio ni aplicó ninguna recomendación. Después de 1937, cuando la guerra civil española y otros acontecimientos internacionales hicieron que las políticas del frente popular se desvanecieran rápidamente, los dirigentes soviéticos perdieron el escaso interés que podían tener en la OIT y dejaron de participar por completo. La expulsión de la Unión Soviética de la Sociedad de las Naciones, tras el ataque del país contra Finlandia a finales de noviembre de 1939, acabó de poner fin al breve acercamiento entre la Unión Soviética y la OIT. Sin embargo, no había ningún mecanismo automático que hiciera que la Unión Soviética —que para entonces estaba ligada a la Alemania nazi por el Pacto de no agresión de agosto de 1939— perdiera sus derechos como Miembro. Sin suspender la condición de Miembro de la Unión Soviética, se declaró vacante el puesto del país en el Consejo de Administración. Hasta unos años después no se sentirían las consecuencias plenas de aquel episodio, cuando la OIT se enfrentó a la hostilidad de la Unión Soviética, que desde 1941 participaba en la guerra contra la Alemania nazi como una de las principales potencias aliadas²⁶⁵.

La participación de la Unión Soviética en la OIT, por muy efímera que fuera, siguió planteando algunos interrogantes fundamentales sobre la naturaleza y la composición de la Organización. Como explicó un representante holandés de los sindicatos cristianos en 1937: «No habría valido la pena edificar nuestra Organización tripartita para llegar a una triple representación del mismo Gobierno. Si la Constitución prescribe que el Gobierno debe designar a los delegados obreros de acuerdo con ciertas organizaciones profesionales, es preciso que estas organizaciones sean una cosa distinta del Gobierno: es preciso que sean libres, que sean autónomas»²⁶⁶. En lo que parecía un reflejo de los debates que duraron un año entero sobre los representantes de los fascistas del Grupo de los Trabajadores, ahora era el Grupo de los Empleadores el que ponía en tela de juicio los poderes del delegado de los empleadores soviéticos. Dado que en el sistema comunista el Estado era el único empleador y los sindicatos debían aplicar las políticas del Partido Comunista, la Unión Soviética envió cuatro representantes gubernamentales a la Conferencia. La cuestión de los poderes se resolvió a favor de la Unión Soviética, pero el debate solo fue un leve preludio

265 Jacobson: «The USSR and ILO», pág. 404.

266 OIT: *Extracto Taquigráfico Provisional*, Conferencia Internacional del Trabajo, 23.^a reunión, 1937 (Ginebra, OIT, 1937), pág. 285.

de lo que se convertiría en uno de los enfrentamientos más acalorados sobre el carácter general de la Organización en la era de la Guerra Fría. Habida cuenta del contexto internacional extremadamente volátil de 1937 y las fuerzas centrífugas que trataban de perjudicar a la Organización, se pensó que la OIT no podía permitirse el lujo de alienar a más miembros. Así pues, los trabajadores, con la excepción de los sindicatos cristianos, no se opusieron a los delegados de los trabajadores soviéticos, sino que más bien les dieron la bienvenida en su grupo. También criticaron duramente la actitud de los empleadores, por no haber puesto nunca en tela de juicio los poderes de los delegados fascistas²⁶⁷.

La «americanización» de la OIT: el ingreso de los Estados Unidos

En un entorno cada vez más hostil para la OIT durante la década de 1930, el ingreso de los Estados Unidos actuó como un contrapeso de innegable valor. El papel activo que finalmente decidió desempeñar la potencia industrial más importante del mundo dio un nuevo impulso a la OIT más allá de cuestiones diplomáticas. La Organización no solo se inspiró en el New Deal, sino que también obtuvo pruebas sólidas de que era necesario ampliar sus actividades para abarcar la política económica y poder influir sobre ella.

A lo largo de la década de 1920, la ausencia de la mayor potencia industrial del mundo fue dolorosa por muchas razones, ya que puso en entredicho el valor de la labor normativa de la OIT desde el punto de vista de todas las potencias industriales que competían con las empresas estadounidenses. Solo por este motivo, Thomas, que tenía una alta opinión del modelo estadounidense de organización social y económica, mantuvo la puerta abierta para que los Estados Unidos participaran en la labor de la Organización incluso como no miembro. Para mantener el diálogo con el Gobierno de los Estados Unidos y con representantes del capital y de los trabajadores, la OIT abrió una sucursal en Washington D.C. ya en 1920. A pesar de que no hablaba inglés, Thomas también realizó una gira por los Estados Unidos de diciembre de 1922 a enero de 1923 y mantuvo estrechos contactos con simpatizantes de la OIT como James Shotwell. El establecimiento del Instituto Internacional de Gestión (mencionado en el capítulo anterior) fue otro medio con el que Thomas trató de seguir intercambiando información con la otra orilla del Atlántico. Sin embargo, ante el endurecimiento de las tendencias aislacionistas en los Estados Unidos durante la década de 1920, cortejar a los estadounidenses no fue una tarea fácil para un socialista esencialmente francoparlante. Aunque el Departamento de Estado rechazó todas las invitaciones para enviar a observadores a las CIT, la Federación Estadounidense

267 *Ibid.*

del Trabajo (AFL) no tardó tampoco en retomar su anterior posición ambivalente. Después de que Samuel Gompers expresara su apoyo a la OIT, la AFL retomó rápidamente su visión recelosa de la naturaleza «estadista» y «socialista» de la Organización, una noción que compartían en general los líderes empresariales estadounidenses. Desde el momento en el que la AFL abandonó la FSI, solo se mantuvieron débiles lazos con los miembros del Grupo de los Trabajadores de la OIT²⁶⁸. A pesar de todos los intentos, en general se consiguieron pocos avances en las relaciones entre la OIT y los Estados Unidos hasta principios de la década de 1930. En última instancia, no se lograría el giro definitivo hasta la elección de Franklin D. Roosevelt como Presidente en 1932²⁶⁹.

La elección de Roosevelt en el punto álgido de la crisis económica fue un regalo para la OIT. En retrospectiva, no es exagerado decir que probablemente fue el motivo más importante por el que la OIT consiguió sobrevivir en la década siguiente. En 1930, una delegación de alto rango de la OIT, integrada entre otros por Albert Thomas y Harold Butler, se reunió con Roosevelt, a la sazón gobernador del estado de Nueva York. Roosevelt acababa de poner en marcha planes de obras públicas en su estado y estaba estudiando la posibilidad de recurrir a un seguro de desempleo para paliar los efectos de la depresión económica. Por lo tanto, se interesó mucho por los conceptos desarrollados por la OIT. Cuando llegó a la presidencia dos años más tarde, Roosevelt inició casi instantáneamente un proceso de acercamiento a la OIT que finalmente tuvo como resultado que los Estados Unidos ingresaran en esta en 1934²⁷⁰.

El interés del Gobierno de Roosevelt en la OIT durante los próximos años pasó por varias etapas. Durante los primeros años, dicho Gobierno consideró que la OIT era ante todo una valiosa fuente de información para respaldar su ambicioso programa de reformas económicas y sociales, conocido popularmente como el New Deal. Más allá de este aspecto, muchos partidarios del New Deal pensaban que las normas de la OIT eran una herramienta para contener los efectos potencialmente negativos que las reformas sociales nacionales podrían causar a los Estados Unidos en términos de competencia económica internacional. Para algunos reformistas sociales, como Frances Perkins, secretaria de Trabajo del Gobierno Roosevelt y una de las más firmes defensoras de la OIT y del ingreso de los Estados Unidos en esta durante muchos años, la Organización se convirtió en un foro de promoción de la internacionalización de las políticas del New Deal, argumento que hizo que incluso los partidarios de la liberalización del comercio, como el secretario de Estado Cordell Hull, se unieran a las

268 Hughes y Haworth: «A shift in the center of gravity».

269 Edward C. Lorenz: *Defining global justice: The history of U.S. international labor standards policy* (Notre Dame, IN, University of Notre Dame Press, 2001).

270 Jensen: «From Geneva to the Americas», págs. 217-218.

filas de los partidarios de la OIT²⁷¹. Una activista de los derechos de las mujeres, Frieda Miller, que más tarde fue delegada del Gobierno de los Estados Unidos en la CIT durante muchos años, vio en la Organización una oportunidad para llevar a la escena internacional los programas nacionales progresistas de los partidarios del New Deal²⁷².

En los años posteriores a 1935, la OIT y los Estados Unidos entablaron una relación casi simbiótica. Los expertos de la OIT asesoraron a los responsables del New Deal sobre varios problemas, entre otros, la seguridad social y los servicios de empleo, así como las obras públicas. A cambio, la OIT recibió un apoyo político muy necesario en un momento en que cada vez perdía más terreno en Europa.

Harold Butler era consciente de este hecho y trató deliberadamente de establecer una estrecha colaboración entre la Organización y los Estados Unidos. Butler fue, desde principios de la década de 1920 en adelante, una figura central a la hora de mantener contactos con los estadounidenses. Sus lazos personales con Roosevelt, que se remontaban a la Conferencia de Washington de 1919, y su buena relación con Frances Perkins fueron elementos clave del proceso que condujo al ingreso de los Estados Unidos en 1934²⁷³. El cambio de actitud con los Estados Unidos durante el liderazgo de Butler también se tradujo en la contratación de estadounidenses para puestos de alto nivel de la OIT, lo que reflejaba en gran medida la reorientación que experimentó la Oficina durante esa época. La OIT se inspiró en el New Deal para implantar una combinación conceptual cada vez más parecida a este de la política económica y social. Un buen ejemplo de ello fue la contratación, en 1935, de Lewis Lorwin, economista político, que se convirtió en asesor económico del Director de la OIT. Lorwin personificó la orientación de la OIT hacia la planificación económica, y representó un nuevo tipo de funcionario de la Organización, que se distinguía por su experiencia tecnocrática y su inclinación hacia la economía keynesiana²⁷⁴.

Sin duda, la contratación más importante y que más consecuencias tuvo entre las contrataciones de estadounidenses en aquella época fue la de John Gilbert Winant, que fue nombrado director adjunto por Butler en 1934. Después de regresar a los Estados Unidos a petición de Roosevelt, volvió a Ginebra como delegado del Gobierno de los Estados Unidos, para luego volver a ocupar su cargo de director adjunto hasta que se convirtió en el primer Director estadounidense de la

271 Sobre la dimensión mundial del New Deal, véase Kiran Klaus Patel: *The New Deal. A global history* (Princeton, NJ, Princeton University Press, 2016).

272 *Ibid.*; sobre el papel desempeñado por Frieda Miller, véase también Jill M. Jensen: «US New Deal policy experts and the ILO, 1948–1954», en Kott y Droux (coordinadoras): *Globalizing social rights*, págs. 172-189.

273 Ya en noviembre de 1933 se había reunido por primera vez con el nuevo Presidente.

274 Plata-Stenger: «Une voie sociale pour le développement», págs. 144-147. Véase también el libro de Lewis Lorwin: *The International Labor Movement: History, policies, outlook* (Nueva York, Harper and Bros., 1953).

OIT a finales de 1938. Winant era republicano, pero había sido uno de los aliados más importantes de las políticas del New Deal de Roosevelt. En su calidad de exgobernador de Nuevo Hampshire, había sido el primer presidente de la recién creada Junta de Seguridad Social de los Estados Unidos desde agosto de 1935 hasta febrero de 1937. Winant solo estuvo al frente de la OIT tres años, pero sería recordado sobre todo por el papel que desempeñó al llevar a la Organización al exilio en Montreal y, por lo tanto, por tomar claramente partido por los aliados durante la Segunda Guerra Mundial.

Además de aportar personal nuevo y diferente, el ingreso de los Estados Unidos como Miembro supuso una ruptura con consecuencias a largo plazo en otro aspecto. Dado que los Estados Unidos ingresaron en la OIT, pero siguieron sin formar parte de la Sociedad de Naciones, la relación especial que la OIT mantuvo con el Gobierno de Estados Unidos constituyó un paso más en el creciente distanciamiento entre la OIT y la Sociedad de Naciones. Una resolución dictada por la Comisión de Proposiciones de la CIT de 1934, con motivo del ingreso de los Estados Unidos, selló la cuestión de la Sociedad de Naciones por el momento, al afirmar de manera expresa que aceptar la condición de Miembro de la OIT «no implicaba ninguna obligación derivada del Pacto de la Sociedad de Naciones». Esta decisión tuvo consecuencias imprevistas durante la guerra, cuando cualquier conexión con una Sociedad de Naciones «frustrada» y en rápido decaimiento podría haber puesto en peligro la existencia de la OIT²⁷⁵.

El laboratorio de la OIT: América Latina y las primeras misiones de asistencia técnica

Cuando los Estados Unidos pasaron a formar parte de la Organización, la OIT tomó medidas para expandirse geográficamente y regionalizar su labor. No es de extrañar que la primera ubicación de este proceso fuera América Latina. Este movimiento, que fue acompañado de la creación de una sección especial en el seno de la Oficina dedicada a los problemas de los países no europeos, se llevó a cabo por tres motivos. En primer lugar, Butler era consciente del creciente descontento entre los Miembros no europeos de la OIT, que consideraban que sus países estaban infrarrepresentados en la estructura política de la Organización y que se prestaba muy poca atención a sus intereses en el programa general de

275 Para el texto de la Resolución, véase OIT: *Extracto Taquígráfico Provisional*, Conferencia Internacional del Trabajo, 18.ª reunión, 1934 (Ginebra, OIT, 1934, pág. 432). La emancipación de la Sociedad de Naciones se hizo claramente patente en 1934, cuando se desvinculó la numeración de los artículos de la Constitución de la OIT de la del Tratado de Versalles. Véase OIT: *Constitution and Standing Orders of the International Labour Organisation* (Ginebra, 1934).

trabajo de la Organización. El hecho de que los Miembros no europeos pidiesen mejorar su representación revelaba igualmente el tono más enérgico que estos adoptaron durante este período²⁷⁶. En segundo lugar, al responder a estas reivindicaciones, Butler esperaba obtener una nueva composición de los mandantes que ayudara a la OIT a contrarrestar las fuerzas centrífugas que estaban acechando a la Organización en un entorno internacional cada vez más inestable, marcado por el nacionalismo político y económico. A fin de cuentas, el objetivo de la expansión geográfica no estaba desvinculado del contexto más amplio del desplazamiento de la OIT hacia el hemisferio occidental, caracterizado por el ingreso de los Estados Unidos²⁷⁷.

Sin embargo, acercar la Organización a América Latina no era una tarea fácil. Muchos países de la región dudaban de que la OIT estuviera suficientemente preparada para atender sus necesidades. El panamericanismo era un competidor serio, y se pusieron en marcha varias iniciativas para crear estructuras y espacios alternativos con el fin de examinar cuestiones laborales y sociales a nivel puramente regional²⁷⁸. La pregunta subyacente era si las normas de la OIT, adaptadas a la situación de los países industrializados, se adecuarían a las necesidades de América Latina. Países como Chile, Uruguay o Argentina habían alcanzado un cierto grado de industrialización, y sus sindicatos estaban organizados de manera similar a los de Europa. En algunos de esos países existían regímenes de seguro social, mientras que en otras partes del continente una abrumadora mayoría de la población se ganaba la vida gracias a la agricultura a pequeña escala²⁷⁹.

Después de varias misiones en América Latina de altos funcionarios de la OIT, con el objetivo primordial de persuadir a los gobiernos latinoamericanos para que ratificasen los convenios de la OIT, Butler aceptó la propuesta del Gobierno chileno en 1935 de celebrar una conferencia de los Estados americanos Miembros de la OIT en Santiago de Chile el año siguiente. En el seno de

276 Marc Matera y Susan Kingsley Kent: *The global 1930s: The international decade* (Londres, Routledge, 2017).

277 Plata-Stenger: «Europe, the ILO and the wider world (1919-1954)»; y Ferreras: «Europe–Geneva–America: The First International Conference of American States Members of the International Labour Organization».

278 Wehrli: «The ILO and Latin America», pág. 11; y Norberto Osvaldo Ferreras: «La construcción de una *Communitas* del Trabajo: las relaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y América del Sur durante la década de 1930», *Dimensões, Revista da Universidade Federal do Espírito Santo*, vol. 29 (2012), págs. 3-21.

279 En este caso, la OIT utilizó los contactos existentes con las redes establecidas a través de la contratación de trabajadores latinoamericanos para la Oficina y de una serie de corresponsales y contactos situados en países estratégicamente importantes de la región, como México, Argentina y Chile. Véase Yannick Wehrli y Fabián Herrera León: «Le BIT et l'Amérique latine durant l'entre-deux-guerres: Problèmes et enjeux», en Isabelle Lespinet-Moret y Vincent Viet (coordinadores): *L'Organisation internationale du Travail: origine, développement, avenir* (Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2011), págs. 157-166.

la Organización había bastante escepticismo acerca de ese encuentro, que, como algunos temían, podía erosionar fácilmente la importancia de los convenios de la OIT y, en cambio, fortalecer las nociones de unas normas laborales regionales.

Resultó que la Conferencia Regional de Santiago fue un éxito, con repercusiones que superaron la naturaleza geográficamente limitada de la reunión. Como primera Conferencia Regional de la OIT, creó un marco totalmente inédito que propició iniciativas comunitarias en el seno de la OIT. Las conferencias regionales pasaron a ser un elemento fijo del calendario de la OIT y, en poco tiempo, se extendieron a Asia y África. Se convirtieron en foros en los que se confirmaría el alcance universal de la labor de la OIT, que al mismo tiempo dejaban suficiente margen para el debate de los problemas específicos de cada región. En este último sentido, también se convirtieron en una especie de válvula de seguridad para dar cabida a preocupaciones más localizadas entre los Miembros, un espacio en el que se podían expresar estas preocupaciones sin poner directamente en tela de juicio las normas del trabajo de la OIT. En América Latina, en particular, donde el panamericanismo en aquel momento ponía seriamente en entredicho las reivindicaciones de universalidad de la OIT, las conferencias regionales funcionaron como un seguro contra la posible división de la Organización en fronteras continentales²⁸⁰.

En la Conferencia de Santiago se examinaron los regímenes de seguro social, las normas sobre la edad mínima, el trabajo de la mujer y la reducción de la jornada laboral en la industria textil. En el orden del día también se programaron debates sobre la migración internacional de la mano de obra, que era un tema importante para muchos países de América Latina. En la Conferencia se abordaron cuestiones regionales específicas, como la agricultura y la abolición del «truck system» (basado, por ejemplo, en el pago de salarios en especie), frecuente en determinadas industrias como la minería para remunerar a los trabajadores indígenas. Además, la reunión brindó a los países latinoamericanos la oportunidad de expresar sus reivindicaciones ante la OIT. Estos pidieron que se mejorase su representación en el Consejo de Administración, que se contratase a más latinoamericanos como personal de la OIT y que se publicasen los documentos de la OIT en español y portugués. Además, grupos que formaban parte de un entorno reformista más amplio de América Latina aprovecharon la Conferencia para conectar sus programas con los de la OIT. Un ejemplo fue el área de la alimentación, que preocupaba a muchos gobiernos y reformistas de América Latina. Mostraron un gran interés en la labor de la OIT en relación con el nivel de vida

280 Wehrli: «The ILO and Latin America», pág. 11. Véronique Plata-Stenger: «To raise awareness of difficulties and to assert their opinion'. The International Labour Office and the regionalization of international cooperation in the 1930's», en Alan McPherson y Yannick Wehrli (coordinadores): *Beyond geopolitics: New histories of Latin America at the League of Nations* (Albuquerque, NM, University of New Mexico Press, 2015), págs. 97-113.

y las políticas salariales²⁸¹. Por último, pero no por ello menos importante, las dos primeras Conferencias Regionales de las Américas, celebradas en Santiago de Chile y La Habana (1939), contribuyeron a fortalecer en gran medida la red regional de la OIT. Todo ello sirvió para acercar la Organización al movimiento de los trabajadores, que a su vez se sintió más unido gracias a la cooperación en el seno de la OIT²⁸².

A pesar de todos los temores y predicciones, en ninguna de las dos Conferencias Regionales se planteó la cuestión de las normas regionales. Para alivio de la OIT, sirvieron para confirmar el carácter universal de los convenios de la OIT y, al mismo tiempo, para recordar a la Organización los límites de la actividad normativa en general. Uno de los resultados más significativos de este primer paso hacia la regionalización fue que sirvió de estímulo a la OIT para desarrollar nuevas formas más prácticas de promoción de sus convenios.

Un método cada vez más utilizado durante la década de 1930 para mejorar la difusión de las normas de la OIT fue enviar misiones de «asistencia técnica» a principios de la década de 1930 a Europa Sudoriental (Grecia y Rumania), China (1931), Egipto (1932), Cuba (1934) y, tras la Conferencia de Santiago de 1936, a varios países latinoamericanos (Venezuela, Brasil). Estas misiones reflejaron tanto la expansión geográfica de la labor de la OIT como el cambio más amplio del programa de la OIT, al prestarse más atención a los países económicamente «atrasados» y hacerse hincapié en la relación entre la planificación económica y la legislación social²⁸³.

El propósito de la mayoría de estas primeras misiones fue ayudar a los gobiernos a aplicar legislación social específica y, en particular, regímenes de seguro social destinados a respaldar la industrialización. Este fue, sin lugar a dudas, el caso en América Latina. Algunos Gobiernos populistas que perseguían proyectos ambiciosos en este sentido –como los de Getulio Vargas en el Brasil o Lázaro Cárdenas en México– depositaron sus expectativas en la OIT, porque pensaban que el seguro social les ayudaría a entretejer alianzas estratégicas con los segmentos del movimiento sindical que organizaban al grupo de obreros industriales, a menudo relativamente pequeño. En otros casos, se pidió ayuda a los expertos de la OIT para crear instituciones como las inspecciones de trabajo (China) o el propio Ministerio de Trabajo (Cuba y Egipto)²⁸⁴.

281 Corinne Pernet: «Developing nutritional standards and food policy: Latin American reformers between the ILO, the League of Nations Health Organization, and the Pan-American Sanitary Bureau», en Kott y Droux (coordinadoras): *Globalizing social rights*, págs. 249-261.

282 Patricio Herrera González: «El pacto por la unidad obrera continental: sus antecedentes en Chile y México, 1936», *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, vol. 46 (2013), julio-diciembre, págs. 87-119.

283 Plata-Stenger: «Une voie sociale pour le développement», págs. 257-312.

284 Seekings: «The ILO and welfare reform in South Africa, Latin America and the Caribbean, 1919-1950».

Las primeras misiones fueron dirigidas en su mayoría por funcionarios de la OIT, a veces con el apoyo de expertos externos. El grupo de personas enviadas en misión tenía una forma híbrida muy peculiar de *funcionarios-expertos*²⁸⁵, cuyos conocimientos técnicos y experiencia profesional solían ir acompañados de un serio compromiso con las ideas y métodos de trabajo de la OIT, de los que fueron fieles transmisores en la práctica. En algunos casos, como en Egipto, el propio Director u otros altos funcionarios participaron en una misión, lo que le dio tintes casi diplomáticos²⁸⁶.

Al mismo tiempo, estos primeros proyectos de asistencia técnica también allanaron el camino a otras formas de pensar con mayor amplitud de miras sobre los problemas sociales en los territorios coloniales europeos. Al amparo del debate sobre el trabajo forzoso, la OIT comenzó a asociarse con una corriente creciente de pensamiento reformista sobre la política social colonial. La crisis económica dio un impulso importante a estas actividades, ya que la Gran Depresión golpeó con especial dureza las zonas orientadas a la exportación en los países coloniales. Los disturbios sociales y las huelgas, que afectaron a funciones estratégicamente importantes de la economía colonial, estallaron en varios lugares, desde el Caribe británico hasta las Indias Orientales holandesas. Se convirtieron en la motivación de las medidas tomadas por el Gobierno del Frente Popular francés (1936-1938), así como por el Gobierno británico en aplicación de la Ley de Desarrollo y Bienestar Social Colonial de 1940. Las medidas adoptadas se orientaron hacia una política activa de desarrollo colonial y, por primera vez, se admitió la responsabilidad financiera por el bienestar de todos los pueblos del Imperio²⁸⁷. Sin duda, se trató de iniciativas modestas que tuvieron un tinte totalmente paternalista. Sin embargo, en conjunto, proporcionaron una plataforma que, poco después, permitió que la OIT se convirtiera en el motor fundamental de un cambio de actitud y de iniciativas concretas para abordar los problemas sociales de los territorios coloniales²⁸⁸.

Durante la mayor parte de la década de 1930, la Sección del trabajo indígena de la OIT trató de mantener este cambio oficial de actitud con sus propias actividades. Si bien su tarea inicial consistió principalmente en apoyar la lucha contra el trabajo forzoso, progresivamente comenzó a recopilar información y a realizar encuestas sobre asuntos sociales en África en general, a fin de tenerlo todo preparado para apoyar una posible reforma de la política social colonial²⁸⁹. Así pues, la OIT formaba parte de una percepción internacional cambiante de los

285 Plata-Stenger: «Une voie sociale pour le développement», págs. 313-406.

286 *Ibid.*

287 Frederick Cooper: *Decolonization and African society: The labor question in French and British Africa* (Cambridge, MA, Harvard University Press, 1996), págs. 58-65.

288 OIT: *Social policy in dependent territories*, págs. 32-42.

289 Zimmermann: «Special circumstances' in Geneva», págs. 242-244.

problemas sociales y económicos de las colonias, que cada vez se analizaban más desde un punto de vista mundial. En este sentido, poco a poco se extendió el sentimiento de que la industrialización y la aplicación de medidas de política social, acompañadas de proyectos para mejorar la eficiencia de la agricultura, eran las vías necesarias para sacar a los territorios coloniales de su «atraso». Además de las consideraciones sociales y políticas, también se pensó que con estas medidas sería más fácil integrar mejor a las colonias en la economía mundial y, en última instancia, de hacerlas más rentables. Este cambio cauteloso pero claro está inscrito, por lo tanto, en la historia inicial del desarrollo internacional y de lo que se ha etiquetado como la internacionalización de las políticas coloniales. Estos esfuerzos darían todos sus frutos en la época posterior a la Segunda Guerra Mundial, bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Vistas así, las actividades de la OIT también nos ofrecen un panorama del alto grado de continuidad que tenían las concepciones imperialistas de los países coloniales y poscoloniales de África y Asia, que se ha reflejado en la labor de las organizaciones internacionales a lo largo del momento clave que fue 1945²⁹⁰.

290 Marc Frey, Sönke Kunkel y Corinna R. Unger: «Introduction: International organizations, global development, and the making of the contemporary world», en Marc Frey, Sönke Kunkel y Corinna R. Unger (coordinadores): *International organizations and development, 1945–1990* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014), págs. 1-22; y Klaas Dykmann: «Only with the best intentions: International organizations as global civilizers» *Comparativ*, vol. 23, núm. 4/5 (2014), págs. 21-46.

Parte II **La segunda fundación: 1940-1948**

En vista de todo esto, me atrevo a proponer que esta noche cada uno de ustedes coja esta Declaración y ponga enfrente de cada uno de los párrafos la palabra «creo». Si una vez hecho esto se considera sinceramente que se conoce su contenido, debe votarse por ella. En otro caso, les pediría que, en nombre de la conciencia, se levanten aquí y nos digan en qué puntos difieren y trataremos de ponernos de acuerdo. No deseamos que exista en nuestro movimiento ninguna persona que no lo apoye con toda sinceridad.

Sir John Forbes Watson, delegado de los empleadores del Imperio Británico, 1944²⁹¹

291 OIT: *Actas, Conferencia Internacional del Trabajo, 26.ª reunión, 1944* (Montreal, OIT, 1944), pág. 95.

3. El camino a Filadelfia

La Declaración de Filadelfia de 1944 destaca como un punto de inflexión en la historia de la OIT. Después de las dolorosas experiencias del pasado inmediato –la agitación social y política causada por la Gran Depresión, el ascenso del fascismo y del nazismo, y la terrible guerra mundial–, la Declaración encarnó las esperanzas y la voluntad de renovación de las democracias liberales reunidas bajo los auspicios de la Organización. Su principal objetivo, derivado de lo que se había aprendido en el pasado, fue tan simple como radical: el valor de cualquier futura política de la OIT debería medirse exclusivamente en función de su grado de contribución a la conquista de un objetivo social prioritario que beneficiase a toda la humanidad. Lo más importante era que la expresión «cualquier política» abarcaba de manera expresa las áreas de la economía, las finanzas y el comercio, y vinculaba la dimensión nacional con la internacional²⁹². La OIT, con un mandato ampliado como este, tendría la misión de velar por el cumplimiento de ese objetivo social general. Además, la reivindicación de que la Declaración era válida para «todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo» la convertiría en un instrumento clave para la oleada de apoyo a los derechos humanos internacionales, y unos años más tarde la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos retomaron sus principales puntos²⁹³.

La Declaración de Filadelfia se convirtió en uno de los planes fundamentales del establecimiento del Estado de bienestar en los años de la posguerra, porque combinaba con éxito las ideas del New Deal y los conceptos de los reformistas sociales europeos, como William Beveridge de Gran Bretaña. Al mismo tiempo, su atractivo se extendió más allá de Europa y del Atlántico Norte, ya que dio voz a las regiones menos industrializadas del mundo, y en aquel momento en particular a América Latina, para que expresaran sus reivindicaciones de una mayor «seguridad económica» en un contexto internacional.

En retrospectiva, la Conferencia de Filadelfia se convirtió en una «segunda fundación» de la OIT. Sin embargo, no hubiese sido posible vaticinarla, y fue solo uno de los muchos resultados posibles de la experiencia de la OIT en tiempos de guerra. Durante períodos bastante prolongados ni siquiera fue el más probable. Más de una vez durante la guerra se puso en tela de juicio la propia supervivencia de la OIT. Al final, la Declaración de Filadelfia se convirtió en una plataforma

292 Alain Supiot: *The spirit of Philadelphia: Social justice vs. the total market* (Londres y Nueva York, Verso, 2012).

293 Alcock: *History of the International Labor Organization*; Kott: «Fighting the war or preparing for peace? The ILO during the Second World War»; Geert van Goethem: «Phelan's war: The International Labour Organization in limbo (1941-1948)», en Van Daele *et al.* (coordinadores): *ILO histories*, págs. 313-340.



El Director General de la OIT Edward Phelan y el Presidente de los Estados Unidos Franklin D. Roosevelt firman la Declaración de Filadelfia, en la Casa Blanca, 1944.

ideológica y programática sobre la cual la OIT pudo asegurar su lugar en el orden que se estableció en la posguerra, como consecuencia de factores que sus dirigentes y sus partidarios más devotos solo pudieron controlar parcialmente.

Desde Ginebra a Montreal

Con el comienzo de la Segunda Guerra Mundial, nubes oscuras empezaron a cernerse sobre la sede de la OIT en Ginebra. Cuando Francia firmó un alto el fuego en junio de 1940, en virtud del cual se obligaba a ceder grandes extensiones de su territorio en beneficio de la ocupación alemana, la Suiza neutral se vio rodeada por las potencias del Eje en todas sus fronteras. A raíz de ello, las organizaciones internacionales establecidas en Ginebra se convirtieron en una carga política a los ojos del Gobierno suizo. En igual medida, los dirigentes de la OIT no eran particularmente partidarios de permanecer en el país. Para John Winant y la mayoría de sus colegas, la OIT solo podría seguir actuando sin imposiciones si abandonaba Suiza. Si la OIT se hubiese quedado en Suiza, eso habría acarreado inevitablemente graves limitaciones en los viajes y la comunicación de sus trabajadores. De hecho, desde la *Anschluss* alemana (anexión) de

Austria en 1938, se empezaron a urdir planes y simulaciones para trasladar, en caso de emergencia, la sede de la OIT a la vecina Francia. A principios de 1940, y tras llegarse a un acuerdo con el Gobierno francés, se trasladaron a Vichy los archivos de la OIT²⁹⁴.

Sin embargo, una vez que se produjo la caída de Francia, dejó de ser una opción aceptable. Entonces, Winant se puso en contacto con el Gobierno de los Estados Unidos. No se esperaba que rechazasen su propuesta, por lo que sufrió una gran decepción. Haciendo honor a una postura básicamente neutral, tanto del Congreso como de la opinión pública estadounidense en general, el secretario de Estado Cordell Hull consideró que no podían acoger a la OIT, ya que ello podría interpretarse como un claro posicionamiento a favor de un bando en el conflicto europeo. Tras un breve debate, se descartó Londres como alternativa por su posición expuesta en la guerra. Al final, el Primer Ministro del Canadá, William Mackenzie King, ofreció acoger de manera temporal la sede de la OIT en su país. En sus conversaciones privadas con Winant, Mackenzie King invitó a la Organización a trasladarse a las instalaciones de la Universidad McGill de Montreal.

El traslado de la Oficina Internacional del Trabajo al Canadá, y en particular a Montreal, presentaba muchas ventajas. Como parte de la Commonwealth Británica, el Canadá también estaba oficialmente en guerra, pero estaba lo suficientemente alejado del conflicto como para ser una opción segura. Gracias a su bilingüismo, y a que era un centro en auge de la industria de guerra canadiense, Montreal era un lugar atractivo para trasladar la sede de la Organización. Además, la Universidad McGill tenía una de las mejores bibliotecas de economía del mundo, lo que representaba un factor importante para que la OIT liderada por Winant tomase esa decisión²⁹⁵.

En julio de 1940, Winant, utilizando un código previamente acordado, envió un telegrama encriptado desde los Estados Unidos a su Director adjunto, Edward Phelan, con el fin de que iniciara los preparativos inmediatos para el traslado de la Organización al extranjero. Ahora había que tomar algunas decisiones difíciles, ya que solo un pequeño grupo de personas podía acompañar a Winant a Montreal. Aunque varios funcionarios permanecieron en Ginebra, donde el responsable de prensa francés de la Organización, Marius Viple, quedaba a cargo de custodiar los bienes propiedad de la OIT y de mantenerse en contacto con el

294 Irónicamente, el edificio que albergaba los archivos, el Pavillon Sévigné, se convirtió unos meses más tarde en la residencia del Gobierno francés colaboracionista bajo el mando del mariscal Pétain. Véase Edward Phelan: «Some reminiscences of the International Labour Organization», en OIT (coordinador): *Edward Phelan and the ILO. The life and views of an international social actor* (Ginebra, OIT, 2009), págs. 227-257; también publicado en *Studies: An Irish Quarterly Review*, vol. 43, núm. 171 (1954), págs. 241-270.

295 Edward Phelan: «The ILO sets up its Wartime Centre in Canada», en OIT: *Edward Phelan and the ILO. The life and views of an international social actor* (Ginebra, OIT, 2009); también publicado en *Studies: An Irish Quarterly Review*, vol. 44, núm. 174 (1955), págs. 151-170.



Lisboa, 1940: Grupo de miembros del personal de la OIT esperan a embarcar en un buque con rumbo al Canadá.

resto del personal de la Sociedad de las Naciones²⁹⁶, fue necesario despedir a la mayor parte del personal. En total, unos cuarenta miembros del personal de la OIT viajaron en secreto por territorio francés y español hasta Lisboa. Desde la capital portuguesa –donde miles de personas que huían de la persecución y la guerra esperaban desesperadamente poder embarcar hacia un refugio seguro en ultramar– este grupo de personal de la OIT consiguió por fin embarcar en el barco de vapor *Excambion* y salir de Europa rumbo a un futuro incierto.

Las condiciones en las que se esperaba que la OIT empezara a trabajar en Montreal fueron una desagradable decepción para muchos de los recién llegados. Las salas que la Universidad McGill pudo ofrecer al principio eran bastante sencillas en comparación con las espaciosas oficinas de la sede de Ginebra. En sus memorias, Phelan describe con imágenes muy vivas el enorme espacio abierto que se había asignado al escaso personal que la Organización reubicó en el Canadá: una «capilla en desuso» con ventanas altas, una galería y una fila tras otra de mesas de madera lisa. Como señala Phelan, en esa gran sala, con su «aire ligeramente eclesiástico», «multicopistas, mecanógrafos, contables, estadísticos, coordinadores, traductores, expertos y todos los demás acampaban al abrigo de cuatro paredes desnudas y un techo»²⁹⁷. Con el paso del tiempo, les fueron asig-

296 Phelan: «Some reminiscences of the International Labour Organization».

297 Phelan: «The ILO sets up its Wartime Centre in Canada», pág. 259.



Morrice Hall, McGill University, Canadá, 1941.

nando más salas y mejoraron las condiciones. Sin embargo, lo más importante fue que la OIT mantuvo su libre albedrío. La estrategia de Butler y Winant de acercar la OIT a las Américas dio sus frutos y contribuyó a allanar el camino para la supervivencia de la Organización. Desde su base en Montreal, la OIT pudo retomar rápidamente la iniciativa. Gracias a sus excelentes contactos con el Gobierno de Roosevelt, el propio Winant desempeñó un papel decisivo, lo que permitió a la OIT renovarse. Winant se aseguró de que las misiones de asistencia técnica a América Latina continuaran sin interrupción a pesar del limitado presupuesto de que disponía la Organización²⁹⁸. Esta capacidad de acción, junto con la firme convicción de Winant de que la OIT podía desempeñar un papel decisivo «encabezando la libertad social y económica» en tiempos oscuros y que podía ser un instrumento para internacionalizar las políticas del New Deal, contribuyó significativamente a su supervivencia²⁹⁹. Todo ello compensó los puntos débiles del liderazgo de Winant, que muchos describieron como distante y errático, y que a veces rayaba en la negativa a comunicarse incluso con sus colaboradores más cercanos³⁰⁰.

298 Jensen: «From Geneva to the Americas», pág. 228.

299 Citado en *ibid.*, pág. 228.

300 Phelan: «The ILO sets up its Wartime Centre in Canada», pág. 265.

En este contexto, la sorprendente decisión que tomó Winant, en febrero de 1941, de dejar su cargo con efecto inmediato para convertirse en embajador de los Estados Unidos en el Reino Unido fue recibida por todo el mundo con preocupación y consternación. Su renuncia, que se produjo durante una fase crítica de la consolidación, amenazaba con dejar un vacío. A todos los efectos prácticos, Edward Phelan, el Director adjunto, había estado dirigiendo la Organización en Montreal, pero en aquellas circunstancias no podía conseguir la legitimidad necesaria, ya que esta solo se la daría una votación ordinaria del Consejo de Administración. Justificada o no, Phelan tenía reputación de ser un burócrata y carecía del carisma de Winant. Al ser irlandés y, por tanto, ciudadano de un país neutral, también suscitaba cierto escepticismo en cuanto a si realmente era la elección correcta para dirigir una organización que iba tomando partido cada vez más abiertamente hacia el bando contrario a Hitler. Al principio, el Gobierno estadounidense y en particular el presidente del Consejo de Administración, John Carter Goodrich, mostraron un apoyo cuando menos tibio a Phelan. Por otra parte, Phelan, como secretario de la Sección de trabajo de la delegación británica en la Conferencia de Paz de París, había desempeñado sin lugar a dudas un papel decisivo en el establecimiento de la OIT³⁰¹. Encarnaba más que nadie la continuidad de la OIT al haber formado parte de su liderazgo desde sus inicios. Lo cual no dejaba de ser una gran ventaja en una época de crisis y agitación. En pocos meses, Phelan pudo superar los recelos de sus críticos y obtuvo el apoyo de los grupos más importantes de la OIT, entre ellos, el Gobierno estadounidense y los sindicatos. Al final, el Comité de Emergencia, que había sido establecido para sustituir al Consejo de Administración en tiempos de guerra, decidió nombrar a Phelan director en funciones³⁰², confiriéndole así la autoridad necesaria para dirigir la Organización en aquel momento.

Nueva York, 1941

A su llegada a Montreal, Winant y Phelan decidieron que la OIT no podía continuar sin más sus actividades en el exilio. Para sobrevivir a la guerra, tenía que convencer a sus Estados Miembros de que seguía siendo un elemento clave para hacer oír su voz cuando llegase el momento de empezar a planificar la posguerra. Con este último objetivo en mente, en la primavera de 1941, todos los esfuerzos se centraron en preparar una reunión extraordinaria de la OIT: la primera desde el estallido de la guerra. En el verano, Phelan obtuvo una invitación

301 OIT: *Edward Phelan and the ILO*, pág. 19.

302 Phelan mantuvo este cargo hasta 1946, año en que se le otorgó el rango de director general hasta su jubilación en 1948, en agradecimiento por los servicios prestados a la OIT durante la guerra.

de la secretaria de Trabajo de los Estados Unidos, Frances Perkins, en la que se sugería, en nombre del Presidente Roosevelt, la convocatoria de una conferencia en los Estados Unidos. Se escogió Nueva York por ser el lugar más accesible, y empezaron los preparativos a ritmo frenético.

Cuando se inició la Conferencia a finales de octubre de 1941, en los locales de la Biblioteca Butler de la Universidad de Columbia, la OIT cosechó su primer triunfo. A pesar de todas las restricciones de transporte que la guerra ocasionaba, más de cien delegados y otros cien asesores de 35 países se arriesgaron a hacer aquel viaje, una señal evidente de la importancia que muchos participantes atribuían a la Conferencia, lo que se corroboraba además por el alto rango de muchos de los delegados que asistían a ella. Por parte de los Estados Unidos, la propia Frances Perkins y el secretario de Estado adjunto Adolph Berle encabezaron la delegación, mientras que Gran Bretaña envió a Clement Attlee, segundo de a bordo del gabinete de guerra de Winston Churchill. Otros participantes destacados fueron el antiguo Ministro de Asuntos Exteriores checoslovaco Jan Masaryk, el expresidente del Parlamento de Noruega Carl J. Hambro y el belga Paul-Henri Spaak, que más tarde sería uno de los padres fundadores de la Comunidad Económica Europea. El contingente latinoamericano, que representaba a 13 de las 35 delegaciones presentes en Nueva York, también participó con ministros y otros altos funcionarios, entre ellos el Ministro de Sanidad de Chile, Salvador Allende, que por aquel entonces tenía 33 años.

En su memoria de la Conferencia, *La O.I.T. y la reconstrucción*, Phelan estableció un programa de medidas destinadas a asegurar la posición de la Organización en el orden internacional cuando acabase la guerra. Declaró sin ambigüedades el compromiso de la OIT con la causa de la democracia liberal e instó a que se incluyera en una fase temprana de la planificación de la posguerra. También pidió a los gobiernos que otorgasen a la OIT un amplio mandato social que comprendiese nuevas competencias en los ámbitos de las políticas económicas y financieras. En la memoria se propuso que ese mandato dejara claro la creciente aceptación de que, tras el final de la guerra, las políticas debían estar supeditadas a un objetivo social primordial. En todo el mundo, los gobiernos no debían ocuparse únicamente de las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores, también debían abrazar la noción de «seguridad económica» y de que «no han surgido reivindicaciones dirigidas por el grupo de la colectividad hacia otros grupos rivales, sino que han nacido de la convicción universal que toda la colectividad debía estar organizada para el bien de todos»³⁰³.

303 OIT: *La O.I.T. y la reconstrucción económica y social*. Memoria del Director Interino de la Oficina Internacional del Trabajo para la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo (Montreal, OIT, 1941), págs. 95-96.

La memoria se inspiró en muchas fuentes. En gran medida se basaba en el discurso de las Cuatro Libertades de Roosevelt de enero de 1941 y en la Carta del Atlántico de agosto de 1941, en la que Franklin D. Roosevelt y el Primer Ministro británico, Winston Churchill, fijaron una serie de objetivos comunes para el período que seguiría a una eventual victoria de los Aliados. La promesa de la Carta del Atlántico de una paz «que brinde asimismo a sus habitantes la oportunidad de vivir emancipados del temor y de la necesidad» y en la que se realice la «máxima colaboración entre las naciones en el campo económico», «a fin de que todos puedan conseguir condiciones de trabajo, progreso económico y seguridad social» se convirtió también en el tema subyacente de *La O.I.T. y la reconstrucción*³⁰⁴. También se citó una declaración conjunta de las naciones de la Commonwealth y los gobiernos europeos en el exilio que apoyaron la Carta del Atlántico.

Un espacio sustancial de la citada memoria se dedicó a las políticas sociales de muchos gobiernos latinoamericanos, ya que estas podían considerarse como una prueba más de que «la seguridad económica de los ciudadanos debe ser la preocupación central de la política; [y de que] ha recibido en todas partes la aprobación completa de los gobiernos responsables»³⁰⁵. Para completar la memoria se incluyeron referencias a declaraciones de fuentes muy diversas, desde el movimiento sindical internacional hasta la Iglesia católica, confirmando que durante la guerra había surgido un nuevo espíritu.

Pero la memoria tampoco se olvidó de las medidas de política social de los poderes del Eje. Dejó claro la magnitud del reto al que se enfrentaban las democracias liberales en ese ámbito. Los recuerdos de los años de la Depresión y la incapacidad de los gobiernos democráticos para contrarrestar con firmeza sus devastadores efectos sociales seguían atormentando a los participantes de la Conferencia de Nueva York. Según la memoria, la política social «está en el corazón mismo del objeto, cuya suerte decidirá el resultado de la lucha». La OIT abogó por una visión positiva como alternativa a las sombrías perspectivas de una Europa gobernada por los nazis. Reconoció el valor de las medidas sociales adoptadas por la Alemania nazi, pero recordó a los Miembros de la Organización que su objetivo era aún más amplio y luminoso: «la seguridad económica para todos los ciudadanos, asegurada de manera que respete la dignidad y la libertad del individuo». En opinión de la OIT, la seguridad económica nunca sería un fin en sí misma. Era una condición irrenunciable para conseguir «medios de vida más ricos, más completos y más libres» y, por lo tanto, contrastaba directamente con las condiciones del «estado de esclavos» nazi basado en premisas racistas³⁰⁶.

304 *Ibid.*, págs. 96 y 116-117.

305 *Ibid.*, pág. 97.

306 *Ibid.*, págs. 99 y 102.

La O.I.T. y la reconstrucción ya contenía medidas concretas para la posguerra. Como era de esperar, entre las preocupaciones futuras, el desempleo ocupaba un lugar destacado. Teniendo en mente lo ocurrido en la Primera Guerra Mundial, se consideró que el problema más acuciante que se avecinaba tras el final de la guerra era asegurar el empleo. El desempleo era la principal amenaza para la estabilidad política y social que había que evitar a toda costa. En la lista de cosas importantes también figuraban la formación profesional, la seguridad social, la política salarial, el salario mínimo vital, la mejora de la alimentación, la vivienda, el esparcimiento y unas mejores condiciones de trabajo. En la memoria se hacía también un guiño (relativamente débil) al movimiento de liberación de la mujer al propugnarse una mayor igualdad de oportunidades profesionales; y se insistía en la necesidad de una mayor colaboración entre empleadores y trabajadores en temas económicos y sociales, un llamado que atrajo la atención de los sindicatos. Al final de la lista de elementos que definían el «mandato social» que la OIT trataba de conseguir, encontramos la política internacional de obras públicas y la organización de la migración: los componentes centrales del programa que la OIT había reivindicado sin éxito en la década de 1930 cuando trató de mitigar las consecuencias de la Gran Depresión.

Al menos en parte, el apoyo casi unánime que manifestaron los delegados de la Conferencia al programa de posguerra de la OIT se debió a las circunstancias inusuales de la propia Conferencia. Muchos de los presentes en la reunión de Nueva York tenían en común el interés por conseguir que la Conferencia fuera un éxito y así robustecer la OIT³⁰⁷. No cabe duda alguna de que ese era el objetivo de los anfitriones estadounidenses. Desde el comienzo de la guerra en Europa, Roosevelt había dirigido al país, tanto en sus discursos como en la práctica, hacia una colaboración cada vez más estrecha con la coalición contraria a Hitler. Tanto la Carta del Atlántico como la Ley de Préstamos y Arrendamientos de marzo de 1941, que permitían a los Estados Unidos suministrar armas a Gran Bretaña (y más tarde a la Unión Soviética), apuntaban claramente en esta dirección. A pesar de estas medidas, cuando empezó la Conferencia, pocas semanas antes del ataque japonés a Pearl Harbor, una parte importante de la opinión pública estadounidense seguía oponiéndose a que su país se involucrase de manera directa en el conflicto europeo. En esta coyuntura, la celebración de una conferencia en territorio estadounidense brindaba la oportunidad de fomentar un mayor compromiso de los Estados Unidos con el esfuerzo bélico de los Aliados. Para el Presidente, en particular, suponía una oportunidad de granjearse el apoyo de los sindicatos estadounidenses ante la eventualidad de su entrada en la guerra, lo que se consideró un paso extremadamente importante para la transición a una economía de guerra con sus graves implicaciones tanto para la producción como para las relaciones laborales. En términos más generales, la Conferencia fue vista como

307 Alcock: *History of the International Labor Organization*, págs. 161-170.

otra plataforma propagandística para exhibir el éxito y el atractivo universal del modelo social y democrático que representaba el New Deal³⁰⁸.

En este contexto, John Carter Goodrich describió la Conferencia en su discurso de apertura como un «acto de fe» nacido de la creencia de que «un espíritu de justicia y seguridad sociales, y [con el pensamiento de que] los elementos fundamentales de la democracia económica» constituían la «esencia del conflicto» y eran «el objetivo verdadero por el cual luchan los hombres libres»³⁰⁹. La posición de los Estados Unidos fue una clara señal a los demás gobiernos para que apoyaran a la OIT, en particular a Gran Bretaña, para quien las conferencias de la OIT habían ocupado un lugar secundario en su lista de prioridades, a la vista de la preocupación más acuciante que suponían los ataques aéreos alemanes. Lo mismo ocurrió con el grupo de gobiernos en el exilio con sede en Londres que había acudido a Nueva York: la Francia libre, Bélgica, Países Bajos, Polonia y Noruega. Para ellos, la Conferencia supuso una gran oportunidad para apoyar el compromiso contraído por los Estados Unidos con la lucha conjunta contra las potencias del Eje. Para estos gobiernos era una cuestión de vida o muerte. El delegado del Gobierno noruego y antiguo dirigente sindical Olav Hindahl se hizo eco de estos sentimientos cuando apoyó la declaración del informe de que «sin la victoria completa de los aliados sobre los agresores nazis, los ideales por los cuales existe la Organización Internacional del Trabajo no podrán ser realizados». Una victoria de los Aliados era para todos los representantes de los países ocupados por los nazis la «condición esencial para la solución adecuada de todos los problemas que estamos confrontando en nuestros esfuerzos para crear un mejor futuro para todos»³¹⁰. Muchos delegados expresaron su solidaridad con Grecia, que había sido recientemente ocupada y que también había enviado una delegación, lo cual puso de relieve que era urgente tomar medidas.

Consideraciones similares motivaron a los representantes sindicales que participaron en la reunión de Nueva York³¹¹. Quienes se habían exiliado o se habían pasado a la clandestinidad para escapar de la persecución en Europa, cuyas organizaciones fueron destrozadas por la ocupación alemana y cuyos colegas fueron asesinados o enviados a campos de concentración, estaban firmemente convencidos

308 Kott: «Fighting the war or preparing for peace? The ILO during the Second World War», págs. 365-367; Jensen: «From Geneva to the Americas». Para consultar el proyecto más amplio de internacionalización del New Deal, véanse Patel: *The New Deal*; y Elizabeth Borgwardt: *A New Deal for the world: America's vision for human rights* (Cambridge, Cambridge University Press, 2005).

309 OIT: *Actas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 1941, Nueva York y Washington, D.C. (Montreal, OIT, 1942), pág. 1.

310 CIT, Nueva York y Washington, D.C. (1941), *Actas de las sesiones* (1942), pág. 51.

311 Bernard Delpal: «Le refuge américain de l'OIT (1940-1946). De l'esprit de Genève à l'esprit de Philadelphie, place du syndicalisme dans la stratégie de reconstruction», en Lespinet-Moret y Viet (coordinadores): *L'Organisation internationale du travail*, págs. 107-120.

de que había llegado el momento de que los Estados Unidos entrasen en la guerra. Los sindicatos británicos y estadounidenses, por otra parte, ya estaban pensando más allá de las circunstancias inmediatas del momento y consideraban a la OIT como un medio para asegurar la participación de los trabajadores en la planificación de la posguerra. El Grupo de los Trabajadores exhortó enérgicamente a los representantes gubernamentales a que diesen a Phelan el mandato necesario y que, sobre la base de la Carta del Atlántico, resolviesen «que la Organización Internacional del Trabajo, con consejeros técnicos elegidos de acuerdo con el principio tripartito, tom[ase] parte en la próxima Conferencia de la Paz»³¹².

Si quedaba alguna duda sobre la seriedad del compromiso de la OIT con el bando aliado, iba a evaporarse rápidamente en el transcurso de la Conferencia. Una cuestión particular de gran importancia simbólica a este respecto fue la de la representación francesa ante la OIT. Tras la derrota de Francia en 1940, el régimen colaboracionista del mariscal Pétain de Vichy, tolerado por la Alemania nazi, se había hecho oficialmente cargo del país y gobernaba en el territorio no ocupado de Francia y en la mayor parte de sus dominios coloniales. Nada de esta situación había cambiado tras el traslado de la OIT a Montreal, en parte porque afectaba a los intereses financieros de la OIT, dado que la Organización no estaba dispuesta a prescindir de la contribución francesa. Marius Viple, el jefe de prensa de la OIT que había permanecido en Ginebra, había mantenido, con el beneplácito de Phelan, contactos oficiales con el Gobierno de Vichy a pesar de que este estaba adoptando políticas sociales y laborales cada vez más represivas, basadas en las de la Italia fascista. Esta postura había suscitado muchas críticas. Adrien Tixier, en particular, el subdirector francés de la OIT, llevaba mucho tiempo pidiendo a la Organización que cortara los lazos con el régimen de Vichy y que asignara la plaza francesa en la Organización al Gobierno en el exilio de la Francia libre bajo el mando del General Charles de Gaulle. El propio Tixier mantenía estrechos vínculos con representantes de la Francia libre, como René Cassin y el Ministro de Trabajo del General De Gaulle, Henri Hauck.

En Nueva York, la cuestión de la representación francesa se convirtió en objeto de un enfrentamiento. Tanto el régimen de Vichy como la Francia Libre habían enviado delegados, pero el primer grupo enseguida se encontró aislado en la Conferencia y fue objeto de un fuerte rechazo por parte de varios gobiernos y representantes de los trabajadores. Cuando al final se transfirió la plaza francesa en la Organización al Gobierno en el exilio del General De Gaulle unos meses más tarde, simplemente se confirmó de manera oficial una situación que había existido en la práctica desde la Conferencia. Así, a finales de 1941, se había eliminado hasta la última restricción formal al apoyo de la OIT a los Aliados³¹³.

312 CIT, Nueva York y Washington, D.C. (1941), *Actas de las sesiones* (1942), pág. 94.

313 Jaci Leigh Eisenberg: «Laquelle était la vraie France? France and the ILO during the Second World War», en Van Daele *et al.* (coordinadores): *ILO histories*, págs. 341-364.

América Latina también desempeñó un papel clave en Nueva York. De hecho, por segunda vez desde la década de 1930, América Latina se convirtió en un pilar esencial de la supervivencia de la Organización. Los Estados Unidos habían cortejado con insistencia a sus vecinos del sur antes de la Conferencia, pues querían mantenerlos en el bando de los Aliados. Los países latinoamericanos, a su vez, tenían sus propios motivos para apoyar a la OIT. México, Brasil y Chile estaban en vías de industrialización y esperaban que los Estados Unidos se comprometieran a aplicar una política de seguridad económica coordinada a nivel regional. Estos países pensaban que la OIT sería una buena plataforma para ello. Al igual que en la década de 1930, cuando el Gobierno de Roosevelt estuvo dispuesto a aceptar ese tipo de pactos como parte de su política de buena vecindad, los países latinoamericanos buscaron la ayuda de la OIT para asegurar la armonización internacional de las políticas de seguridad social. La delegación chilena señaló con acierto que «el bienestar de las clases trabajadoras de América depende en parte principal de las condiciones económicas de nuestros países». Sin embargo, lo que importaba a los países latinoamericanos eran «los intercambios comerciales y las relaciones económicas mutuamente convenientes»³¹⁴. Apoyaron a la OIT porque esperaban que fortaleciera su posición a nivel internacional y porque consideraban que la Organización era el mejor foro para instaurar políticas sociales y económicas coordinadas a nivel internacional cuyo objetivo primordial fuese la seguridad económica.

En este contexto, no fue ninguna sorpresa que la Conferencia concluyera con la adopción de varias resoluciones. Como Carter Goodrich señaló solemnemente durante el debate, la OIT tenía «el deber y la obligación de expresar cuál es el objetivo social, tanto al adoptarse las decisiones sobre la reconstrucción como al fijarse los lineamientos permanentes del orden internacional».³¹⁵ La OIT merecía un mandato nuevo y más amplio, no solo porque representaba a los gobiernos, la industria y los trabajadores, sino también porque «goza[ba] de la confianza de los pueblos libres y de todos los hombres de espíritu libre»³¹⁶. Como acto simbólico final de la Conferencia, el Presidente Roosevelt invitó a los participantes a celebrar la última sesión en la Casa Blanca, revelando así tanto su respeto personal como el apoyo de los Estados Unidos a la OIT, calificándola de «parlamento dedicado a la justicia para el hombre» y de piedra angular «en la formación de un estable sistema internacional de justicia social para los pueblos de todo el mundo»³¹⁷.

La primera Conferencia de la OIT desde el comienzo de la guerra sirvió para mucho más que demostrar que la Organización no estaba muerta ni se estaba desintegrando. Consiguió asegurar un mandato que reconocía muchas de las

314 CIT, Nueva York y Washington, D.C. (1941), *Actas de las sesiones*, pág. 100.

315 *Ibid.*, pág. 150.

316 *Ibid.*

317 *Ibid.*, págs. 170 y 172. Véase Jensen: «From Geneva to the Americas», págs. 229-230.

ideas de la década de 1930 relacionadas con el objetivo de la «seguridad económica». Al mismo tiempo, la memoria de Phelan sobre *La O.I.T. y la reconstrucción* ofreció una visión concreta de la política social que complementaba las promesas generales de la Carta del Atlántico. Por lo tanto, durante un breve e histórico momento, la Organización se encontró en Nueva York en posición de liderazgo en la planificación internacional de la posguerra. Sin embargo, la euforia que rodeó a este éxito no duró mucho tiempo. Apenas unos meses después de que los Estados Unidos entrasen también en la guerra en diciembre de 1941, la desilusión comenzó a manifestarse a medida que la planificación de la posguerra se fue concretando, y la OIT volvió a correr el riesgo de ser marginada.

La planificación de la posguerra

A finales de 1941, el Departamento de Estado de los Estados Unidos creó una nueva División de Investigación Especial, dirigida por Leo Pasvolsky, quien más tarde sería conocido como «padre de las Naciones Unidas». Cuando la División empezó a exponer ideas sobre la futura arquitectura de las organizaciones internacionales, la OIT desempeñó un papel razonablemente destacado. Las ideas que se difundieron al principio acordaban a la OIT la responsabilidad tanto de la política social como de toda la dimensión económica del programa de reconstrucción. Con este enfoque se habrían transferido a la Organización prácticamente todas las funciones económicas que antes desempeñaba la Sociedad de Naciones. Sin embargo, después de que los Estados Unidos entrasen en la guerra, los problemas diplomáticos y militares pronto relegaron a un segundo plano otras consideraciones, y la OIT comenzó a perder rápidamente terreno³¹⁸.

Los días 1 y 2 de enero de 1942, representantes de 26 países se reunieron en Washington, D.C., para firmar lo que más tarde se convertiría en la Declaración de las Naciones Unidas. Los firmantes acordaron unir sus fuerzas para luchar contra las potencias del Eje y, sobre la base de los principios establecidos en la Carta del Atlántico, colaborar en un sistema conjunto de seguridad internacional, que entraría en vigor cuando finalizase la guerra. La Declaración convirtió a la Unión Soviética en un colaborador en pie de igualdad con los Estados Unidos y Gran Bretaña, dado que ambos países estaban interesados en involucrar de manera activa a su nuevo colaborador en toda la planificación de la posguerra. En Montreal, esta noticia seguramente hizo sonar la alarma, ya que la actitud de la Unión Soviética hacia la OIT era manifiestamente hostil. La Unión Soviética, aunque no muy activa desde su ingreso en 1934, había abandonado la Organización después de su expulsión de la Sociedad de Naciones a raíz de su

318 Van Goethem: «Phelan's war», págs. 322-324.

ataque contra Finlandia en otoño de 1939. Durante los años siguientes, Moscú aprovechó todas las oportunidades que se presentaron para poner en tela de juicio la legitimidad de la OIT como representante de los intereses de los trabajadores³¹⁹. En realidad, su objetivo era establecer una internacional unificada de sindicatos que acabara sustituyendo a la OIT. Esta estrategia también tuvo el efecto secundario de abrir una brecha entre los principales sindicatos occidentales. El Congreso de los Sindicatos Británicos (TUC), que hasta cierto punto actuaba como representante de la política exterior británica, estaba abierto a la unidad sindical, mientras que la AFL estadounidense se oponía frontalmente a él. En consecuencia, los trabajadores, grupo que constituía uno de los principales partidarios de la OIT, no consiguieron ponerse de acuerdo para expresar su apoyo a la Organización cuando esta lo necesitaba³²⁰.

En los Estados Unidos, los principales partidarios de la OIT en el Ministerio de Trabajo estaban perdiendo terreno frente a los responsables de la política exterior del Departamento de Estado. Rápidamente quedó claro que, para Cordell Hull, aunque reconocía el potencial de la OIT como instrumento para defender los objetivos bélicos estadounidenses, la liberalización del comercio mundial era más importante y que no consideraba que la OIT fuese el organismo adecuado para llevarla a cabo. Por lo tanto, se resistió a las propuestas de ampliar las competencias económicas y financieras de la OIT³²¹.

La OIT siguió intentando, desde su base de Montreal, aprovechar el impulso de la Conferencia de Nueva York para participar de manera activa en la planificación de la posguerra que habían emprendido sus principales Estados Miembros. Centró su atención en el desempleo; las «recetas» políticas que la OIT trasladó a sus Miembros para abordar este problema tenían resonancias de la Gran Depresión. Una vez más, la OIT abogó por políticas activas de empleo basadas en acuerdos internacionales en los ámbitos de la migración laboral y las obras públicas, tanto a nivel nacional como internacional. La novedad fue que se prestaba especial atención a la expansión de la formación profesional, cuya consideración como un instrumento importante para la remodelación de la fuerza de trabajo crecía sin cesar. La OIT también abordó de manera expresa la cuestión de los refugiados. Todo esto fue consecuencia de la colaboración de la Organización con el Comité de representantes aliados sobre las necesidades de posguerra de Sir Frederick Leith-Ross, que estableció estimaciones sobre las necesidades de bienes esenciales y de transporte después de la guerra³²². Gracias a todo ello, la

319 Jacobson: «The USSR and ILO», pág. 404.

320 Geert van Goethem: «Labor's second front: The foreign policy of the American and British trade union movements during the Second World War», *Diplomatic History*, vol. 34, núm. 4 (2010), págs. 663-680.

321 *Ibid.*, pág. 669.

322 Alcock: *History of the International Labor Organization*, pág. 172.

OIT participó, al menos al principio, en todos los aspectos relacionados con el trabajo y el empleo de la planificación de la posguerra de los Aliados.

En esta línea, los expertos de la OIT lucharon con un fervor inquebrantable por la promoción internacional de la seguridad social. Oswald Stein, Director adjunto de la OIT y director de su División de Seguridad Social, mantuvo relaciones con muchos expertos británicos y estadounidenses que, durante la guerra, trataron de ampliar la seguridad social en sus respectivos países. William Beveridge, cuyo informe sobre «Social insurance and allied services» (Seguridad social y servicios afines) se convirtió en el fundamento del Estado de bienestar británico, mantuvo consultas periódicas con Stein. Beveridge supo sacar el máximo partido de la información que la OIT puso a su disposición, en particular con respecto a los sistemas de seguridad social de otros países³²³. Lo mismo ocurrió con Arthur Altmeyer, director del Consejo de Seguridad Social de Roosevelt, que trabajaba al mismo tiempo que Beveridge en un informe similar («Security, work, and relief policies»), que, sin embargo, nunca alcanzó la prominencia o el impacto del trabajo de su homólogo británico³²⁴.

Durante la guerra, América Latina siguió siendo una de las principales esferas de actividad de la OIT en el ámbito de la seguridad social. Stein y otros expertos de la OIT realizaron una serie de misiones de asistencia técnica a México, Argentina, Uruguay, Chile, Perú y Bolivia. En julio de 1943, la OIT pudo llevar a Beveridge y a otros expertos acreditados en materia de seguridad social a una Conferencia panamericana sobre seguridad social celebrada en Montreal, que dio lugar a la redacción de una «Carta Internacional de la Seguridad Social» en la que se pedía el establecimiento de regímenes nacionales de seguridad social en todo el mundo y la celebración de convenios internacionales para coordinar las medidas³²⁵.

Un campo de acción de la OIT menos notorio, pero no por ello con menos repercusiones, fue el resultante de la labor realizada en materia de política social colonial. En septiembre de 1940, cuando la OIT se trasladó a Montreal, Winant decidió asignar un representante a la Oficina de Enlace de la OIT en Londres, que actuaría como comisionado para asuntos coloniales. Este cargo lo

323 William Beveridge: *Social insurance and allied services*, Londres, HMSO, 1942; reimpresso en *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 78, núm. 6 (2000), págs. 847-855.

324 Sobre el informe de Altmeyer, véase Jensen: «From Geneva to the Americas», pág. 230. El título completo del informe era «Security, work, and relief policies. 1942: Report of the Committee on Long-Range Work and Relief Policies to the National Resources Planning Board», Oficina de Publicaciones del Gobierno de los Estados Unidos, Washington, DC, 1942.

325 Jensen: «From Geneva to the Americas», págs. 230-231. Para el debate de fondo, véase también Martin H. Geyer: «Social rights and citizenship during World War II», en Manfred Berg y Martin H. Geyer (coordinadores): *Two cultures of rights: The quest for inclusion and participation in modern America and Germany*, Publicaciones del Instituto Histórico Alemán (Nueva York, Cambridge University Press, 2002), págs. 143-166, en particular, págs. 157-166.

ocupó Wilfrid Benson, un funcionario de rango relativamente bajo que había formado parte de la Sección del Trabajo Indígena de la OIT durante gran parte del período de entreguerras. Su puesto de avanzada en Londres pudo parecer insignificante al principio, pero se convirtió en el centro neurálgico que generaría gran parte del trabajo colonial de la OIT de la posguerra. En la Conferencia de Nueva York, se amplió el mandato de la OIT para que elaborase un programa de reformas coloniales como parte del proceso más amplio de reconstrucción³²⁶. A principios de 1943, Benson publicó un artículo en la *Revista Internacional del Trabajo*, que recogía una propuesta detallada de reformas sociales coloniales. Su título, «A people's peace in the colonies» (Paz de los pueblos en las colonias), era programático, ya que citaba el famoso dicho de Ernest Bevin, el Ministro de Trabajo británico en tiempos de guerra, según el cual la «guerra de los pueblos» que estaban librando las democracias habría de ir seguida de una «paz de los pueblos». El artículo relacionaba así la situación colonial con el debate general sobre la política social de la posguerra y presentaba los siguientes pilares básicos de la paz del pueblo en las colonias: 1) la subordinación de toda la política colonial a un objetivo social de orden superior; 2) el abandono de las políticas no intervencionistas del período previo a la guerra para lograr un compromiso del Estado colonial con un desarrollo económico y social activo; 3) la protección de la participación de las poblaciones coloniales como contribución al desarrollo social «desde la base» (para así promover libertades sindicales en las colonias); y 4) la creciente «internacionalización» de la política social colonial, es decir, el fortalecimiento del papel de la OIT en la definición de la principal orientación de la política social colonial³²⁷.

Si bien el trabajo conceptual y las actividades prácticas de la OIT en el ámbito de la política de empleo y seguridad social cosecharon cierto reconocimiento y, en ocasiones, notoriedad, a los observadores cercanos les preocupaba que la Organización no pareciera estar desempeñando un papel importante, en el mejor de los casos, en las negociaciones sobre la política de posguerra llevadas a cabo entre los Aliados. Una señal particularmente alarmante fue que no se invitó a la OIT a participar en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Agricultura y la Alimentación que se celebró en Hot Springs, Virginia, en mayo de 1943. La reunión se centró en varios temas —como la calidad de vida, la alimentación y el trabajo agropecuario— que, según la resolución aprobada en

326 Benson había preparado este movimiento en conversaciones con círculos coloniales de Londres (tanto oficiales como no oficiales), en las que participaron numerosos representantes coloniales de los Gobiernos en el exilio de Francia, Países Bajos y Bélgica. Benson también había entablado conversaciones con funcionarios de los Estados Unidos e instituciones de investigación interesadas en asuntos coloniales.

327 Wilfrid Benson: «A people's peace in the colonies», *International Labour Review*, vol. 47, núm. 2 (1943), págs. 141-168.

la Conferencia de Nueva York, formaban parte de las competencias de la OIT. Cuando se estableció la Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación (UNRRA), que asumió algunas de las funciones del Comité Leith-Ross, se volvió a dejar a la OIT al margen. Poco a poco, la mayoría de los partidarios de la OIT se dieron cuenta de que la Organización corría el riesgo de perder toda su influencia en la planificación de la posguerra y que, si eso llegaba a ocurrir, muchas iniciativas ya emprendidas acabarían en saco roto. Es cierto que se seguía recurriendo al asesoramiento de expertos y a los servicios técnicos de la OIT, pero, en el plano diplomático, la Organización luchaba por su supervivencia. Cuando se excluyó a la OIT de una reunión de ministros de relaciones exteriores de los países aliados prevista en octubre de 1943, en la que estaba previsto que se estableciesen los pilares básicos de la futura arquitectura de las organizaciones internacionales, podemos decir que el mensaje era inequívoco. En una reunión extraordinaria convocada por el Consejo de Administración en Londres en diciembre de 1943, sus Miembros acordaron que la mejor manera de recuperar la iniciativa era, como ocurrió en 1941, convocar una sesión ordinaria de la CIT. Sin embargo, esta vez debía hacerse algo más que aprobar nuevas resoluciones. La OIT necesitaba emitir una declaración audaz de sus principios básicos, que pudiese devolver a la Organización su liderazgo en la planificación de la posguerra y que constituyese un fundamento para reivindicar su amplio mandato social³²⁸.

El Gobierno de los Estados Unidos se declaró una vez más dispuesto a acoger la Conferencia, y esta vez el lugar elegido para celebrarla recayó en Filadelfia, una ciudad marcada por el profundo simbolismo de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos. En el período previo a la Conferencia, los Aliados Occidentales, el Grupo de los Trabajadores y el Grupo de los Empleadores estuvieron de acuerdo en que una nueva Conferencia era el foro perfecto para que la OIT volviese a reivindicar su plena participación en la planificación de la posguerra. En sus notas sobre un encuentro con Winston Churchill, Frances Perkins dejó constancia de que ambos estaban igualmente satisfechos dado que la nueva Conferencia sería, como la que tuvo lugar dos años y medio antes en Nueva York, una «excelente ofensiva psicológica»³²⁹. En lo relativo al futuro perfil de la Organización, no todo el mundo estaba tan predispuesto a aceptar los ambiciosos objetivos de la OIT como el Ministerio de Trabajo y los partidarios del New Deal en línea con Perkins. Ni el Ministerio de Asuntos Exteriores británico, ni el Departamento de Estado estadounidense, ni los responsables de planificación de las Naciones Unidas encabezados por Leo Pasvolsky, querían tener nada que ver con las resoluciones que la OIT había adoptado en Nueva York. Hubieran

328 Van Goethem: «Phelan's war», págs. 328-331.

329 Citado en Van Goethem: «Phelan's war», pág. 329.

preferido utilizar la Conferencia de Filadelfia para restringir las actividades de la OIT a las actividades básicas del período anterior a la guerra.

A medida que se acercaba la Conferencia, la actitud soviética hacia la OIT se volvió de nuevo virulenta. Si Filadelfia iba a ser una ocasión para trabajar en los planes de reconstrucción, y si la OIT iba a asumir un papel en el orden internacional de la posguerra, no se podía dejar de incluir en la misma a la Unión Soviética. En consecuencia, los Gobiernos británico y estadounidense hicieron esfuerzos denodados para conseguir que la Unión Soviética participara. Roosevelt trató de convencer a Stalin personalmente para que enviara una delegación, e incluso consiguió que la AFL dejase de oponerse a la participación de los representantes de los trabajadores soviéticos. Sin embargo, al final todos los esfuerzos fueron en vano. Uno de los posibles motivos de la intransigencia de los soviéticos fue su proyecto incesante de establecer un sindicato internacional unificado, que se convertiría en un contrapeso a la OIT en el emergente sistema de las Naciones Unidas o que, en el mejor de los casos, reemplazaría a la OIT por completo³³⁰.

Filadelfia, 1944

Sin preocuparse por estas maniobras diplomáticas, el personal de la OIT en Montreal se dedicó, en los primeros meses de 1944, a preparar una larga memoria sobre «Política, programa y posición futuras de la Organización Internacional del Trabajo»³³¹. Sobre la base de las resoluciones de la Conferencia de Nueva York, en la memoria se reiteraron los llamamientos de la OIT a favor de un mandato social (y económico) general. También se catalogó una amplia gama de campos que la OIT consideraba que debían ser su área de influencia en el futuro por derecho propio y se posicionó a la organización en el núcleo del futuro sistema internacional y de todas sus ramas. Podía parecer una apuesta arriesgada, dada la precaria situación en la que se encontraba la OIT desde los casi dos años y medio transcurridos desde la reunión de Nueva York. Sin embargo, desde una perspectiva diferente, la OIT tenía poco que perder.

La Conferencia demostró que los dirigentes de la OIT habían tomado la decisión acertada. A la luz de las circunstancias, la reunión resultó ser un éxito rotundo. Una vez más, un número impresionante de delegaciones se reunió en Filadelfia. Con la excepción de la Unión Soviética y unos cuantos países, casi todos los futuros Estados Miembros de las Naciones Unidas estuvieron presentes en la Conferencia, lo que confirmó a la OIT la legitimidad que necesitaba

330 *Ibid.*, pág. 331.

331 OIT: «Política, programa y posición futuras de la Organización Internacional del Trabajo», *Actas de las sesiones*, Conferencia Internacional del Trabajo, 26.ª reunión, 1944 (Montreal, OIT, 1944).

para formular sus recomendaciones. La mayoría de los delegados apoyó que se ampliase el mandato social que reivindicaba la OIT. Un factor importante fue que los trabajadores apoyaron plenamente las reivindicaciones de la Organización. En la Conferencia, el dirigente sindical británico Joseph Hallsworth confirmó que los trabajadores seguían apoyando a la OIT y expresó cuáles eran las expectativas del Grupo de los Trabajadores, al señalar que «[e]sta Organización no puede vivir y me atrevo a predecir que ninguna otra organización que pueda crearse podrá vivir si no se reconoce el derecho de los trabajadores a participar desde el comienzo en todas las medidas que puedan estructurarse para encauzar esta política de paz y de prosperidad»³³².

De hecho, como esperaban los dirigentes de la OIT, la Conferencia asumió rápidamente el carácter de una «primera reunión de la Conferencia de Paz». Por este motivo, también se consideró que la Declaración solemne que aprobó la OIT al final de la reunión era un preámbulo social de las futuras negociaciones de paz. En Filadelfia, la CIT adoptó un total de 23 resoluciones y 7 recomendaciones; la primera resolución trataba de las «disposiciones sociales para el establecimiento de la paz», y las recomendaciones a las Naciones Unidas versaban sobre la política social en el presente y en la posguerra³³³.

El principal resultado de la Conferencia fue la ya célebre Declaración de Filadelfia –una «Declaración referente a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo»– que se incorporó posteriormente a la Constitución de la OIT³³⁴. No es de extrañar que el primer párrafo de la Declaración de Filadelfia confirmara y reforzara las declaraciones social-liberales básicas de la Constitución de la OIT de 1919: «el trabajo no es una mercancía» y «la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante»³³⁵.

Acto seguido, con la declaración de que «la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos» se insistía en que la formulación de las políticas económicas y sociales debía hacerse desde una perspectiva mundial y haciendo hincapié en el objetivo de un orden económico justo. Al destacar la interdependencia económica mundial, anticipó un discurso internacional sobre el problema del desarrollo, que habría de surgir en los próximos decenios. Por último, la Declaración reafirmó el compromiso de la OIT con el tripartismo y la toma de decisiones democráticas como el mejor método de «la lucha contra la necesidad».

332 CIT, 26.ª reunión (1944), *Actas de las sesiones*, pág. 51.

333 OIT: *Resoluciones aprobadas por la 26.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Filadelfia, abril-mayo de 1944)* (Montreal, OIT, 1944).

334 Declaración referente a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (1944), 26.ª reunión de la CIT (1944), *Actas de las sesiones*, apéndice XIII, págs. 583-584; Eddy Lee, «Orígenes y vigencia de la Declaración de Filadelfia», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 113, núm. 4 (1994), págs. 531-550.

335 OIT, Declaración de Filadelfia.

En el artículo II de la Declaración se recogían los pasajes que iban a señalar un verdadero y radical punto de inflexión. Se señalaba que todas las políticas nacionales e internacionales, «particularmente de carácter económico y financiero», debían ser examinadas con detenimiento desde el punto de vista de un «objetivo social» fundamental. Esta reivindicación se basaba en la idea de los derechos humanos universales, que se plasmaba por primera vez en un documento internacional:

[T]odos 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 oportunidades³³⁶.

La Declaración de Filadelfia elevó el establecimiento de las condiciones en las que estos derechos podrían realizarse a un «propósito central de la política nacional e internacional», afirmando que incumbía a la OIT «examinar y considerar, teniendo en cuenta este objetivo fundamental, cualquier programa o medida internacional de carácter económico y financiero». Se trataba de una referencia directa a la resolución aprobada en la Conferencia de Nueva York, y la noción de unos derechos humanos universales reforzó considerablemente la propuesta³³⁷.

Está claro que la terminología que emplea la Declaración de Filadelfia, siguiendo el estilo de la de los derechos humanos, no fue objeto de la casualidad. La OIT no actuaba de forma aislada, sino como parte de un movimiento más amplio. El discurso de las Cuatro Libertades y la Carta del Atlántico, que ya habían ocupado un lugar destacado en la Conferencia de Nueva York, siguieron siendo importantes puntos de referencia, como confirmaron sus repetidas citas por parte de los participantes de la Conferencia y la cobertura de la prensa estadounidense en Filadelfia³³⁸. En los años transcurridos entre las conferencias de Nueva York y Filadelfia, la OIT contribuyó de manera activa a promover los derechos humanos como fundamento, tanto ideológico como jurídico, del orden de la posguerra. Uno de los principales autores de la Declaración fue el consejero jurídico de la OIT, Wilfred Jenks. Jenks mantenía estrechos vínculos con el American Law Institute, una organización privada de juristas que, a propuesta del Presidente Roosevelt, había trabajado desde 1942 en la redacción de una carta universal de derechos humanos. Jenks mantuvo también contactos con expertos en derecho latinoamericanos que trabajaban en algo parecido, en particular, abanderando los derechos socioeconómicos. Filadelfia se erigió

336 OIT, Declaración de Filadelfia.

337 *Ibid.*

338 Jensen: «From Geneva to the Americas», págs. 231-232.

como una de las primeras oportunidades para sellar estas ideas en un instrumento internacional³³⁹.

En el artículo III se enumeraba lo que la OIT consideraba que serían sus futuras esferas de actividad. Como figuraba en la memoria de Phelan de 1941 sobre «La O.I.T. y la reconstrucción», el pleno empleo y el nivel de vida ocuparon el primer puesto, seguidos por la formación profesional y las políticas salariales. Se dedicó otro párrafo al reconocimiento del derecho de negociación colectiva, la cooperación de empleadores y de trabajadores para mejorar la eficiencia en la producción, y la colaboración de trabajadores y empleadores en la aplicación de medidas sociales y económicas. Todo ello seguido por la seguridad social, la salud y la seguridad en el trabajo, las medidas de protección de la infancia y la maternidad, la alimentación, la vivienda, los medios de recreo y la cultura y, por último, la «garantía de iguales oportunidades educativas y profesionales». Así pues, el artículo no solo comprendía la mejora de las condiciones de trabajo y la promoción de los derechos laborales como ámbito tradicional de la actividad de la OIT, sino que, al mismo tiempo, consagraba en gran medida la nueva y más amplia comprensión que tenía la Organización de la estrecha relación entre las políticas sociales y económicas³⁴⁰.

Los artículos IV y V marcaron también un nuevo comienzo al centrarse en los países menos industrializados, así como en la parte de la población mundial que aún se encontraba bajo dominio colonial. La OIT consideraba entonces que su tarea consistía en «realizar el progreso económico y social de las regiones menos desarrolladas» tanto a nivel nacional como, aún más importante, a nivel internacional. Con este fin, la Organización se comprometió a colaborar con todos los organismos internacionales que trabajaban en aras de los mismos objetivos en ámbitos como el comercio mundial, la política sanitaria y la educación. En concreto, los países de América Latina tuvieron la satisfacción de ver plasmadas sus reivindicaciones en este objetivo³⁴¹.

En la Conferencia hubo poca oposición a la ampliación del mandato de la OIT. El delegado del Grupo de los Trabajadores de los Estados Unidos, Robert Watt, fue uno de los pocos que advirtió de la conveniencia de que la OIT se abstuviera de «interferir en las actividades ajenas»³⁴². El delegado del Grupo de los Trabajadores de Bélgica y futuro Director General adjunto de la OIT, Jef Rens, por el contrario, afrontó la oposición de algunos empleadores abogando por una nueva y audaz misión de la Organización: «El papel de la Organización Internacional del Trabajo es el de establecer los derechos de las grandes masas

339 Hanne Hagtvedt Vik: «Taming the States: The American Law Institute and the ‘Statement of Essential Human Rights’» *Journal of Global History*, vol. 7, núm. 3 (2012), págs. 461-482.

340 OIT, Declaración de Filadelfia.

341 *Ibid.*

342 CIT, 26.ª reunión (1944), *Actas de las sesiones*, pág. 39.

trabajadoras, hacerlos prevalecer sobre los privilegios, sean los que fueren, que tenga la minoría y hacer que se incluyan en las leyes de los Estados Miembros»³⁴³.

Es posible que Rens tuviera la sensación de que el impulso de aquel momento particular le favorecía en el debate de las futuras políticas nacionales. Sin embargo, los debates sobre una posible intervención internacional en apoyo de las políticas de pleno empleo revelaron con claridad que gran parte de lo que se enumeraba en el artículo IV no era más que una declaración de intenciones conjunta. Como parte de la «Resolución referente a las disposiciones sociales para el establecimiento de la paz», el Gobierno de Australia propuso que se aprobase un acuerdo internacional que habría obligado a todos los países a coordinar sus políticas nacionales con las de otros países, con la intención de buscar el pleno empleo mundial. Un acuerdo de esta naturaleza habría establecido, sobre todo, mecanismos para proteger las medidas que tomaran los países en desarrollo para industrializarse y erigir sus propios sistemas de seguridad social, y habría afectado principalmente al empleo nacional y a las políticas económicas y comerciales de los países industrializados. Esta propuesta contó con el apoyo de muchos estados latinoamericanos y de algunos países de la Commonwealth, como Sudáfrica. La delegación del Gobierno de los Estados Unidos, sin embargo, encabezaba a quienes se oponían a ese acuerdo, que al final no consiguió los votos necesarios³⁴⁴.

En el contexto del énfasis que puso la Declaración de Filadelfia en la importancia de un «comercio internacional de considerable y constante volumen» y en «la importante contribución que el intercambio internacional de productos y servicios puede suministrar para obtener más elevados niveles de vida y más altos niveles de empleo», el fracaso de la propuesta de Australia fue simbólico. Muchos participantes de la Conferencia no consideraban que el libre comercio y la regulación internacional fuesen dos conceptos necesariamente contradictorios. Sin embargo, el fracaso de la iniciativa del empleo frenó en una fase temprana las ambiciones de la OIT de convertirse en el guardián social de las políticas económicas y comerciales internacionales.

343 CIT, 26.ª reunión (1944), *Actas de las sesiones*, pág. 118.

344 El Gobierno de Australia quería «que la Organización Internacional del Trabajo asumiera un papel más amplio en el futuro, en lo relacionado con la colaboración económica, y, en particular, en lo que se refiere al mantenimiento de altos niveles de empleo y de consumo», *ibid.*, pág. 34.

Una Declaración para «todos los seres humanos»

Las tensiones entre el enfoque universalista de la Declaración y las prácticas y objetivos políticos a corto plazo de los Estados Miembros de la OIT también pudieron observarse en otros ámbitos, pero se hicieron más patentes en cuanto concernía a la situación de los territorios coloniales. Se dedicó el artículo V completo, la parte final de la Declaración, a los pueblos coloniales, declarando que los principios de derechos humanos establecidos en la Declaración debían ser «plenamente aplicables a todos los pueblos», pero al mismo tiempo subordinó «las modalidades de su aplicación» al «grado de desarrollo social y económico de cada pueblo». Se proclamó que la aplicación progresiva de las disposiciones de la Declaración a los territorios coloniales era un asunto que «interesa[ba] a todo el mundo civilizado» (elevando así a la comunidad internacional, representada por la OIT, al papel de «administrador fiduciario del desarrollo de la política social» en las colonias)³⁴⁵. Pero lo cierto es que la universalidad de la Declaración de Filadelfia, con respecto a las colonias, solo se aplicó progresivamente, lo que puso en entredicho la aplicación de sus reivindicaciones en materia de derechos humanos. La ambivalencia del enfoque de la OIT con respecto a la política social colonial también fue visible en otros aspectos. En lo que Edward Phelan denominó «una acción paralela» al programa de Filadelfia, la OIT aprobó una Recomendación con el título programático de «Normas mínimas de política social en los territorios dependientes»³⁴⁶ (que acabaría inspirando varios Convenios en 1947-1948).

La mayoría de los principios subyacentes (como el objetivo social prioritario, el papel activo del Estado, la libertad sindical y la exigencia de una ampliación de las competencias de la OIT) reflejaban los principales artículos de la Declaración de Filadelfia. Las reformas coloniales anunciadas en Filadelfia fueron, en este sentido, un verdadero avance. Por primera vez sacaron a las colonias de una posición inferior en el código del trabajo indígena para colocarlas en una esfera en la que se aplicaban las normas universales de política social.

Al mismo tiempo, el hecho de que los territorios coloniales volvieran a ser objeto de sus propias normas específicas demostraba que lo que las excluía de la plena aplicación de las normas de la OIT era principalmente su condición política y no su nivel socioeconómico de desarrollo. Las potencias coloniales reconocieron que las concesiones en materia social podían mantener a raya las reivindicaciones de reforma política. La suave presión que ejercieron los aliados estadounidenses de las potencias coloniales y el Grupo de los Trabajadores también contribuyó a convencer a muchos representantes de gobiernos coloniales del valor propagandístico de las reformas. Sin embargo, los años siguientes demostraron en más de

345 OIT, Declaración de Filadelfia.

346 Recomendación sobre la política social en los territorios dependientes, 1944 (núm. 70).

una ocasión que el conflicto en torno a la validez y aplicación de los principios de Filadelfia en los territorios coloniales estaba lejos de estar resuelto³⁴⁷.

Filadelfia también trajo cambios visibles en el tratamiento del trabajo de las mujeres. En el segundo artículo de la Declaración se reforzó el principio de igualdad de derechos, que, desde la perspectiva de los derechos humanos, hacía hincapié en la igualdad de derechos «sin distinción de raza, credo o sexo». En el período previo a la reunión y durante la propia Conferencia, los movimientos de liberación de la mujer habían reivindicado que se abandonara el enfoque predominantemente «paternalista» de la época anterior a la guerra. En muchos países, la participación masiva de las mujeres en la producción durante la guerra, que había sido incluso mayor que durante la Primera Guerra Mundial, justificó estas reivindicaciones por el momento histórico en que se dieron y fue muy importante para que tuviesen éxito. Con todo, la tensión entre el enfoque paternalista y el igualitario siguió siendo una característica definitoria del tratamiento que la OIT dio al trabajo de las mujeres en los años venideros. Así quedó ilustrado, en particular, en los debates de la CIT de 1950 y 1951 relativos al Convenio sobre la igualdad de remuneración (núm. 100), que se ajustaba perfectamente al mandato de igualdad y lucha contra la discriminación de la Declaración de Filadelfia³⁴⁸.

Al final, se tomaron medidas para el establecimiento de «comités industriales», con el fin de crear un nuevo marco internacional para la discusión bipartita o tripartita en el seno de las principales industrias (textil, construcción, metalurgia, etc.)³⁴⁹. La idea de los comités industriales surgió esencialmente de las demandas, en parte como respuesta a la guerra, de determinados sindicatos sectoriales que querían que la OIT estableciera oficinas para sectores específicos de la producción. Se acordó por consenso general que estas oficinas ayudasen a la OIT a estrechar aún más sus vínculos con sus mandantes. La Conferencia de Filadelfia dio los primeros pasos oficiales para crear los comités industriales tripartitos, pero consideró que incumbía al Consejo de Administración decidir su forma, función y alcance exactos³⁵⁰.

347 Maul, Daniel Roger: *Derechos humanos, desarrollo y descolonización: La Organización Internacional del Trabajo entre 1940 y 1970* (Madrid, Plaza y Valdés Editores, y Ginebra, OIT, 2019), págs. 219-240.

348 Silke Neunsinger: «The unobtainable magic of numbers: Equal remuneration, the ILO and the International Trade Union Movement, 1950s–1980s», en Boris, Hoetker, y Zimmermann (coordinadoras): *Women's ILO*, págs. 121-148.

349 La decisión de crear comités industriales ya había sido tomada por el Consejo de Administración en la Conferencia de Nueva York tres años antes, pero como la Conferencia de Filadelfia fue la primera Conferencia Internacional del Trabajo ordinaria durante la guerra, no se crearon hasta entonces.

350 Edward Weisband y Edward Singleton: «ILO industrial committees and sectoral activities: An institutional history», Working Paper SAP 2.53/WP.100 (OIT, Ginebra, 1996).

En retrospectiva, los años de guerra resultaron ser una fase de expansión para la OIT. El nuevo fundamento de los derechos humanos en el que se basó la labor de la Organización en la Conferencia de Filadelfia cambió tanto el fundamento ideológico como el alcance de sus actividades. Desde otra perspectiva, Filadelfia también supuso la continuidad de la transformación iniciada en muchos niveles en la década de 1930. La OIT pasó de ser una organización que principalmente se ocupaba de los problemas relacionados con el trabajo y las condiciones de trabajo a ser el organismo responsable de la vida y la política social en un sentido mucho más amplio. La seguridad social sustituyó al seguro social como tema principal de la política social, ya que abarcaba ámbitos cada vez más amplios de la vida de los trabajadores. Todo esto apuntaba a una nueva visión que fue debatida y, a la larga, codificada en la Conferencia Internacional del Trabajo en Filadelfia. Lo que surgió de Filadelfia fue un consenso basado en la comprensión de la relación intrínseca que existía entre las políticas sociales y las económicas, y un acuerdo sobre la primacía por excelencia de un objetivo social para todas las políticas.

Dotada de un mandato sólido, la OIT se centró entonces en las regiones con economías menos avanzadas. De esta manera, se sacó incluso a los territorios coloniales, al menos al principio, de una esfera en la que se aplicaban diferentes derechos, y fueron incluidos en el marco de la política social universal de la Declaración de Filadelfia. A pesar de que estos avances todavía estaban en curso, Filadelfia sentó las bases que confirieron a la OIT la imagen de una organización verdaderamente mundial, tanto desde el punto de vista geográfico como en lo referente a su programa de trabajo. Sin embargo, antes de poder llegar a este punto, la OIT tuvo que gestionar la difícil transición al orden de la posguerra. La participación de la Unión Soviética siguió siendo un obstáculo importante. Un efecto directo de la ausencia de la Unión Soviética en Filadelfia fue que la Conferencia fue esencialmente una reunión de democracias liberales. En comparación con la Carta de las Naciones Unidas o la Declaración Universal de Derechos Humanos, la redacción clara de la Declaración estaba mucho menos sujeta a los «universalismos en competencia» de la época³⁵¹. Por consiguiente, la Declaración de Filadelfia fue, en algunos aspectos, más bien un consenso máximo que un compromiso mínimo.

Apenas unas semanas después de Filadelfia, los Aliados desembarcaron en Normandía y la guerra entró en su fase final y decisiva. En agosto de 1944, los representantes de las potencias aliadas se reunieron en Dumbarton Oaks para discutir la forma que adoptaría la nueva organización de las Naciones Unidas. Al igual que después de la Conferencia de Nueva York, la OIT fue consciente de que su papel en estas negociaciones, si acaso tenía alguno, sería muy limitado. Solo unos meses después del impulso que Filadelfia había representado para la OIT, esta se encontró de nuevo entre la espada y la pared.

351 Sunil Amrith y Glenda Sluga: «New histories of the United Nations», *Journal of World History*, vol. 19, núm. 3 (2008), págs. 251-274.

4. Un lugar en el Nuevo Orden

Al inicio de la transición al nuevo orden mundial, la OIT se vio relegada una vez más a un segundo plano. Antes de poder incorporarse por fin a las Naciones Unidas en 1946, la Organización tuvo que hacer frente en más de una ocasión a la frágil posición que ocupaba dentro de la nueva estructura de poder que se había establecido al final de la Segunda Guerra Mundial. La evidente hostilidad de la Unión Soviética hacia la OIT y la dependencia de la Organización del bloque occidental resultaron ser tanto una carga como una ventaja, dependiendo de la evolución de la relación entre los Aliados. En este contexto, el inicio de la primera ola de descolonización, marcada por la independencia de la India en 1947, también representó un desafío y una oportunidad para la Organización. Por un lado, la descolonización generó nuevos conflictos para la OIT en la medida en que se trataba de un proceso que podía entrar en colisión tanto con la prioridad que la OIT pretendía otorgar a la reconstrucción europea como con el hecho de que la Organización dependía del apoyo de las principales potencias coloniales. Por otra parte, al responder a las crecientes demandas de desplazar el foco de atención de Europa a los países en desarrollo, la OIT ganó un nuevo espacio. Bajo la dirección del nuevo Director General David A. Morse, mantuvo e incluso afianzó su perfil como organización de primera línea del campo occidental en la Guerra Fría que se avecinaba, al tiempo que inició toda una nueva serie de actividades.

La incorporación a la familia de las Naciones Unidas

A medida que la guerra tocaba a su fin, se iban concretando día a día los planes para la arquitectura del nuevo orden internacional. Los grupos gubernamentales y no gubernamentales siguieron trabajando, a todos los niveles, en la elaboración de programas cada vez más detallados para lograr un orden de paz estable tras la victoria de las fuerzas aliadas. El hecho de que la OIT ocupara un lugar cada vez más secundario en un escenario tan ajetreado se debía sobre todo al consenso que iba fraguándose poco a poco entre los Aliados de que la seguridad colectiva debía convertirse en la principal prioridad de la futura organización mundial en el corazón del nuevo sistema internacional. Para que la paz perdurara, lo esencial era hasta qué punto podían conciliarse los intereses de las dos «superpotencias» que habían surgido de la guerra –los Estados Unidos y la Unión Soviética– para sentar los cimientos del nuevo orden de posguerra³⁵².

352 Dan Plesch: *America, Hitler and the UN: How the allies won World War II and forged a peace* (Londres, I.B. Tauris, 2010); Paul M. Kennedy: *The parliament of man: The past, present, and future of the United Nations* (Nueva York, Random House, 2006).

Naturalmente, esto puso a la OIT en una situación difícil. Aunque la euforia de Filadelfia había dado paso rápidamente a evaluaciones más sobrias sobre las perspectivas de la Organización, pocos estaban preparados para los reveses que sufriría en dos reuniones cruciales celebradas en el verano de 1944. El primer golpe se produjo en julio, cuando las potencias aliadas se reunieron en la tranquila atmósfera del complejo montañoso de Bretton Woods, en New Hampshire, para discutir los aspectos financieros y económicos del orden de la posguerra. El único representante que la OIT pudo enviar —y solo en calidad de observador— fue su Director interino, Edward Phelan, que no estaba en condiciones de ejercer una influencia significativa. La OIT logró estar presente cuando los jefes de las delegaciones británica y estadounidense, John Maynard Keynes y Harry Dexter White, junto con los delegados de 44 naciones aliadas, debatían a fondo sobre los cimientos del orden financiero y económico de la posguerra, pero no tenía aliados en aquella reunión. El acuerdo de Bretton Woods allanó el camino para la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), que más tarde pasó a formar parte del Grupo Banco Mundial, pero no se hizo referencia alguna a objetivos sociales de carácter general ni a las normas internacionales del trabajo, y huelga decir que tampoco a la posibilidad de que la OIT tuviera algún tipo de papel significativo en el futuro³⁵³.

La OIT tropezó con una situación similar en agosto de 1944 en Dumbarton Oaks, en Washington D.C., donde tuvieron lugar las negociaciones sobre la estructura de la futura organización mundial. Resulta más que preocupante que los Aliados decidieran crear un Consejo Económico y Social (ECOSOC), al que se encomendaría la misión de coordinar todas las entidades subsidiarias de las Naciones Unidas, y que no se aludiera mínimamente a la OIT como organismo ya existente en las actas oficiales de la Conferencia de Dumbarton Oaks. Este desenlace se debió en gran parte a la influencia de la Unión Soviética, y ni los representantes británicos ni los estadounidenses se mostraron dispuestos a enfrentarse a su aliado en tiempos de guerra en favor de la OIT. Su principal prioridad era ver a la Unión Soviética involucrada en un futuro sistema de seguridad colectiva³⁵⁴.

Pese a todo, la OIT aún no había tocado fondo. A este punto llegó en San Francisco, en la primavera de 1945, donde se fundaron en última instancia las Naciones Unidas. Durante todo el año transcurrido desde la Conferencia de Filadelfia, la situación de la OIT había ido deteriorándose sin cesar. En Yalta, en febrero de 1945, las potencias aliadas habían resuelto los últimos asuntos

353 Eric Helleiner: *Forgotten foundations of Bretton Woods : International development and the making of the postwar order* (Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 2014).

354 Georg Schild: *Bretton Woods and Dumbarton Oaks: American economic and political postwar planning in the summer of 1944* (Nueva York, St. Martin's Press, 1995).

pendientes en relación con sus respectivas esferas de influencia. El camino ya estaba despejado para la fundación de una nueva organización mundial, y con ese fin se convocó una conferencia para el mes de abril siguiente en San Francisco. En la sesión de apertura, con la participación de 46 países, la OIT se vio totalmente excluida de los procedimientos. Phelan había intentado, con creciente desesperanza, que se le cursase una invitación, pero cuanto más se acercaba la fecha, más evidente resultaba que el Departamento de Estado de los Estados Unidos no deseaba que la OIT estuviese presente en la sesión de apertura, principalmente por respeto a la Unión Soviética. Además, la noticia de la muerte de Roosevelt dos semanas antes del inicio de la conferencia había caído como un jarro de agua fría en la OIT. La transición de Roosevelt a Harry S. Truman, que no había tenido ninguna relación con la Organización, aumentó la incertidumbre.

Así las cosas, la OIT no podía contar tampoco con el apoyo del movimiento sindical internacional. Tras la fundación de la Federación Sindical Mundial (FSM) unificada en febrero de 1945, que contaba entre sus miembros con el Congreso de Sindicatos Británicos (TUC) y con la mayoría de los demás sindicatos europeos y latinoamericanos que habían pertenecido anteriormente a la Federación Sindical Internacional (FSI), se había hecho evidente la profunda brecha entre los sindicatos de Occidente. La Federación Estadounidense del Trabajo (AFL) se sentía muy molesta por la desaparición de la FSI y la fusión con los sindicatos soviéticos, especialmente porque eso significaba que la federación sindical rival de la AFL, el Congreso de Organizaciones Industriales (CIO), estaría representada en la FSM. En consecuencia, la AFL intentó frustrar, con cierto éxito, la participación de la FSM en San Francisco. Debido a estas discrepancias y a las dificultades políticas e ideológicas en el seno del nuevo movimiento sindical internacional unificado para encontrar una posición común sobre el futuro papel de la OIT, esta no podía esperar que se le prestase ayuda inmediata desde ese flanco³⁵⁵.

Solo gracias a la intervención de un puñado de países, entre los que destacan Gran Bretaña y algunos Estados latinoamericanos, se permitió a la OIT enviar una delegación no oficial de cinco personas a la Conferencia de San Francisco con el fin de celebrar consultas informales³⁵⁶. Resultó que el propio Phelan no pudo unirse a la delegación, ya que la Unión Soviética, en uno de sus últimos intentos de impedir la participación de la OIT, señaló que tenía nacionalidad

355 Van Goethem: «Labor's second front», págs. 670-680. Para un contexto más amplio, véanse Anthony Carew: *American labour's Cold War abroad: From deep freeze to détente, 1945-1970* (Edmonton, AU Press, 2018), págs. 9-28; Oliver Pohrt: *Die Internationale Gewerkschaftsbewegung zwischen Einheitswunsch und kaltem Krieg. Der Weltgewerkschaftsbund (WGB) Von Der Gründungsphase bis zu seiner Spaltung (1941-1949)* (Regensburg, S. Roderer Verlag, 2000).

356 Los participantes por parte de la OIT fueron, además de John Carter Goodrich, el subsecretario general Lindsay Rodgers, el consejero jurídico Wilfred Jenks y los dirigentes sindicales británico y neerlandés, Joseph Hallsworth y Jacobus Oldenbroek.

irlandesa. Dado que Irlanda había permanecido neutral durante toda la guerra y, por lo tanto, no era miembro de las Naciones Unidas, Moscú insistió en que Phelan no tenía derecho a asistir. El resto del viaje de la delegación de la OIT a San Francisco tampoco fue nada fácil, ya que se alojó a los delegados en un hotel situado a varios kilómetros del lugar de celebración de la Conferencia. Hasta el último minuto, no estuvo claro si recibirían acreditaciones para la Conferencia, y no fueron invitados a las recepciones oficiales ni a la sesión oficial de clausura³⁵⁷. Durante la sesión, la delegación británica hizo un modesto intento de añadir a las propuestas de Dumbarton Oaks una enmienda que habría colocado a la OIT en una relación especial con la ONU, pero tanto los Estados Unidos como la Unión Soviética se opusieron inmediatamente. Así pues, el futuro de la OIT seguía dependiendo del resultado de nuevas negociaciones. A medida que la guerra llegaba a su fin tanto en Europa como en Asia y se erigían los pilares del nuevo orden internacional, la Organización se enfrentaba a la amenaza de caer víctima de ese mismo orden. En el peor de los casos, sufriría el destino de la Sociedad de Naciones, que estaba en proceso de liquidación. Paradójicamente, la OIT se enfrentaba de nuevo a la amenaza del olvido cuando, al mismo tiempo, muchos gobiernos europeos estaban a punto de traducir los principios consagrados en Filadelfia en políticas concretas en su afán por establecer las bases del Estado del bienestar en la posguerra.

Lo que hizo que la OIT volviera a ocupar la centralidad del tablero e hizo posible la relación deseada con la ONU fue el rápido deterioro de la relación entre los Aliados después de San Francisco. Las fisuras en la relación entre las potencias occidentales y la Unión Soviética eran cada vez más palpables. En la Conferencia de Potsdam de julio y principios de agosto de 1945, se hicieron manifiestas las discrepancias de Truman, Churchill y Stalin sobre las fronteras polacas y sobre el planteamiento general respecto de la ocupación de Alemania. La decisión de Truman de usar una bomba nuclear en Hiroshima y Nagasaki, que tomó en Potsdam y ejecutó dos semanas después, tenía por objeto allanar el camino para una rápida victoria y la ocupación del Japón sin la participación soviética. Fue otro desencuentro más. Después de Potsdam, acechaban los malos presagios: la alianza entre el bloque occidental y la Unión Soviética cedía para dar paso a un nuevo antagonismo.

En este contexto se celebró en París, en el otoño de 1945, la primera Conferencia Internacional del Trabajo en territorio europeo desde 1939. En palabras de Phelan, fue el primer encuentro internacional de la «era atómica», mientras que para la OIT constituyó «el final del período de guerra y el comienzo del período de posguerra»³⁵⁸. A pesar de todas las dificultades a las que se

357 Alcock: *History of the International Labor Organization*, pág. 189.

358 OIT: *Actas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 27.^a reunión, 1945 (Ginebra, OIT, 1946), págs. 35 y 193.

enfrentaba la OIT con respecto a la transición hacia el nuevo orden mundial, el tono general de la Conferencia fue moderadamente optimista. Frances Perkins transmitió a la asamblea la intención del Presidente Truman de «dejar claro, más allá de toda duda, que los Estados Unidos de América están decididos a continuar participando en los trabajos de la Organización». Por lo tanto, continuó Perkins, era deseable desde el punto de vista del Gobierno de los Estados Unidos que la OIT estableciera «relaciones satisfactorias entre la Organización y las Naciones Unidas»³⁵⁹. Esa intervención fue una señal decisiva para muchos de los gobiernos presentes en París. Implicaba que, en cooperación con las Naciones Unidas, lo deseable era que la OIT gozara de la máxima autonomía. Esta posición también fue adoptada por un gran número de delegaciones europeas y latinoamericanas³⁶⁰. A raíz de ello, Phelan consideró que la Organización estaba lo suficientemente consolidada como para pronunciarse en contra de todas las propuestas que hubieran degradado a la OIT a la condición de mero órgano ejecutivo del ECOSOC³⁶¹.

Durante la primera sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas en Londres, en enero de 1946, la Unión Soviética hizo una oferta final para una asociación formal directa de la Federación Sindical Mundial (FSM) con las Naciones Unidas. Sin embargo, la propuesta fue rechazada en el ECOSOC por una amplia mayoría. En cambio, se creó un marco general dentro del cual las organizaciones no gubernamentales (ONG) podían asociarse formalmente a la labor de las Naciones Unidas sin necesidad de gozar del derecho de voto ni de ninguna otra forma de influencia directa. En la misma sesión, el ECOSOC decidió entablar negociaciones directas con el Consejo de Administración de la OIT, lo que unos meses después daría lugar a un acuerdo por el que la OIT pasaba a ser un «organismo especializado» de las Naciones Unidas³⁶². Con la entrada en vigor de este acuerdo, la OIT perdería su condición de organismo cuasi independiente respecto a la Sociedad de Naciones de la que había gozado hasta ese momento, pero mantendría una autonomía financiera con amplias implicaciones. El ECOSOC y la OIT se concedieron mutuamente el derecho a ser invitados y a hablar sobre cuestiones que incumbieran a ambos organismos. Este resultado podría haber parecido modesto si se hubiera comparado con el papel reivindicado en la Declaración de Filadelfia para la OIT al anunciar que se convertiría en el

359 *Ibid.*, pág. 143.

360 *Ibid.* págs. 77-94.

361 *Ibid.*, pág. 193.

362 La OIT se convirtió en el primero de los cinco organismos especializados en firmar un acuerdo con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en aquel año: la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

organismo internacional central para todos los asuntos sociales en el orden de la posguerra. Sin embargo, la mayoría de los observadores en 1946 consideraron que el resultado obtenido era sumamente satisfactorio. La OIT había sobrevivido y encontrado su lugar en el nuevo orden mundial, incluso con un grado significativo de independencia. Como muchos partidarios de la OIT advirtieron claramente, lo logrado era más –incluso mucho más– de lo que habría podido esperarse durante la mayor parte de los dos años transcurridos desde los efervescentes días de Filadelfia.

En gran medida, la sombra de una inminente Guerra Fría había impedido que la OIT tuviera que postrarse ante el nuevo orden de posguerra. Sin embargo, por esta misma razón, su posición seguía siendo inestable, ya que la OIT no estaba exenta de verse perjudicada por el conflicto que arrastraban los bloques oriental y occidental y que seguía manifestándose en los debates. Por un lado, y aunque la Unión Soviética permanecía fuera de la Organización por el momento, Polonia y Checoslovaquia continuaron siendo miembros, incluso después de haber ingresado en el bloque comunista. Por otra parte, la OIT, cuya supervivencia había dependido del apoyo de los Aliados occidentales, se había vuelto como mínimo más dependiente de la buena voluntad de su principal patrocinador, el Gobierno de los Estados Unidos. En el contexto de la Guerra Fría, como se verá en la tercera sección del presente capítulo, esto empujó a la Organización a convertirse con bastante naturalidad en una organización de primera línea del bloque occidental.

La independencia de la India y la primera «descolonización» de la OIT

La posición de la OIT que acabamos de exponer y su dependencia de los Aliados occidentales también influyeron en la forma en que la Organización abordaría el inicio de la descolonización en Asia. En agosto de 1947, la independencia de la India se convirtió en el preludio de un movimiento que seguiría en Ceilán (Sri Lanka) y Birmania (Myanmar) la estela del modelo indio. En todas partes, de Indonesia o Malasia a Indochina, y también en países fuera de Asia, como Argelia, durante los decenios de 1940 y 1950 las potencias coloniales libraron guerras sangrientas para contrarrestar lo que consideraban el efecto dominó de un nacionalismo anticolonial descontrolado. En poco tiempo, el sistema de las Naciones Unidas se convertiría en uno de los principales escenarios de los conflictos ideológicos que el proceso de descolonización llevaba aparejados; un proceso en el que los países del Sur global lucharon por establecer «una concepción totalmente nueva del orden mundial, basada en la premisa de fragmentar el imperio antes que en darle continuidad»³⁶³.

363 Mazower: *No enchanted palace*, pág. 185.

En un principio, todos estos acontecimientos no influyeron demasiado en la OIT. Desde que abandonara la Organización en 1940, la Unión Soviética no volvió a valerse de esta para hacer uso de la retórica anticolonial que empleaba cada vez más a nivel internacional. Esto, a su vez, permitió a las potencias coloniales europeas un mayor margen de maniobra en sus intentos de protegerse de lo que consideraban una «internacionalización» indebida de sus intereses imperiales³⁶⁴. En 1947, la CIT adoptó un Convenio sobre «política social (en territorios no metropolitanos)» que puso fin a la labor «colonial» iniciada en Filadelfia³⁶⁵. Su compromiso con el establecimiento de lo que eran esencialmente Estados de bienestar coloniales, con todas las políticas «dirigidas principalmente al bienestar y desarrollo de los pueblos» en los territorios coloniales, fue entendido por las potencias coloniales como una licencia para eludir cualquier demanda de concesiones políticas de mayor alcance.

A partir de 1947 y hasta finales de la década de 1950, los asuntos coloniales dentro de la OIT fueron tratados exclusivamente por el Comité de Expertos sobre política social en los territorios dependientes. Este Comité se reunió durante un total de cinco períodos de sesiones entre 1950 y 1957 y se ocupó de una amplia gama de cuestiones de índole social y laboral. En general, las conclusiones del Comité coincidían en gran medida con el discurso general de aquella época sobre el desarrollo. Como había sido el caso de su predecesor en la década de 1920, el Comité de Expertos sobre el trabajo indígena, la propia composición del Comité era ya una garantía de que se mantendría en segundo plano cualquier asunto políticamente controvertido relativo a la política colonial oficial. Hasta su disolución final, el Comité siguió estando constituido predominantemente por hombres blancos, la mayoría de ellos administradores y estudiosos de las metrópolis coloniales³⁶⁶.

La OIT estaba muy dispuesta también a no involucrarse demasiado en la labor colonial de las Naciones Unidas. Por ejemplo, en un principio, la Organización se mostró muy reacia a responder favorablemente a las solicitudes de colaboración con el Consejo de Administración Fiduciaria de las Naciones Unidas y las nuevas comisiones coloniales establecidas por el ECOSOC, debido a la inquietud de que la OIT pudiera verse salpicada fácilmente por los debates sumamente «politicizados» que se dirimían en estos órganos. Así, el que las cuestiones coloniales entraran finalmente en las deliberaciones de la OIT durante los primeros años de la posguerra se debió a la influencia de esos nuevos Estados Miembros asiáticos –principalmente de la India– que acababan de emanciparse del dominio colonial. La posición de la India en la OIT era excepcional en más de un sentido. Como único Estado Miembro «colonial», ya había adquirido una sólida experiencia de primera mano de las políticas de la OIT durante los años de entreguerras.

364 Maul: *Derechos humanos, desarrollo y descolonización*, págs. 87-105.

365 Convenio sobre política social (territorios no metropolitanos), 1947 (núm. 82).

366 Maul: *Derechos humanos, desarrollo y descolonización*, págs. 189-195.

Los representantes de la India en la Comisión de Derecho Internacional venían abogando desde hacía mucho tiempo por que la Organización abandonara su eurocentrismo y su tendencia a ocuparse de los problemas de las naciones industrializadas de Occidente y se centrara en los problemas y las necesidades de los países asiáticos³⁶⁷. El tamaño y el potencial económico del país otorgaban credibilidad a estas reivindicaciones. En términos financieros, incluso antes de la independencia, la India era el tercer contribuyente de la OIT, después de los Estados Unidos y del Reino Unido, con una aportación del 8 por ciento del presupuesto de la Organización³⁶⁸. Con el Japón bajo la administración militar de los Estados Unidos, y China desgarrada por la guerra civil, quedaba la India para asumir naturalmente el liderazgo de la región. Además, su Gobierno mostró una firme voluntad de actuar no solo como voz del conjunto de Asia, sino también como punta de lanza del anticolonialismo en la esfera internacional. El objetivo declarado de la India era «descolonizar» las organizaciones internacionales³⁶⁹.

No transcurrió mucho tiempo antes de que la OIT se convirtiera en uno de los principales escenarios de esta pugna. Desde la perspectiva de la India, un primer paso necesario en esta dirección fue la mayor regionalización de la Organización. Después de la guerra, la India y China pidieron reiteradamente a la OIT que reforzara sus estructuras «locales». Durante los años de entreguerras, la OIT había mantenido dos oficinas de contacto en Asia Oriental: en Delhi y en Nanjing. Más allá de estos pequeños puestos de avanzada, unas pocas visitas de funcionarios de la OIT fueron el único medio de contacto directo con Asia oriental. Un primer paso para dedicar más atención a los problemas del continente asiático fue convocar una Conferencia Regional Asiática según el modelo de las Conferencias Regionales Americanas de Santiago (1936) y La Habana (1939). Si bien esta idea ya se había planteado durante el mandato de Harold Butler en la década de 1930, el estallido de la Segunda Guerra Mundial había impedido que se llevara a cabo. Sin embargo, la OIT comenzó a prepararse para esa reunión ya en 1942. Después de una reunión preparatoria en Delhi a finales de 1947, la primera Conferencia Regional Asiática oficial tuvo lugar en Nuwara Eliya (Ceilán) a finales de diciembre de 1949 y principios de enero de 1950.

El esfuerzo correspondiente para reformar las estructuras organizativas de la OIT resultó ser una empresa mucho más compleja. Las primeras tentativas para que el Consejo de Administración reflejara con mayor precisión la composición geográfica de los Miembros de la Organización se malograron. El Consejo mantuvo su sesgo predominantemente occidental e industrializado, con 12 de sus 32 puestos ocupados por representantes europeos, y con puestos adicionales

367 Rodgers: «India, the ILO and the quest for social justice since 1919»; L.N. Birla y P.P. Pillai: *India and the ILO* (Oxford, Oxford University Press, 1946).

368 Rodgers: «India, the ILO and the quest for social justice since 1919».

369 Mazower: *No enchanted palace*, págs. 185-187.

reservados para 11 países de América del Norte y del Sur. Asia, que representaba aproximadamente la mitad de la población activa del mundo, solo obtuvo cinco puestos. África, aún bajo el dominio colonial, no tenía otra representación que la de Sudáfrica dominada por los blancos. Por el momento, los países industrializados seguían siendo dominantes. En comparación, fueron más fructíferos los intentos de empujar a la Oficina Internacional del Trabajo a que pusiera en práctica unas políticas de contratación más equilibradas desde el punto de vista geográfico³⁷⁰.

Los representantes de la India venían criticando desde hacía mucho tiempo lo que, en su opinión, eran evidentes asimetrías geográficas en la composición del personal de la OIT, en particular en las instancias ejecutivas. No había duda de que se trataba de un problema muy arraigado. Durante todo el período de entreguerras, solo un representante de una nación no occidental, el Japón, había alcanzado un puesto de alto nivel en cualquiera de las subdivisiones del sistema de la Sociedad de Naciones. Incluso en la OIT, en los puestos de categorías inferiores, con unos efectivos de alrededor de 200 personas, solo había cuatro miembros de origen indio como máximo. Además de exigir un aumento significativo de esta cifra en todos los niveles del escalafón, China e India habían empezado a reclamar al unísono durante la guerra que el puesto de subdirector general, que tenía una fuerte carga simbólica, fuera ocupado por un funcionario de origen asiático. No obstante, habrían de pasar cuatro años desde que Phelan sondeara por primera vez a los representantes asiáticos en la Conferencia de Filadelfia para que un funcionario de nacionalidad india ocupase dicho cargo, en este caso Raghunath Rao, en marzo de 1948. En los años anteriores a su nombramiento, la cuestión fue aplazada en reiteradas ocasiones, en gran medida debido a la resistencia británica ante los recelos que despertaba que la subdirección general fuera ocupada por alguien con tendencias potencialmente anticoloniales. Fue una lenta evolución, y hubo que esperar al ímpetu del auge de la descolonización durante la década de 1950 para que se afanzara en la OIT una representación geográfica más equilibrada en todos los niveles de la administración³⁷¹.

La contribución más importante que la India y la primera ola de descolonización hicieron al programa y la estructura de la OIT fue en un ámbito totalmente diferente. En la primera Conferencia Regional Asiática «preparatoria», celebrada en Delhi en 1947, los Estados asiáticos abogaron por algo más que una mejor representación en la Organización. Lo que exigían países como la India o Birmania, que acababan de liberarse del yugo colonial, era sobre todo ayuda para superar la situación de subdesarrollo que padecían. En esa línea, el Primer Ministro de la India, Jawaharlal Nehru, declaró en su discurso de apertura de la Conferencia de Delhi que deseaba que la OIT asumiera un papel de intermediaria en la transmisión de conocimientos y experiencia con los países en desarrollo,

370 Maul: *Derechos humanos, desarrollo y descolonización*, págs. 124-128.

371 *Ibid.*

en una institución capaz de organizar la transferencia y redistribución de los recursos de los países industrializados occidentales hacia los países del Sur. Nehru y otros dirigentes hicieron llamamientos en ese mismo sentido aduciendo argumentos tanto morales como prácticos. En su opinión, la OIT debía ayudar a los países en desarrollo a superar su herencia colonial y, al mismo tiempo, responder a la creciente interdependencia internacional que exigía la nueva economía mundial poscolonial. En términos prácticos, esto debía traducirse en que la OIT centrara su atención en las actividades operativas y dirigiera a partir de entonces sus esfuerzos a consolidar las economías de los antiguos países coloniales, apoyar las iniciativas de estos en pro de la industrialización y el desarrollo rural y proporcionarles sus conocimientos técnicos especializados para que aumentaran su productividad y crearan una fuerza de trabajo moderna³⁷². Las voces de Asia resonaron en América Latina, donde las Conferencias Regionales de Ciudad de México (1946) y Montevideo (1949) hicieron suyas las demandas de seguridad económica internacional y de derechos socioeconómicos expresadas durante el período previo a la guerra y recogidas en la Declaración de Filadelfia. Esos llamamientos se vieron reforzados por la insistencia en la necesidad de dotar de una perspectiva más práctica a la labor de la Organización, que tuvo su origen en una óptica totalmente diferente.

De la reconstrucción al desarrollo

Aun cuando la OIT ya había ensanchado sus horizontes allende las fronteras de Europa y las Américas, no fue sino a través de la ampliación de la asistencia técnica a estas regiones cuando empezó a establecerse como un organismo operativo. Como se ha expuesto en los capítulos anteriores, durante el período de entreguerras la OIT ya había acumulado experiencia y enviado misiones de asistencia técnica a América Latina, Europa sudoriental y, en algunos casos, incluso a Asia y África septentrional. Como ha señalado un estudio reciente sobre la Sociedad de Naciones, ya había arraigado una «visión del desarrollo como proyecto intervencionista de transformación socioeconómica sistemática», una visión que la OIT también había hecho suya. Lo que se vivió en la posguerra no fue tanto el «nacimiento del desarrollo» como la «reactualización de la política global de desarrollo tal como se había formulado y practicado en las décadas anteriores»³⁷³. La guerra había contribuido como mínimo a que la OIT afianzara su compromiso de posicionarse como una fuente de referencia de conocimientos técnicos en este ámbito. La Declaración de Filadelfia había encomendado a la OIT

372 Conferencia Regional Asiática (ARC) I (1947), *Record of Proceedings*, Rep X, 1-6.

373 Frey, Kunkel y Unger: «Introduction: International organizations, global development, and the making of the contemporary world», pág. 7.

que prestara sus servicios tanto al esfuerzo de reconstrucción de la posguerra en Europa como a «realizar el progreso económico y social de las regiones menos desarrolladas [del mundo]»³⁷⁴. En este mandato se pedía implícitamente y por partida doble que se ampliaran las actividades prácticas de la Organización.

Sin embargo, solo el contexto histórico específico del período inmediatamente posterior a la guerra contribuiría a traducir este mandato en la adopción de medidas prácticas. La presión sobre la OIT para que ampliara sus actividades operativas –aun cuando con ello se restaba importancia a las actividades normativas «clásicas» de la Organización– tenía su origen en diversas fuentes. Además de las demandas cada vez más exigentes de los países asiáticos y latinoamericanos, uno de los mayores estímulos fue la evolución de la política interna y externa de los Estados Unidos, donde un Congreso dominado por los republicanos comenzó a retroceder en su apoyo a las políticas del New Deal. En la OIT, estos cambios se hicieron palpables a través de la actitud cada vez más crítica de los funcionarios de los Estados Unidos hacia el establecimiento de normas, por no hablar del tono abiertamente hostil que los representantes de las empresas estadounidenses adoptaron hacia la OIT a finales de la década de 1940³⁷⁵.

Al mismo tiempo, la ayuda que se había prestado inicialmente en el marco del Plan Marshall estadounidense –oficialmente el Programa de Recuperación Europea– impulsó sustancialmente la ampliación de las funciones de asistencia técnica de la OIT. En junio de 1947, Washington brindó apoyo para la reconstrucción a sus aliados europeos (incluidos los Gobiernos de la zona de influencia soviética) a través de un amplio Programa de Recuperación Europea. La negativa de la Unión Soviética a aceptar dicho apoyo, así como la de países aliados como Checoslovaquia y Polonia, condujo a la fundación de la Organización para la Cooperación Económica Europea (OCEE), a la que se encomendó la tarea de administrar los recursos recibidos. Los Estados Unidos instaron a la OIT a que proporcionara su experiencia técnica en materia de formación profesional y su conocimiento de los datos estadísticos sobre déficit y superávit de mano de obra a esta organización de reciente creación. No tardaría en ponerse de manifiesto que, a partir de entonces, cualquier participación de la OIT en la reconstrucción europea estaría condicionada a su cooperación con la OCEE³⁷⁶.

374 OIT, Declaración de Filadelfia, artículo IV.

375 Las discusiones sobre el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), fueron un buen ejemplo de ello. Al mismo tiempo que la CIT adoptaba el Convenio, la Ley Taft-Hartley restringía los derechos sindicales en los Estados Unidos. Véase al respecto Nelson Lichtenstein: *State of the Union: A century of American labor. Politics and society in twentieth-century America* (Princeton, NJ, Princeton University Press, 2002), págs. 115-122.

376 En relación con la OCEE, véase en particular Mathieu Leimgruber y Matthias Schmelzer (coordinadores): *The OECD and the international political economy since 1948* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2017).

Fue en este contexto cuando se produjo un golpe de timón en el rumbo de la OIT, que venía anticipándose desde hacía mucho tiempo. En junio de 1948, el Consejo de Administración confirmó al Secretario de Trabajo estadounidense en funciones, David Abner Morse, de 40 años de edad, como nuevo Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. Antes de su traslado a Ginebra, Morse había dedicado casi toda su vida profesional a cuestiones relacionadas con la política social y laboral, primero en el ámbito nacional y más tarde en el internacional. Su trabajo para los organismos del New Deal dedicados al campo del derecho laboral en sentido amplio durante la década de 1930 lo habilitaron para llevar a cabo diversas misiones durante la Segunda Guerra Mundial. Durante esos años, Morse, como jefe de varios departamentos militares estadounidenses dedicados al ámbito laboral, fue el principal funcionario responsable de la elaboración de planes para la redemocratización de las relaciones laborales y, en particular, para la reconstrucción de los sindicatos libres en Italia y Alemania. Al igual que para muchos otros liberales defensores del New Deal, la experiencia acumulada por Morse durante y después de la guerra en la administración nacional fue decisiva para las actividades que llevaría a cabo posteriormente en los foros internacionales. A su regreso a los Estados Unidos en 1946, Morse fue nombrado Subsecretario de Trabajo para Asuntos Internacionales –un puesto recién creado– por el Presidente Truman. En calidad de tal, Morse aprovechó su experiencia en tiempos de guerra y cumplió un papel decisivo para convertir al Departamento de Trabajo en un instrumento de la política exterior estadounidense. En 1947, una de sus principales tareas había consistido en recabar el apoyo de la AFL y del CIO, así como de sus aliados europeos, para la aplicación del Plan Marshall. Morse también fue uno de los primeros defensores de la ampliación de las políticas del Plan Marshall más allá de las fronteras europeas. Por lo tanto, participó en los debates que precedieron al anuncio del programa del Punto Cuarto de Truman, en enero de 1949, en el que esta idea se manifestó con más claridad. La razón principal por la que el Gobierno estadounidense presionó para el nombramiento de Morse fue sin duda la esperanza de que pudiera utilizar su posición para generar apoyo al Plan Marshall y a las primeras políticas internacionales de desarrollo, lo que en ambos casos implicaba una expansión masiva de los servicios técnicos de la OIT³⁷⁷.

Los primeros meses de Morse en el cargo comenzaron en medio del clima de creciente animosidad de la Guerra Fría. El nuevo Director General, durante

377 Toda la información bibliográfica se basa en mi propia investigación en el archivo del propio David A. Morse, MC097, Public Policy Papers, Departamento de libros raros y colecciones especiales de la Princeton University Library, y en los archivos de la OIT en Ginebra. Véase también Daniel Maul: «Morse, David Abner», en Bob Reinalda, Kent J. Kille y Jaci Eisenberg (coordinadores): *IO BIO, Biographical dictionary of Secretaries-General of international organizations*, www.ru.nl/fm/iobio.

su primer mandato, se mantuvo en estrecho contacto con el Departamento de Estado para tratar muy diversas cuestiones. Un elemento clave de estas conversaciones fue la habilidad con la que Morse manejó su posición para superar el escepticismo hacia el Plan Marshall y los temores de dominación estadounidense que este generaba. Según sus propios recuerdos, una de las primeras acciones oficiales de Morse fue organizar, junto con el Secretario de Comercio de los Estados Unidos, Averell Harriman, una reunión con Léon Jouhaux y el Ministro de Finanzas francés, Paul Ramadier. En aquella reunión, Morse y Harriman explicaron a sus homólogos franceses la importancia del Plan Marshall desde la perspectiva estadounidense como medida para contrarrestar los avances comunistas en Europa³⁷⁸.

A finales de 1948, Morse pronunció su primer discurso programático ante el Consejo de Administración, en el que pidió que se adoptaran medidas para consolidar y luego ampliar sistemáticamente todas las actividades técnicas de la OIT relacionadas con la «mano de obra». Esta iniciativa se coordinaría con la OCEE, en cuya Conferencia inaugural, con ocasión de su fundación a principios de año, se había sugerido que la OIT debía contribuir a la reconstrucción europea precisamente en este ámbito, así como en el ámbito de la coordinación internacional de la migración laboral³⁷⁹. Cuando Morse hizo su alocución ante el Consejo de Administración, el debate sobre la asistencia técnica ya había comenzado a extenderse bastante más allá del contexto europeo. Poco después, en enero de 1949, el Presidente Truman, en el discurso de apertura de su segundo mandato, también conocido como el discurso de los Cuatro Puntos, defendió la ampliación del Plan Marshall a países que no fueran europeos. En el Punto Cuarto se comprometió a proporcionar recursos tecnológicos y conocimientos especializados a las regiones subdesarrolladas del mundo para ayudarles a aumentar su productividad. Al igual que en el Plan Marshall, el objetivo de aumentar la productividad ocupaba un lugar central en el programa, lo que proporcionó un ángulo para que la OIT se vinculara directamente a él³⁸⁰. En su discurso, Truman había propuesto expresamente el sistema de las Naciones Unidas como canal para proporcionar ese apoyo técnico, ya que ello posibilitaría compartir la carga financiera y evitaría que se vertiesen el tipo de críticas

378 La colección de entrevistas de Historia Oral con David A. Morse (OHIM) se conserva en los archivos de la Harry S. Truman Presidential Library & Museum, NARA, Independence, MO. En 1977, se grabaron tres entrevistas distintas con Morse: el 25 y el 30 de julio, y el 3 de agosto. En lo que se refiere a la reunión con Jouhaux y Ramadier, véase OHIM, 30 de julio de 1977, pág. 110. Pueden consultarse en línea las transcripciones de dichas entrevistas: <https://www.trumanlibrary.org/oralhist/morse.htm>.

379 Alcock: *History of the International Labor Organization*, pág. 210.

380 Charles Maier: «The politics of productivity: Foundations of American international economic policy after World War II», *International Organization*, vol. 31, núm. 4 (1977), págs. 607-633.

políticas en los países receptores que cabía esperar si los fondos hubieran procedido directamente de los Estados Unidos³⁸¹.

Tras el discurso de Truman, Morse se había asegurado de que el Gobierno de los Estados Unidos fuera consciente de la disposición de la OIT a desempeñar un papel activo en la aplicación del programa del Punto Cuarto. Ya en noviembre de 1948, en vísperas del viaje de Morse a la India para la Conferencia Regional Asiática, recibió la garantía del Secretario de Estado, George Marshall, de que el Gobierno de los Estados Unidos valoraba muy positivamente la posible contribución de la OIT a la lucha contra el comunismo mediante «medidas social y económicamente agresivas»³⁸². Poco después, el Departamento de Estado entregó a Morse un memorando que confirmaba que la OIT y su «Programa de Recursos Humanos» era, desde un punto de vista estadounidense, el organismo idóneo para proporcionar asistencia técnica³⁸³. Finalmente, en enero de 1949, después del discurso de Truman, Morse se puso en contacto con el nuevo Secretario de Estado, Dean Acheson, para recordarle que la OIT podía hacer una gran contribución a la batalla defensiva contra el comunismo prestando ayuda a las regiones subdesarrolladas del mundo. Como señaló, el proyecto de la OIT de un programa de asistencia técnica para la reconstrucción europea encajaba «completamente en la política definida por el Presidente», y aseguró a Acheson que la Organización estaba «disponible para cooperar al máximo»³⁸⁴.

Se acordó que la OIT debería recibir inicialmente un millón de dólares estadounidenses de la Administración de Cooperación Económica (ECA), que era el órgano responsable de la distribución de fondos en el marco del Plan Marshall, para un proyecto modelo en el ámbito de la formación profesional. Este procedimiento causó cierto malestar, tanto entre los representantes de los sindicatos como entre los gobiernos europeos. Por ejemplo, Léon Jouhaux, presidente del Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración, expresó su preocupación por que el Programa de Asistencia Técnica pudiera dejar a la OIT bajo el control de los Estados Unidos³⁸⁵. Además, en ese momento, los representantes de muchas organizaciones sindicales europeas seguían temiendo que esta política hubiera acelerado aún más la descomposición de la FSM, cuyos miembros se

381 Robert A. Packenham: *Liberal America and the third world: Political development ideas in foreign aid and social science* (Princeton, NJ, Princeton University Press, 1973), págs. 43-49.

382 Marshall a Morse, 24 de noviembre de 1948, citado en Maul: *Derechos humanos, desarrollo y descolonización*, pág. 139.

383 El memorando interno anticipaba el Programa del Punto Cuarto y destacaba la importancia crucial que revestía el papel de las organizaciones internacionales en él. Se consideraba que la OIT era la organización más adelantada de todas ellas en términos de asistencia técnica, junto con la FAO y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

384 David Morse a Dean Acheson, 31 de enero de 1949, citado en Maul: *Derechos humanos, desarrollo y descolonización*, pág. 140.

385 OHIM: 30 de julio de 1977, pág. 109.

habían enredado prácticamente desde el principio en una amarga controversia en torno al Plan Marshall³⁸⁶.

Sin embargo, en 1949, la FSM comenzó a deshacerse. En octubre de 1949, la mayoría de los sindicatos no comunistas rompieron con la FSM y crearon la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIO-SL). Los sindicatos estadounidenses participaron en la nueva federación internacional, que obtuvo una posición de mayoría cualificada –o monopolio– en el Grupo de los Trabajadores de la OIT, similar a la que había tenido la FSI antes de la guerra. Para David Morse, esto significaba que la agitación en el Grupo de los Trabajadores durante el breve intervalo de desaparición de la FSM, de 1945 a 1949, había tocado a su fin³⁸⁷.

Por lo tanto, la historia inicial del Programa de Asistencia Técnica estaba íntimamente vinculada, en más de un sentido, con el contexto de la Guerra Fría. No cabe duda de que Morse tenía la intención de utilizar la asistencia técnica para convertir a la OIT en un instrumento más eficaz para el bloque occidental y para situar las actividades de la Organización en la primera línea del conflicto con la Unión Soviética. No era una mera coincidencia que uno de los primeros países fuera del marco del Programa de Recuperación Europea que se beneficiaría del Programa de Mano de Obra fuera la Yugoslavia de Tito, que acababa de romper con Stalin y convertirse en un país disidente dentro del bloque oriental³⁸⁸.

La amenaza de una Guerra Fría inminente sirvió de telón de fondo para los debates en un segundo ámbito en el que la OIT pretendía contribuir a la reconstrucción europea: la reglamentación de la migración internacional. La migración, obviamente, no era un campo nuevo para la OIT. Durante el período de entreguerras, la Organización se había ocupado, en primer lugar, de la integración social de los refugiados y, posteriormente, de promover la coordinación internacional de las migraciones por motivos laborales a fin de contrarrestar los efectos de la Gran Depresión. Después de 1945, la cuestión volvió al orden del día con renovada urgencia. La desmovilización de millones de soldados agravó los excedentes de mano de obra acumulados en muchos países durante la guerra, y su reintegración en el mercado laboral planteó un reto importante. Además, millones de las denominadas personas desplazadas, que a menudo no pueden o no quieren regresar a sus países de origen, se vieron atrapadas en lugares donde no podían encontrar trabajo. Al mismo tiempo, en América Latina y en países

386 Anthony Carew: «A false dawn: The World Federation of Trade Unions (1945–1949)», en Anthony Carew *et al.*: *The International Confederation of Free Trade Unions* (Berna, Peter Lang, 2000). En relación con el contexto más amplio de la posición de la AFL en el inicio de la Guerra Fría y con respecto al Plan Marshall; véase Carew: *American labour's Cold War abroad: From deep freeze to détente, 1945–1970*, págs. 58-64.

387 *Ibid.*

388 OHIM, 3 de agosto de 1977, pág. 145.

como Australia, que estaban inmersos en procesos de expansión económica e industrialización, se generó una demanda masiva de mano de obra calificada. En este contexto, Morse renovó la pretensión de la OIT en el período de entre-guerras de convertirse en el organismo internacional principal tanto para el estudio como para la reglamentación de la migración³⁸⁹. A diferencia de la época anterior a la guerra, en 1948 había varias organizaciones que se interesaban por este tema. Junto a la OIT, participaron en el debate las Naciones Unidas, la UNESCO, la OMS, la FAO y el Banco Mundial. Sin embargo, faltaba coordinación de los esfuerzos de estas organizaciones y ninguna de ellas tenía la experiencia previa de la OIT en materia de migración. Morse, por lo tanto, tomó la iniciativa, y la OIT comenzó a establecer misiones sobre el terreno en países con potencial migrante como Italia, Alemania y Austria, y a enviar misiones piloto a dos posibles países receptores en América Latina (Ecuador y Bolivia)³⁹⁰.

Al final, sin embargo, todas estas iniciativas se quedaron en casi nada. Al igual que hoy en día, en aquella época la migración resultó ser una cuestión sumamente politizada, cuando no tóxica. Algunas naciones europeas –en particular aquellas con una larga tradición de emigración al extranjero, como el caso de Italia– apreciaban el papel que «la emigración planificada y organizada» podía desempeñar como «válvula de seguridad» para evitar el desempleo a gran escala, y acogieron con satisfacción los esfuerzos de la OIT en este sentido³⁹¹. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos se oponían a la idea de que un organismo internacional interfiriera con sus propias políticas nacionales de inmigración, tanto por razones políticas como económicas. La preocupación de que la migración procedente de los países pobres rebajase el nivel de vida en el país de origen era habitual también entre los sindicatos.

En cuanto a los refugiados y los desplazados, los temores de los gobiernos a este respecto eran especialmente acusados. La situación era bastante paradójica. La mayoría de los participantes en el debate –gobiernos, empleadores y sindicatos– estaban de acuerdo en que la coordinación de la migración internacional era un factor crucial para la reconstrucción de la economía mundial, pero muy pocos estaban dispuestos a ceder parte de su soberanía y transferir la responsabilidad y el poder de decisión a un organismo internacional. Aunque pocos cuestionaban la competencia técnica de la OIT en este campo, las consideraciones políticas, exacerbadas por la profundización de la división entre los bloques del Este y del Oeste, acabaron pesando más. En la Conferencia Internacional sobre las Migraciones celebrada en Nápoles en 1951, fue sobre todo la falta de apoyo por parte de los Estados Unidos lo que finalmente echó por tierra el proyecto. En

389 Alcock: *History of the International Labor Organization*, págs. 220-234.

390 *Ibid.*

391 OIT: *Actas de las sesiones*, Conferencia Internacional del Trabajo, 33.ª reunión, 1950 (Ginebra, OIT, 1951), pág. 254.

el apogeo del macartismo, los temores a la infiltración comunista se multiplicaron e impidieron que los funcionarios estadounidenses firmaran acuerdos vinculantes con organizaciones internacionales integradas por países comunistas (en el caso de la OIT, Polonia y Checoslovaquia). Al final, se instaló en Nápoles una Administración de Migraciones provisional con competencias limitadas, y la OIT terminó ocupándose de la tarea menor de prestar asistencia técnica en el ámbito de la formación profesional. En retrospectiva, puede decirse que fue el último clavo en el ataúd de las ambiciones de la OIT en este campo. Lo que quedó del compromiso de la OIT con la migración internacional fue un Convenio (Convenio sobre los trabajadores migrantes, núm. 97) y una Recomendación (núm. 86) de título homónimo, adoptados por la CIT en 1949. Al final, ambos se ocuparon predominantemente de cuestiones técnicas relacionadas con la migración y el trato de los migrantes en lo que respecta a los salarios, las horas de trabajo y la capacitación, pero la participación de la OIT estuvo exenta de cualquier aspecto relativo a la reglamentación internacional de la migración laboral³⁹².

Si miramos la cuestión desde un ángulo diferente y con el telón de fondo de la inminente Guerra Fría, la pretensión fallida de convertirse en un organismo internacional para la migración internacional proporcionó a la OIT otra razón más para reorientar su atención de la escena europea hacia los países en desarrollo. Sin embargo, la Guerra Fría solo era una parte de la historia. Igualmente relevante fue el hecho de que los dirigentes de la OIT decidieran responder a una demanda genuina y a un número creciente de voces de los Estados Miembros que pedían a la Organización que prestara atención a los problemas fuera de Europa. Las conversaciones del nuevo Director General con varios corresponsales de la OIT y, en particular, con representantes de países de América Latina y Asia le infundieron la idea de la necesidad y del enorme potencial de éxito de las actividades de asistencia técnica adaptadas a las necesidades de las regiones menos desarrolladas del mundo. Además, el conflicto entre el Este y el Oeste añadía una sensación de urgencia a estas consideraciones, en particular, después de que en China el Partido Comunista emergiese victorioso de la prolongada guerra civil sufrida por aquel país y teniendo en cuenta que se avecinaba un conflicto similar en la península de Corea.

Este fue el escenario en el que Morse propuso a la CIT en 1949 transformar la OIT en un organismo al servicio de las necesidades específicas de las «naciones subdesarrolladas». Declaró que la Oficina estaba a favor del cambio porque pretendía «persistir continuamente en que su labor revista la mayor importancia práctica para todos los Estados Miembros y no solamente para ciertos grupos de ellos». Esta declaración, por supuesto, se refería directamente a la sensación de abandono por parte de la OIT que amplias regiones del mundo habían experimentado en el pasado. Morse declaró que la Organización había comprendido

392 Los países comunistas fueron los únicos que se opusieron a los instrumentos.



El Director General de la OIT David Morse con el Primer Ministro de la India Jawaharlal Nehru en la IV Conferencia Regional Asiática, en Nueva Delhi, India.

que había una enorme demanda de industrialización, aumento de la producción y mejora del nivel de vida por parte de amplios sectores de la población mundial. Ofreció apoyo y asistencia en la aplicación de la formación profesional, el aumento de la productividad del trabajo, la introducción de métodos modernos de protección laboral y la organización de las relaciones laborales³⁹³. Las promesas de Morse fueron recibidas con entusiasmo por un gran número de representantes de países asiáticos y latinoamericanos en la Conferencia.

En su informe a la Conferencia Regional Asiática celebrada en Nuwara Eliya a finales de 1949, Morse declaró que la OIT había desplazado a Asia el centro de atención de sus actividades. Más tarde aseguraría a los asistentes a la Conferencia que el «grito de miseria que surge de las gargantas de millones de personas de Asia» había sido escuchado en Ginebra³⁹⁴. En un mensaje de bienvenida a la Conferencia, Nehru elogió a la OIT por el seguimiento de las promesas de la Declaración a través de medidas concretas; y un representante de los trabajadores de Ceilán se hizo eco del estado de ánimo general, al aplaudir el hecho de que «la OIT por fin hubiera cumplido con sus obligaciones para con este continente hasta ahora descuidado»³⁹⁵. Los participantes en dicha Conferencia no pasaron por alto la influencia que había tenido la Guerra Fría en la transformación de la OIT, pero mientras que quienes se inclinaban hacia las tesis del bloque occidental acogían de buen grado el Programa de Asistencia Técnica (PAT) como un medio para contener el avance del comunismo en Asia, otros países –como la India, Birmania e Indonesia– que adoptaron una postura neutral guardaron silencio. Un representante filipino llamó deliberadamente a las naciones industrializadas de Occidente a «destinar sus recursos a esta parte del mundo», estableciendo así una seguridad que «ninguna fuerza de armas pueda conquistar»³⁹⁶. De esta manera, los posibles receptores utilizaron el empuje anticomunista del programa para exigir más a los posibles países donantes.

En este contexto, la OIT se convirtió oficialmente en una agencia de ayuda al desarrollo³⁹⁷. En este sentido, por supuesto, no actuó de forma aislada, ya que en la Asamblea General y en el Consejo Económico y Social ya existían planes para un enfoque coordinado del desarrollo por parte de todo el sistema de las Naciones Unidas, incluso antes de la iniciativa de Truman. En 1948, en una resolución del Consejo Económico y Social, se crearon varias comisiones regionales dedicadas

393 OIT: *Actas*, Informe I: Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 32.ª reunión, 1949 (Ginebra, OIT, 1951), pág. 129.

394 Véase, en particular, la sección «The ILO and Asia», *Record of Proceedings*, Report I: Report of the Director-General, Conferencia Regional Asiática II (1950), págs. 137-153.

395 *Ibid.*, pág. 81.

396 *Ibid.*, pág. 115.

397 OIT: *Actas del Consejo de Administración*, 109.ª reunión, Ginebra, 1949, págs. 61-64 (en inglés).

a los problemas económicos y sociales de los países en desarrollo. En marzo de 1949, el ECOSOC aprobó una resolución en la que pedía al Secretario General que elaborara un programa coordinado para la prestación de asistencia técnica a las naciones subdesarrolladas³⁹⁸. Las negociaciones dentro de la ONU sobre el diseño de dicho programa, que incluía a la OIT, se llevaron a cabo a lo largo de 1949. En 1950, la OIT se convirtió en uno de los órganos ejecutivos del nuevo Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas (PAAT), que posteriormente financiaría la mayoría de los proyectos del PAT. Morse y los jefes de las otras instituciones que participaban en el PAAT (FAO, OMS y otros seis organismos especializados de las Naciones Unidas) se reunieron entonces en la Junta de Asistencia Técnica para discutir la asignación de fondos. Por lo tanto, el PAT formaba parte del marco más amplio de las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas. Desde el punto de vista de la OIT, esto tenía la ventaja de que eliminaba (o al menos disimulaba) la fuerte conexión externa con los objetivos de la política exterior estadounidense que había implicado el giro inicial hacia la asistencia técnica. Ayudó a disipar la preocupación dentro y fuera de la OIT de que la asistencia técnica sería sinónimo de una mayor influencia estadounidense en las políticas de la Organización.

398 La primera de estas instituciones, creada a principios de 1947, fue la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente (ECAFE). Fue seguida algo más de un año después por la Comisión Económica para América Latina (ECLA). ECOSOC, Resolución 180 (VIII), 3 de abril de 1949, Asistencia Técnica para el Desarrollo Económico.

Parte III **Entre la descolonización
y la Guerra Fría: 1949-1976**

Durante la larga etapa de David Morse al frente de la Organización (1948-1970), la OIT sufrió una profunda transformación. La Guerra Fría y la descolonización fueron los dos hechos principales que impulsaron el proceso que cambió el aspecto y el equilibrio de poder interno de la OIT y modificó prácticamente todas sus esferas de actividad. En este sentido, el año 1954 fue una fecha decisiva. Un año después del fallecimiento de Stalin, la Unión Soviética recuperó su condición de miembro de la Organización. La consecuencia fue que la OIT dejó de tener la condición de organización casi exclusivamente del bloque occidental³⁹⁹. Si bien este cambio «normalizó» la posición de la OIT en el sistema de las Naciones Unidas, provocó también que surgieran controversias de base, entre ellas la cuestión de la composición tripartita de la OIT. La confrontación con el modelo social alternativo del bloque comunista obligó a la OIT a replantearse continuamente sus fundamentos y a buscar un equilibrio viable entre la búsqueda del universalismo y las ideas contrapuestas acerca de la organización social⁴⁰⁰.

Al mismo tiempo, la OIT sufrió otra transformación, como mínimo igual de drástica, durante la «era Morse». A raíz de la desintegración acelerada de los imperios coloniales europeos en Asia y África, la OIT duplicó con creces el número de Estados Miembros en apenas dos decenios: de los 55 países de 1948 pasó a los 121 de 1970. Este crecimiento se debió casi exclusivamente a la incorporación de las antiguas colonias⁴⁰¹. De 1960 en adelante, los «países en desarrollo» pasaron a conformar la mayoría de los Estados Miembros de la OIT, lo que supuso un fuerte incentivo para que la Organización adaptase su perfil, sus políticas y sus programas a las necesidades y exigencias de estos países. Además, impulsó a la OIT a seguir ampliando sus funciones técnicas y a hacer aún más hincapié en el desarrollo. En otro orden de cosas, la descolonización contribuyó a una mayor «politización» de las reuniones de la OIT. La pugna de las nuevas naciones contra los últimos vestigios del dominio colonial y los regímenes racistas del África Meridional llegó a la Organización con toda su fuerza en las décadas de 1950 y 1960.

En gran medida, la dinámica que impulsó la labor de la OIT durante este período fue producto del entrelazamiento y la superposición de los debates en torno a la Guerra Fría y la descolonización. Donde esta circunstancia se hizo más

399 Junto con la Unión Soviética, se admitió también a las repúblicas soviéticas de Ucrania y Belarús como Miembros independientes, de conformidad con la fórmula vigente de las Naciones Unidas, lo que reforzó la posición del bloque del Este. Las negociaciones de Morse con los líderes soviéticos aparecen registradas en ILOA MF Z 5/1/64/1, Re-admission USSR, 1954, 1961. Véase también Cox: «ILO-limited monarchy», págs. 105-106.

400 Daniel Roger Maul: «The 'Morse years': The ILO 1948-1970», en Van Daele *et al.* (coordinadores): *ILO histories*, págs. 365-400.

401 Ghébali: *The International Labour Organisation*, págs. 117-118.

evidente fue en el establecimiento de normas, ya que las cuestiones relativas a los derechos humanos adquirieron un papel muy destacado, en especial durante el decenio de 1950. En las deliberaciones sobre la aprobación y aplicación de normas en el ámbito de la libertad sindical, el trabajo forzoso y la discriminación, las controversias iniciales a lo largo del eje Este-Oeste fueron derivando hacia debates paralelos a lo largo de la línea de conflicto entre los países industriales de Occidente y un grupo emergente de países del Sur global.

5. El giro hacia el desarrollo

La transformación de amplio calado que tuvo lugar en la OIT a raíz de la descolonización se hizo palpable gracias a la ampliación de sus servicios de asistencia técnica. Después de unos primeros pasos titubeantes en el decenio de 1950, el área que acabó conociéndose como «cooperación técnica» superó con creces a los demás ámbitos en las décadas de 1960 y 1970. Al mismo tiempo, el paso de una asistencia técnica limitada a una cooperación técnica a gran escala afectó prácticamente a todas las esferas de actuación de la OIT. Su transformación en un organismo de cooperación técnica permitió a la OIT desprenderse de su sesgo europeo. La Organización adoptó una perspectiva mucho más global y destinó cada vez más iniciativas a cubrir las necesidades de los países menos industrializados.

No cabe duda de que la OIT no llevó a cabo esta transición de forma aislada, sino que, al igual que otros organismos internacionales de la época, participó como un engranaje más en la creciente maquinaria de desarrollo de las Naciones Unidas⁴⁰². Al mismo tiempo, diversas consideraciones estratégicas, sus mandantes y otros factores derivados de la competencia interinstitucional impulsaron a la OIT a intentar desarrollar un modelo propio. Sirvan para ilustrar este punto dos programas importantes: el Programa Indigenista Andino (PIA) de las décadas de 1950 y 1960 y el Programa Mundial del Empleo (PME), emprendido con ocasión del cincuentenario de la OIT en 1969. Ambos programas fueron un reflejo de las tendencias generales del momento en el pensamiento sobre el desarrollo. A través del PME en concreto, la OIT llevó la iniciativa en este debate y provocó que, durante un período breve pero importante, el pensamiento en torno al desarrollo hiciese hincapié en los enfoques centrados en la pobreza durante el decenio de 1970.

Ayudarlos a seguir el camino de la OIT: la asistencia técnica en el decenio de 1950

Cuando las actividades de asistencia técnica de la OIT comenzaron a cobrar impulso a principios del decenio de 1950, consistían básicamente en la capacitación para la población activa a través de la formación profesional o de proyectos destinados a aumentar la productividad de los trabajadores. En consecuencia, durante el decenio de 1950, el área de trabajo de los «recursos humanos»

402 Corinna R. Unger: *International development. A post-war history* (Londres, Bloomsbury Academic Publishing, 2018); Frey, Kunkel y Unger: «Introduction: International organizations, global development, and the making of the contemporary world»; Richard Jolly *et al.*: *UN contributions to development thinking and practice*, United Nations Intellectual History Project Series (Bloomington, IN, Indiana University Press, 2004).

representó alrededor de un 75 por ciento de todos los Programas de Asistencia Técnica (PAT)⁴⁰³. En sí mismos, los planes de formación profesional, orientados con claridad a la prestación de apoyo para las iniciativas de industrialización de los países en desarrollo, representaron prácticamente la mitad de las actividades de asistencia técnica de la OIT en ese período⁴⁰⁴. Incluso en el decenio de 1960, cuando se produjo una reforma sustancial de los programas de la OIT, ampliándose el ámbito de los servicios para abarcar la agricultura y esferas como la educación de trabajadores y la formación en materia de gestión, el desarrollo de los «recursos humanos» siguió siendo el pilar fundamental de la cooperación técnica, con la formación profesional como eje central⁴⁰⁵.

El fuerte sesgo industrial de los primeros PAT se explica con facilidad por el contexto general durante sus inicios. En un principio, el paso hacia la asistencia técnica fue una mera ampliación del Programa de Mano de Obra de 1948, una iniciativa adaptada a las necesidades de una Europa destrozada por la guerra y centrada en la formación industrial⁴⁰⁶. A su vez, la relativa insignificancia del desarrollo rural se debía a que la formación agrícola era una prerrogativa de la FAO, financiada también a través del Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas (PAAT). Sin embargo, en líneas generales, el enfoque industrial no era más que un reflejo de la visión predominante sobre las políticas de desarrollo. Dentro del enfoque «dualista» de la primera generación de economistas del desarrollo como W. Arthur Lewis, la dinámica central del desarrollo consistía en llevar a las sociedades subdesarrolladas desde su contexto tradicional a un contexto moderno o industrial. Solo así se generaría productividad y crecimiento y, por lo tanto, una mejora de las condiciones de vida⁴⁰⁷. La tarea de los organismos de desarrollo, ya fuesen nacionales o internacionales, consistía en respaldar y catalizar ese proceso de modernización. La insistencia de los PAT en la «mano de obra» encaja a la perfección con la visión dualista. En general, se aceptaba que, con la formación de los trabajadores, la OIT realizaba una contribución considerable a la industrialización y el aumento de la productividad⁴⁰⁸.

403 Las otras áreas fueron las «condiciones de vida» y las «instituciones sociales». En estas últimas cabe incluir las actividades de la OIT en el ámbito de las cooperativas. Sobre la evolución del Programa de Asistencia Técnica de la OIT, véase Ghéballi: *The International Labour Organisation*, págs. 242-267.

404 OIT: *The role of the ILO in the promotion of economic expansion and social progress in developing countries* (Ginebra, OIT, 1961); OIT: *A great adventure of our time. International co-operation and the ILO* (Ginebra, OIT, 1962), pág. 36.

405 El Consejo de Administración confirmó en 1965 que todas las actividades técnicas de la OIT se enmarcarían en tres apartados: 1) recursos humanos, 2) desarrollo de instituciones sociales y 3) mejora de las condiciones de vida y de trabajo.

406 Véase, por ejemplo: «El programa de mano de obra de la O. I. T.», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 39, núm. 4 (abril de 1949), págs. 381-409.

407 Unger: *International development*, pág. 109.

408 *Ibid.*, págs. 70-71.

La nueva orientación programática vino acompañada de cambios considerables en la Oficina Internacional del Trabajo, donde el personal se diversificó en cuanto a conocimientos especializados y distribución geográfica. Las estrategias de contratación ya habían empezado a cambiar con Harold Butler en el decenio de 1930, y la transformación se aceleró gracias a la ampliación del mandato económico recibido por la OIT en Filadelfia: los economistas y los especialistas en ciencias sociales empezaron a representar una proporción mucho mayor del personal de la OIT. Por su parte, la enorme cantidad de operaciones del decenio de 1950 impulsaron otro cambio. Pese a que las misiones de asistencia técnica del período de entreguerras las dirigieron sobre todo funcionarios de la OIT, la Organización empezó a basar su labor cada vez más en los servicios de especialistas externos. Entre 1950 y 1965, la OIT envió a casi 2000 especialistas de 78 nacionalidades a 3000 misiones especializadas en cerca de 100 países⁴⁰⁹.

Además, la composición geográfica de la Oficina Internacional del Trabajo sufrió cambios destacables. Con Morse, numerosas personas africanas y asiáticas ocuparon los puestos de categorías superiores. Un ejemplo notable fue el de Abbas Ammar, antiguo Ministro de Educación y Asuntos Sociales de Egipto. Tras ser contratado por Morse, ocupó el puesto de Subdirector general de 1959 a 1974. A continuación, Albert Tévoédjrè, antiguo Ministro de Información de Benin (a la sazón, Dahomey), se convertiría en 1965 en el primer miembro de la Oficina del Director General procedente del África Subsahariana⁴¹⁰. En otro orden, la asistencia técnica también contribuyó a intensificar la descentralización geográfica de la OIT. Entre 1949 y 1952 se crearon oficinas exteriores en Asia (Bangalore), América Latina (São Paulo) y Oriente Medio (Estambul). En el África Subsahariana, donde el colonialismo seguía siendo una realidad, se tardó más en establecer la representación regional de la OIT. El temor de los dirigentes coloniales a que esta oficina se pudiese convertir en un polo de «agitación» y abriese la puerta a una «internacionalización» de los asuntos coloniales impidió durante mucho tiempo que la OIT pudiese consolidar su presencia en el continente africano. La Organización tuvo que esperar hasta 1959, cuando numerosos países africanos obtuvieron la independencia, para abrir su primera oficina exterior africana en Lagos (Nigeria)⁴¹¹. La tarea principal de estas oficinas consistió en facilitar la coordinación de la asistencia técnica en sus propias regiones. El proceso de dispersión siguió su curso en el decenio de 1960 y conllevó una mayor descentralización de la OIT. Entre 1965 y 1968, las oficinas exteriores

409 Ghébali: *The International Labour Organisation*, pág. 256.

410 Entrevista de Oral History a David Morse, Oral History Research Office, Columbia University 1981, realizada por Peter Jessup, Columbia University en Washington, D.C., julio de 1980 a marzo de 1981, págs. 122-123.

411 Maul, Puddu y Tijani: «The International Labour Organization». Para tener una perspectiva general, véase también Nicholas Alexander Bernards: *Actors and entanglements in global governance: The ILO in Sub-Saharan Africa* (Hamilton, ON, McMaster University, 2016).

se convirtieron en oficinas de zona, que a su vez se pusieron al servicio de las recién creadas Oficinas Regionales y asumieron la responsabilidad regional de todos los proyectos y programas de cooperación técnica de la OIT⁴¹².

Por último, las nuevas actividades también afectaron al presupuesto de la OIT. Aunque el temor inicial a que la asistencia técnica pudiese ser una vía de entrada para el dominio estadounidense de la OIT se disipó muy pronto, surgieron nuevas dependencias en otros ámbitos. A través del PAAT y del llamado Fondo Especial –otra fuente de financiación de las Naciones Unidas creada en 1958 con el propósito de facilitar la ejecución de grandes proyectos–, la OIT obtenía acceso a fuentes extrapresupuestarias. Al mismo tiempo, se incrementó la relación de dependencia de la OIT con las Naciones Unidas y, en especial, con el ECOSOC, que gestionaba esos fondos. La dependencia se intensificó aún más con la creación del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) en 1965. En el marco del PAAT, los fondos disponibles en el decenio de 1950 no eran suficientes para que la OIT diese cumplida respuesta a todas las solicitudes de asistencia técnica recibidas⁴¹³. Con la creación del PNUD, cambió la situación; ahora se podían obtener fondos para programas de desarrollo a largo plazo, lo que brindó oportunidades completamente nuevas de iniciar proyectos que no se financiarían en exclusiva con el presupuesto ordinario de la OIT. No obstante, la Organización perdió al mismo tiempo un grado considerable de independencia a medida que fue aumentando la proporción de trabajo que escapaba a la supervisión financiera del Consejo de Administración, el cual apenas podía influir en los criterios del PNUD para conceder financiación⁴¹⁴.

La dependencia de las premisas concretas de la política de desarrollo de las Naciones Unidas fue una razón de peso, si bien no la única, que explicaba el interés de la OIT desde el principio por imprimir un sello reconocible a sus actividades técnicas. El PAT se sustentaba sobre una serie de principios básicos e hipótesis específicas de la OIT que también determinaron su forma. Para los arquitectos del PAT, sobre todo era necesario contrarrestar el temor a que el nuevo ámbito de las políticas de desarrollo relegara a un segundo plano las actividades «clásicas» de establecimiento de normas y, por ende, difuminara la

412 Ghébali: *The International Labour Organisation*, pág. 162; Alcock: *History of the International Labor Organization* págs. 239-240.

413 De los distintos receptores de fondos del programa de asistencia técnica de las Naciones Unidas, la OIT no ocupaba más que la cuarta posición y no recibía más del 11 por ciento del presupuesto del PAAT, por detrás de organizaciones como la UNESCO, la OMS y la FAO. En cifras absolutas, la OIT recibió entre 1950 y 1960 poco más de 25 millones de dólares estadounidenses en el marco del PAAT, mientras que la FAO obtuvo 68 millones, la OMS 45 millones y la UNESCO 35 millones. OIT: *The role of the ILO in the promotion of economic growth* (Ginebra, OIT, 1961), pág. 7.

414 Hugo Stokke: *Decent work. Principles, policies and programmes of the International Labour Organisation*. Tesis doctoral no publicada (Bergen, 2015), págs. 136-144.

identidad principal de la OIT. Para disipar esa inquietud generalizada, David Morse ya había empezado a promover en 1949 un enfoque integrado del desarrollo que fuese específico para la OIT. La asistencia técnica y las normas de la OIT no se consideraban principios opuestos, sino conceptos con un efecto catalizador y mutuamente beneficioso⁴¹⁵. Por lo que respecta al establecimiento de normas, las actividades operativas en las que estaba a punto de embarcarse la OIT eran «la otra cara de la misma moneda», como comentó el nuevo Director General en la CIT en 1949. Según Morse, su propósito consistía en activar y sustentar un proceso de desarrollo acorde con los objetivos de la Constitución de la OIT⁴¹⁶.

Estas garantías también pretendían disipar el temor más general a que, a través del PAT, la OIT se convirtiese en una organización regida por una lógica fundamentalmente económica. El énfasis de Morse en la «productividad» avivó esa inquietud en un primer momento⁴¹⁷. El concepto de productividad, vinculado como estaba a las ideas estadounidenses de progreso económico, provocó cierto grado de desconfianza, sobre todo entre los sindicatos. En 1952, Morse explicó que, a su juicio, el aumento de la productividad en todos los sectores económicos era el único camino viable hacia el desarrollo. Ahora bien, señaló asimismo que el concepto de productividad de la OIT era distinto al de otros organismos de desarrollo, puesto que reconocía que el incremento de la productividad por sí solo no bastaba para garantizar el progreso social. Morse impulsó un enfoque con tres vertientes que atendía a «los aspectos educativos, sociales y técnicos» de esta cuestión. Se comprometió a que, para la OIT, la promoción del incremento de la productividad provocara una rápida mejora del bienestar socioeconómico de la comunidad en general. Los gobiernos, afirmó Morse, no verían las buenas relaciones laborales y las políticas satisfactorias de salarios y empleo como medidas puramente accesorias, sino como «partes integrales de los programas para incrementar la productividad»⁴¹⁸.

Lo que subyacía a los PAT era el presupuesto básico de la teoría de la modernización de que las naciones en desarrollo debían reproducir paso por paso la misma evolución que los países industrializados⁴¹⁹. «No hay nada peculiar en

415 Véase Alcock: *History of the International Labor Organization*, pág. 219.

416 *Ibid.*, pág. 259.

417 Para consultar el debate y la respuesta de Morse, véase CIT (1949), *Actas*, págs. 250-254 y 255-265.

418 Memorándum de Morse: «Memorandum on the Report of the Director General to the 34th Session of the International Labour Conference», citado en Maul: *Derechos humanos, desarrollo y descolonización*, pág. 148.

419 Sobre las implicaciones políticas de la teoría de la modernización, véase Michael E. Latham: *Modernization as ideology: American social science and 'Nation Building' in the Kennedy era* (Chapel Hill, NC, University of North Carolina Press, 2000); Nils Gilman: *Mandarins of the future: Modernization theory in Cold War America* (Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 2003).

esta región», comentaba Morse en una conferencia de prensa con ocasión de la Conferencia Regional Asiática celebrada en Delhi en 1957: «Asia y la India están llevando a cabo un proceso de expansión económica y desarrollo que los países occidentales llevaron a cabo hacía mucho tiempo». Los problemas a los que se enfrentaban a raíz de este proceso eran «nuevos en Asia, pero antiguos en otros países»⁴²⁰. En este sentido, las normas internacionales del trabajo de la OIT, su Constitución y los principios de la Declaración de Filadelfia se presentaban como herramientas de modernización democrática en el Sur global. Estas normas y valores se interpretaban y fomentaban en la práctica como un conjunto de lecciones aprendidas por las democracias liberales de Europa y Norteamérica a raíz de las crisis políticas y económicas del pasado, que estaban asociadas con el desarrollo de su propio orden capitalista en los siglos XIX y XX. El papel histórico de la Organización en esta empresa fue descrito por Morse en términos que rayaban lo religioso: «Si la OIT hace esto, encenderá un faro que guiará a los hombres y mujeres a través de los tiempos inciertos que se avecinan e infundirá a aquellos cuyos corazones y mentes se ven atormentados, confundidos o asustados, una fe positiva con la que poder trabajar y vivir, y una confianza en ellos mismos y en su futuro a prueba de ataques procedentes de cualquier sector»⁴²¹.

Así pues, resultaba evidente que la entrada en el ámbito del desarrollo no era en absoluto una empresa neutral en términos políticos, y lo cierto es que concedió a la OIT un papel preponderante en uno de los frentes principales de la Guerra Fría que se extendía con rapidez por Europa y los países en desarrollo. «El cambio y la revolución están arrasando el mundo», escribía Morse en 1950, y la OIT se encontraba atrapada en una «lucha para conquistar los corazones y las mentes de hombres y mujeres de todo el mundo»⁴²². Morse afirmaba que la inestabilidad y el malestar social provocados por la rápida modernización eran un caldo de cultivo para la agitación comunista. En su opinión, los valores centrales de la Declaración de Filadelfia —que combinaba la subordinación de todas las políticas nacionales e internacionales al fin superior de la justicia social para todos con un «criterio fundamental de la sociedad, de moralidad y de la libertad y la dignidad del individuo»— eran las herramientas adecuadas para afrontar ese desafío⁴²³. Por lo tanto, la Guerra Fría como trasfondo de la asistencia técnica fue parte integrante de sus inicios. Cuando la Unión Soviética volvió a la OIT en 1954, las declaraciones que acompañaban a la asistencia técnica se tornaron menos conflictivas. No obstante, la reivindicación continua de que la

420 Actas de una conferencia de prensa de Morse en Nueva Delhi, 12 de noviembre de 1957, citadas en Maul: *Derechos humanos, desarrollo y descolonización*, pág. 152.

421 Memorándum de Morse: «Memorandum on the report of the Director General to the 34th Session of the International Labour Conference», citado en Maul: *Derechos humanos, desarrollo y descolonización*, pág. 152.

422 *Ibid.*

423 *Ibid.*

OIT representaba un modelo «integrado» y particular de desarrollo de carácter liberal-democrático permaneció inalterable.

Durante el decenio de 1950, los funcionarios de la OIT salieron al mundo a promover este enfoque con un celo casi misionario. A su vuelta de Egipto en 1953, el Director General adjunto Jef Rens sostuvo que los cambios que estaban teniendo lugar allí y en otros países en transición deberían incitar a la OIT a afianzar su enfoque en un proceso de rápido avance del desarrollo económico: «Algo se está moviendo en esta parte del mundo y en otras zonas similares, no cabe duda», afirmó Rens. «No perdamos la oportunidad de ayudarles a seguir el camino de la OIT»⁴²⁴.

Aun así, las vías que la Oficina puso en práctica para promover «el camino de la OIT» en aras del desarrollo siguieron siendo indirectas y a escala bastante reducida, entre otras cosas por la falta de financiación. La Organización proporcionó información, asesoramiento y apoyo práctico, por ejemplo, sobre cómo establecer un centro de formación profesional en una zona específica, cómo capacitar a formadores locales y cómo supervisar la creación de instituciones de formación profesional en los países receptores. Los especialistas de la OIT ofrecieron asesoramiento en materia de salud y seguridad en el trabajo y sobre la implantación de relaciones laborales «saludables», además de proporcionar manuales que aconsejaban cómo redactar contratos de trabajo estándar y formular políticas salariales razonables⁴²⁵. En su mayor parte, los proyectos de la OIT se volvieron pequeños, aislados, selectivos y centrados en el corto plazo. En Indonesia, en 1956, el Ministerio de Trabajo encomendó a un especialista de la OIT la realización de un estudio para determinar distintos aspectos de la población activa. En el Pakistán, los especialistas de la OIT prestaron apoyo al personal ministerial para llevar a cabo indagaciones sobre empleo y demanda potencial en el futuro. La OIT ayudó a implantar centros de formación profesional en países como Viet Nam (del Sur), Birmania, Libia, Egipto y Nepal⁴²⁶.

Naturalmente, los especialistas desplazados para prestar asistencia desempeñaron un papel importante en la aplicación del programa. Breves seminarios introductorios antes de su partida sirvieron para darles a conocer los principios y objetivos de la OIT, pero resulta difícil determinar hasta qué punto aquellos especialistas asumieron el enfoque integrado de desarrollo y lo llevaron a la

424 Citado en Maul: *Derechos humanos, desarrollo y descolonización*, pág. 153.

425 La escasa financiación disponible para la OIT en los años cincuenta afectó necesariamente a la eficacia de la campaña de la Organización. Un ejemplo representativo fue un proyecto en Libia en el que la OIT estableció un centro de formación profesional; también en el Irán, donde la OIT construyó un centro de formación profesional especializada para el sector de la construcción; o bien en la India, donde se destinaron varios proyectos a pequeña escala a aumentar la productividad de una serie de empresas seleccionadas del sector textil y de ingeniería. Véase OIT: *The role of the ILO in the promotion of economic growth*.

426 OIT: *The ILO and Asia* (Ginebra, OIT, 1962); *The ILO and Africa* (Ginebra, OIT, 1960).

práctica. Lo mismo cabe decir del otro método de transmisión de conocimientos empleado en las primeras fases del PAT, que estaba basado en la educación. La OIT concedió becas de estudios y organizó visitas a países industrializados para un gran número de personas de países en desarrollo –desde trabajadores cualificados a futuros empleados de las administraciones del trabajo– con el objetivo de recibir formación en el trabajo o cursar estudios adicionales. Todos estos proyectos partían de la hipótesis de que el desarrollo industrial crearía lugares de trabajo en los que se emplearían las destrezas y los conocimientos profesionales recién adquiridos.

Ante la escala creciente de las actividades, una gran mayoría de los especialistas enviados sobre el terreno no eran miembros del personal de la OIT, sino que habían sido contratados fuera de la Organización por su trayectoria profesional en el ámbito requerido hasta aquel momento. Esta circunstancia generó un sinnúmero de interrogantes nuevos, en ocasiones explosivos desde el punto de vista político: desde el uso de antiguos funcionarios coloniales hasta acusaciones de dar prioridad a los especialistas occidentales frente a los de países comunistas del Este, pasando por problemas recurrentes relacionados con el equilibrio geográfico⁴²⁷.

En ese sentido, un paso importante a nivel institucional fue la fundación en 1960 del Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL)⁴²⁸, un órgano autónomo dentro de la Oficina dedicado a la investigación y formación que se centraría en los problemas sociopolíticos del mundo en desarrollo. En particular, la idea era crear un entorno de trabajo en el que temas controvertidos como las relaciones laborales pudiesen ser objeto de debate con independencia del ambiente cargado desde el punto de vista político que se respiraba en la CIT. Junto con la investigación, la finalidad principal del IIEL fueron las «acciones formativas». Los cursos del IIEL iban dirigidos a «dirigentes en potencia» del sector social de los países en desarrollo, tal y como explicaba Robert Cox, uno de los primeros directores del Instituto. La oferta de cursos abarcaba un amplio abanico de ámbitos, desde cuestiones de empleo hasta relaciones laborales. Sin embargo, según la visión del Instituto, respondía a un propósito más amplio: los futuros responsables de la formación de políticas se desplazarían hasta Ginebra al encuentro de los principios y métodos de la OIT y los llevarían de vuelta a sus países de origen⁴²⁹.

427 Sobre el debate general acerca del legado colonial de los conocimientos especializados sobre el desarrollo, véase Joseph Morgan Hodge: *The triumph of the expert. Agrarian doctrines of development and the legacies of British colonialism* (Athens, OH, Ohio University Press, 2007).

428 Maryse Gaudier: *The International Institute for Labour Studies: Its research function, activities and publications 1960–2001* (Ginebra, OIT, 2001).

429 Memorandum de Robert Cox: «Aims and purposes of the IILS», 15 de julio de 1965, citado en Maul: *Derechos humanos, desarrollo y descolonización*, pág. 276; véase también un análisis más exhaustivo de las funciones del IIEL en Robert Cox: «Education for development», *International Organization*, vol. 23, núm. 1 (1968), págs. 310-331.



Curso de formación sobre mecánica del automóvil,
Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín, 1960.

En 1964, la OIT puso en marcha un Centro Internacional de Perfeccionamiento Profesional y Técnico en Turín, incrementando así su gama de servicios a nivel institucional⁴³⁰. La oferta de cursos del Centro iba dirigida, en primer lugar, a los trabajadores calificados, instructores de formación profesional y personal directivo de países en desarrollo. El nuevo Centro supuso una institucionalización de un área de trabajo existente, pero, de nuevo, con la ventaja añadida de que sus visitantes podrían adquirir una formación sólida sobre los objetivos de la OIT⁴³¹. Al respecto, Morse había escrito lo siguiente en 1959: «En última instancia, la respuesta más efectiva, y quizás la única, al comunismo y otros regímenes antidemocráticos radica en el éxito del desarrollo social y económico, complementado con educación y formación en todos sus aspectos»⁴³². Visto desde otra perspectiva, la creación del IIEL y del Centro de Turín se englobaba en una tendencia más amplia hacia la profesionalización, impulsada por la percepción de que era necesario contar con enfoques «más científicos» para ganar credibilidad ante la opinión pública y frente a otras organizaciones que cumplían funciones similares⁴³³.

Trabajo indígena y el Programa Indigenista Andino

Una gran parte de la labor técnica de la OIT hasta el decenio de 1960 presentaba un alcance bastante limitado debido a la falta de financiación, pero la nueva área del «trabajo indígena» puso los cimientos de una visión ampliada de la modernización más allá del desarrollo. Se abrió aquí un ámbito absolutamente nuevo para la OIT después de 1945 que incluía asistencia técnica y establecimiento de normas. El Programa Indigenista Andino (1953-1962) sirvió de marco para uno de los mayores proyectos de ayuda al desarrollo de la OIT de todos los tiempos, pero hubo sendos convenios sobre poblaciones indígenas en 1957 y sobre pueblos indígenas en 1989 que, aparte de ser instrumentos pioneros, convirtieron por primera vez a los pueblos indígenas y sus derechos en objeto del derecho internacional⁴³⁴.

El interés original de la OIT por los problemas de los pueblos indígenas surgió de la apertura de la Organización hacia América Latina a finales del

430 La inauguración fue posible gracias a una subvención del Gobierno italiano, el cual ofreció las instalaciones de la exposición Italia 61, construidas con motivo del centenario de la unificación italiana en 1961.

431 Ghéballi: *The International Labour Organisation*, pág. 258.

432 Citado en Maul: *Derechos humanos, desarrollo y descolonización*, pág. 242.

433 Unger: *International development*, págs. 74-75.

434 Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107), y Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Luis Rodríguez-Piñero: *Indigenous peoples, postcolonialism, and international law*; Hanne Hagtvedt Vik: «Indigenous internationalism», en Glenda Sluga y Patricia Clavin (coordinadoras): *Internationalisms. A twentieth century*

decenio de 1930. Hasta ese momento, el término «trabajo indígena» (o trabajo nativo) se había utilizado casi exclusivamente con connotaciones coloniales. Las condiciones de vida de los pueblos indígenas como grupos identificables desde el punto de vista cultural en el seno de los Estados independientes aún no atraían la atención de la OIT. En las dos primeras Conferencias Regionales Americanas de la OIT en Santiago de Chile (1936) y La Habana (1939), los funcionarios de la Organización entraron en contacto con el movimiento político y académico de alcance continental del «indigenismo», que propugnaba la «integración» y, en última instancia, la asimilación de las poblaciones indígenas en sus respectivas sociedades nacionales. En Santiago, se llegó a instar a la OIT a prestar especial atención a los problemas económicos y sociales de las poblaciones nativas. A través de la colaboración resultante con instituciones indigenistas como el Instituto Indigenista Interamericano de Ciudad de México, la OIT se granjeó pronto una reputación de «Organización Indigenista Internacional». De este modo, el «problema indígena» pasó a ser parte integral de la agenda de la OIT mucho antes de la Segunda Guerra Mundial. Después de 1945, llegó a convertirse en una prioridad de la labor regional de la OIT en América Latina⁴³⁵.

La OIT, beneficiaria después de 1945 de nuevas oportunidades para las actividades socioeconómicas y de desarrollo, recibió el mandato de las Conferencias Regionales Americanas de Ciudad de México (1946) y Montevideo (1949) de crear un programa sobre el trabajo indígena. El Director General adjunto, Jef Rens, quien supervisaba las actividades de asistencia técnica de la OIT en el ámbito de la Oficina, y el economista y antropólogo argentino David Efrón fueron los principales responsables de la entrada de la OIT en el ámbito del trabajo indígena. La creación de un Comité de Expertos sobre el Trabajo Indígena, presidido por el prestigioso antropólogo neozelandés Ernest Beaglehole, dio comienzo a la fase práctica del programa de trabajo indígena en 1950. Un informe titulado *Poblaciones indígenas: Condiciones de vida y de trabajo de los pueblos autóctonos de los países independientes* fue el producto más importante de las dos reuniones del Comité en La Paz (1951) y Ginebra (1954). Incluía una serie de directrices para la integración paulatina de los grupos indígenas en la sociedad «moderna» bajo una premisa amplia de la política de desarrollo, así como medidas para suavizar este proceso desde un punto de vista antropológico⁴³⁶.

history (Cambridge, Cambridge University Press, 2017), págs. 315-339; Jason Guthrie: «The ILO and the international technocratic class, 1944–1966», en Kott y Droux (coordinadoras): *Globalizing social rights*, págs. 115-136.

435 Rodríguez-Piñero: *Indigenous peoples*, págs. 53-112.

436 Para consultar el informe, véase OIT: *Poblaciones indígenas: Condiciones de vida y de trabajo de los pueblos autóctonos de los países independientes*, Serie Estudios y Documentos, núm. 5 (Ginebra, OIT, 1953).



Jef Rens, Director General adjunto de la OIT, visitando la cooperativa de Huana Pasto Grande, Ecuador, en el marco del Programa Indigenista Andino (PIA).

La piedra angular indiscutible de todas las actividades fue el Programa Andino (también conocido como Programa Indigenista Andino, PIA), puesto en marcha oficialmente en 1953. Al pasar a formar parte del PAAT, el ECOSOC encomendó a la OIT que, con la colaboración de la OMS, la UNESCO, la FAO y la Organización de los Estados Americanos (OEA), preparara el terreno para un proyecto de desarrollo destinado específicamente a tres países andinos como Bolivia, Ecuador y Perú, con un gran porcentaje de población indígena⁴³⁷. El PIA constaba de tres fases. Durante la primera fase, se establecieron las denominadas bases de acción en ubicaciones seleccionadas de los tres países que servirían como proyectos piloto para la expansión del programa en una segunda fase. En la tercera y última fase, se transferirían los programas a los gobiernos nacionales correspondientes, con la idea de ampliar al mismo tiempo el PIA a otros países de la región.

Bajo la dirección de la OIT, el programa se convirtió en un laboratorio para la «clase tecnocrática internacional», la cual se había asignado el cometido de conducir a las «sociedades atrasadas» y «subdesarrolladas» a la era moderna mediante métodos de ingeniería social⁴³⁸. El diseño amplio del programa, que

437 Martin Breuer: «Exploring the technical assistance activities of the International Labor Organization in the field of indigenous peoples: Development and human rights in the Andean Indian Program (1954–1968)», *Forum for Inter-American Research*, vol. 11, núm. 3 (2018), págs. 110-123.

438 Guthrie: «The ILO and the international technocratic class, 1944–1966», pág. 115.

incluía cuestiones relacionadas con la nutrición, la salud y la educación, además de la creación de empleo y la formación profesional, no reflejaba únicamente las competencias específicas de las instituciones internacionales participantes, sino también el enfoque integrado de modernización predominante. Los fundamentos de acción incluían la implantación de proyectos de la OIT como centros de formación profesional y programas de productividad, una clínica de la OMS, una escuela agrícola dirigida por la UNESCO y un centro de investigación agrícola gestionado por la FAO. El mismo enfoque integrado volvió a aparecer en el Convenio de 1957, el cual, en las distintas cuestiones abordadas, fue mucho más allá del trabajo indígena e incluyó aspectos sociomédicos, educativos y de otra índole para una modernización integral⁴³⁹. De acuerdo con el espíritu indigenista del momento, todas las medidas para las poblaciones indígenas buscaban la integración y, en última instancia, la completa asimilación de los grupos indígenas, definidos *per se* como atrasados y subdesarrollados. El tratamiento dado a la «cuestión indígena» era un reflejo de la función «civilizadora global» con la que se percibía a las organizaciones internacionales y que modeló las primeras iniciativas normativas del sistema de las Naciones Unidas en el ámbito del desarrollo en su conjunto⁴⁴⁰. No se dejaba ningún margen para el reconocimiento de la diversidad cultural o de la autonomía de los pueblos indígenas. Esas ideas no aparecerían hasta el decenio de 1970, a raíz de un movimiento creciente de «internacionalismo indígena». Los debates en el seno de la OIT reflejaron este cambio de enfoque que acabaría encontrando su expresión en el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), donde se eliminaron todos los matices integracionistas de la norma de 1957. Al mismo tiempo, este Convenio introdujo por primera vez la noción de «pueblo indígena» como término legal en un instrumento internacional⁴⁴¹.

El balance del PIA fue más bien dispar, con éxitos y fracasos por igual. El programa recibió muchos elogios durante su primera fase y también en 1957, cuando se amplió a la Argentina, Venezuela, Colombia y Chile. No obstante, por esas fechas fue cuando empezó a perder inercia. Con la aceleración del proceso de descolonización en África y Asia a finales del decenio de 1950 y principios del de 1960, la atención principal de la labor de las Naciones Unidas en materia de desarrollo se fue trasladando paulatinamente hacia esas regiones. Además, la transferencia prevista de la responsabilidad del PIA a los gobiernos nacionales resultó una tarea complicada. Con frecuencia, el aspecto de la integración regional del programa no fue fácil de mantener por culpa de la inestabilidad económica y política, los problemas financieros y las prioridades divergentes

439 Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107).

440 Dykmann: «Only with the best intentions: International organizations as global civilizers».

441 Hagtvedt Vik: «Indigenous internationalism».

de los gobiernos. Estos factores explican por qué el PIA, pese a ser uno de los proyectos de cooperación técnica más ambiciosos en los que se haya embarcado nunca la OIT, acabó cayendo en el olvido⁴⁴².

No obstante, a otro nivel, el PIA tuvo implicaciones de gran calado para la OIT. Consolidó la reputación de la Organización en el ámbito del trabajo indígena en líneas generales y sentó las bases para que hasta el día de hoy se la haya considerado como una de las principales instituciones internacionales en la materia. En retrospectiva, el PIA y los productos normativos resultantes en el ámbito del trabajo indígena fueron importantes en un sentido aún más amplio. Ayudaron a consolidar la posición de la OIT como un organismo de desarrollo y reafirmaron la percepción que los integrantes de la Organización tenían de ellos mismos como «políticos del desarrollo», y dejaron de ver sus atribuciones circunscritas al ámbito de la formación profesional. El modo en el que la OIT definió su ámbito de actuación durante el PIA, yendo mucho más allá de las áreas tradicionales de competencia de la Organización para abarcar una esfera social más amplia, determinó la dirección que seguiría su labor en el ámbito del desarrollo durante el decenio de 1960.

El Programa Mundial del Empleo

Cuando la OIT empezó a replantearse su contribución al desarrollo a principios del decenio de 1960, lo hizo en un entorno en el que los debates sobre el progreso económico de los países del Sur global iban adquiriendo un cariz cada vez más crítico. Los presupuestos de partida de los primeros teóricos del desarrollo como W. Arthur Lewis, para quienes bastaría un crecimiento del sector económico «moderno» para crear empleo y, por tanto, absorber la mano de obra del «sector tradicional», habían resultado ser erróneos. Incluso en países cuyos gobiernos habían registrado un fuerte crecimiento económico, los resultados no bastaban para mejorar de forma destacable las condiciones de vida de la mayor parte de la población. A este escenario de crisis se sumaron los pronósticos de un crecimiento demográfico descontrolado y de la miseria y desesperación que este generaría por igual tanto en las crecientes aglomeraciones urbanas de América Latina, Asia y África como en las comunidades rurales⁴⁴³.

A partir de estas observaciones, la OIT comenzó a englobar sus actividades en los países en desarrollo bajo una nueva rúbrica. Desde el decenio de 1960 en adelante, promovió la creación de «empleo productivo» como la mejor solución para salir del estancamiento del desarrollo. El Programa Mundial del Empleo

442 Breuer: «Exploring the technical assistance activities of the International Labor Organization in the field of indigenous peoples».

443 Unger: *International development. A post-war history*.

(PME), puesto en marcha con ocasión del 50.º aniversario de la OIT en 1969, sería la primera concreción de estas actividades⁴⁴⁴.

En 1961, la OIT publicó un informe sobre su función de promoción del crecimiento económico y el progreso social en los países en desarrollo cuya intención fue definir su contribución a lo que pronto se anunciaría como el primer «decenio del desarrollo» de las Naciones Unidas⁴⁴⁵. La idea principal era que los aspectos sociales del desarrollo, ignorados en gran medida hasta aquel momento, debían pasar a ser centrales para salvar del descrédito al propio concepto de desarrollo. Desde la óptica de la OIT, la medida más importante que cabía adoptar estribaba en la creación de «empleo productivo» en los países en desarrollo y la inclusión de objetivos de empleo como elemento fundamental de los planes nacionales de desarrollo. Desde entonces, este tema se ganó un hueco constante en la agenda. Un Convenio y una Recomendación sobre la política del empleo, adoptados ambos en 1964, establecieron el marco normativo para que se debatiera la forma que deberían adoptar los programas técnicos en el futuro. Ambas normas definieron los principios y objetivos básicos de las políticas activas de empleo, y se ajustaron en gran medida a la situación de los países en desarrollo⁴⁴⁶. A continuación, se llevó este debate al plano regional con el llamado Plan de Ottawa, surgido de la Conferencia Regional Americana de 1966 en la capital canadiense y que sería el primero de una serie de programas regionales de empleo destinados a conformar los pilares de un programa mundial de la OIT en el futuro⁴⁴⁷. Un año después, Morse presentó a la CIT sus planes

444 Estoy muy agradecido a Michele Sollai, Camille Bolivar, Véronique Plata-Stenger y Dorothea Hoehtker por compartir conmigo su fecunda investigación aún no publicada sobre el Programa Mundial del Empleo: Dorothea Hoehtker y Véronique Plata-Stenger: «The future of work and technological change – The ILO debate between 1919 and the early 1980s», documento de trabajo inédito (Ginebra, OIT, 2018); Michele Sollai: «Humanizing development. The International Labour Organisation and the making of the World Employment Programme (1969–1976)», documento de trabajo inédito para el proyecto del centenario de la OIT (Ginebra, OIT, 2018); Camille Bolivar: *La genèse du World Employment Programme et le projet pilote en Colombie: un réseau d'experts hétérodoxes pour un gouvernement réformiste*, tesis de maestría, Ginebra, Universidad de Ginebra, 2017.

445 OIT: *The role of the ILO in the promotion of economic expansion and social progress in developing countries* (Ginebra, OIT, 1961).

446 Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122); Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122). Contenían medidas que se debían adoptar a nivel nacional e internacional y abarcaban ámbitos que iban desde las políticas de renta e inversión, mediante métodos especiales para crear empleo industrial y agrícola, a la realización de estudios demográficos. Asimismo, plasmaban la opinión de los países en desarrollo de que los acuerdos internacionales sobre los precios de las materias primas eran una condición previa para que las políticas de empleo tuviesen éxito.

447 En el marco del Plan de Ottawa, todos los Miembros americanos acordaron adoptar medidas concertadas para generar empleos más productivos. Los artífices del plan consideraban esas decisiones como alternativas positivas a otras medidas como el control de

para el Programa Mundial del Empleo que se pondría en marcha en 1969, con ocasión del 50.º aniversario de la OIT⁴⁴⁸.

El énfasis en el empleo como herramienta del desarrollo presentaba varias ventajas. Las políticas de empleo habían sido una cuestión fundamental para la OIT desde sus orígenes, sobre todo durante la crisis económica mundial. De hecho, en Filadelfia había sido uno de los puntos prioritarios en el orden del día. Además, se podían conectar con facilidad con algunas actividades técnicas anteriores de la OIT, como por ejemplo los denominados programas de mano de obra de la posguerra. Aunque las políticas de empleo y mano de obra se habían asociado hasta el momento a los países industrializados, también habían ocupado una posición prominente en América Latina hasta influir en partes concretas del Programa Indigenista Andino.

Sin embargo, lo que fue más importante si cabe es que el énfasis que pusieron los países del Sur global en el «empleo productivo» ofreció a la OIT una vía de salida para escapar de la posición cada vez más incómoda en la que se había ido instalando a lo largo de los debates sobre el desarrollo a principios del decenio de 1960. En un contexto de ampliación de la brecha entre los países industrializados y los países en desarrollo, algunos economistas dirigieron su atención hacia la naturaleza sesgada y «neocolonial» de la economía mundial, que situaba en desventaja de forma deliberada y estructural a los países en desarrollo y provocaba que fueran dependientes de los demás. Según el análisis de teóricos de la dependencia como Hans Singer y Raúl Prebisch, a la sazón funcionarios de alto rango de las Naciones Unidas, la división internacional del trabajo y las modificaciones en las relaciones de intercambio entre los productores primarios y los países industrializados siempre acababan perjudicando a los países en desarrollo. A principios del decenio de 1960, estos argumentos calaron en los países en desarrollo, quienes pronto comenzaron a actuar como un bloque —en particular, a través del «Grupo de los 77», fundado en la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en Ginebra, en 1964— y pasaron a expresar sus exigencias con más fuerza en todos los foros internacionales a su disposición. En consecuencia, a la OIT le salieron pronto competidores, como por ejemplo la recién creada Organización de las Naciones

la natalidad o las restricciones forzosas de la movilidad de la población, que por razones políticas, religiosas o administrativas serían difíciles de imponer o tardarían más tiempo en surtir efectos. Dos años después, la Conferencia Regional Asiática celebrada en Tokio puso en marcha el Plan Asiático de Mano de Obra, una adaptación del Plan de Ottawa. En su reunión de 1967 en Dakar, la Comisión Consultiva Africana también sentó las bases de un programa africano de empleo y desarrollo de competencias profesionales que acabó poniéndose en marcha en la tercera Conferencia Regional Africana en Accra, en 1969. Alcock: *History of the International Labor Organization*, págs. 354-360.

448 OIT: *Actas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 51.ª reunión, 1967 (Ginebra, OIT, 1968), pág. 432.



El Director General de la OIT David Morse llega a la Primera Conferencia Regional Africana, en Lagos, Nigeria, 1960.

Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), que amenazaron con arrebatarse algunas de sus áreas principales de competencia⁴⁴⁹.

La OIT también se vio maniatada por lo que respecta a las medidas que guardasen relación con las normas y estructuras del comercio mundial. Las resoluciones de las Conferencias Regionales Africana y Asiática, en las que se solicitaba a la OIT que negociara acuerdos internacionales que garantizaran la estabilidad en el precio de las materias primas en el mercado mundial⁴⁵⁰, fueron recibidas con frialdad por los gobiernos, los sindicatos y los empleadores de los países occidentales industrializados. Por lo tanto, poner el foco en el empleo también le sirvió a la OIT en un principio para desviar la atención que los países en desarrollo prestaban al comercio mundial y fijarse en las competencias potenciales de la OIT para tratar los factores internos de subdesarrollo.

La propuesta de centrarse en la creación de «empleo productivo» hay que entenderla también en un contexto de entrelazamiento del debate sobre el desarrollo con el discurso sobre la cuestión demográfica, que de hecho fue adquiriendo tintes cada vez más alarmistas durante el decenio de 1960. Las previsiones catastróficas de crecimiento demográfico y las predicciones relativas a la miseria resultante llegaron a quedar plasmadas en éxitos de ventas, como en el caso del libro *The population bomb*, del biólogo estadounidense Paul R. Ehrlich⁴⁵¹. La creación de empleo se consideraba una respuesta tanto para la amenaza del crecimiento urbano descontrolado como para la pobreza rural, más allá de prescripciones neomaltusianas como los programas de control de la natalidad⁴⁵². Esta idea sonaba bien a los Estados miembros con fuerte implantación católica, sobre todo en América Latina, por lo que el Plan de Ottawa hizo especial hincapié en este aspecto⁴⁵³.

Por último, pero no por ello menos importante, no se puede considerar de forma aislada el PME sin relacionarlo con la tendencia general a organizar grandes campañas mundiales por parte de casi todas las instancias del sistema

449 Alcock: *History of the International Labor Organisation*, págs. 343-346.

450 Resolución sobre la estabilidad de los mercados mundiales de materias primas y su influencia en el nivel de vida y empleo, primera Conferencia Regional Africana (1960), *Actas*, apéndice VI: Resoluciones y conclusiones aprobadas en la conferencia, págs. 280-281; Resolución sobre medidas para promover precios estables de las materias primas básicas en los mercados mundiales y otras medidas para la utilización eficaz de los recursos y la mejora de las condiciones de vida, quinta Conferencia Regional Asiática (1962), *Actas*, apéndice VII: Resoluciones y observaciones aprobadas en la conferencia.

451 Paul R. Ehrlich, *The population bomb* (Nueva York, Ballantine Books, 1968).

452 Thomas Robertson: *The Malthusian moment: Global population growth and the birth of American environmentalism*. Studies in Modern Science, Technology, and the Environment (New Brunswick, NJ, Rutgers University Press, 2012).

453 Para consultar una visión de conjunto, véase Alison Bashford: «Population, geopolitics, and international organizations in the mid-twentieth century», *Journal of World History*, vol. 19, núm. 3 (2008), págs. 327-348.

de las Naciones Unidas en el decenio de 1960. Esas campañas fueron alentadas por la aparición de nuevas fuentes de financiación para el desarrollo a través del PNUD, lo que fue una inyección de estímulo para que los organismos internacionales pusieran en marcha programas a gran escala y se implicaran de forma más directa en los procesos de planificación de los países en desarrollo. Los programas de tipo campaña también se ajustaron a las nuevas técnicas puestas a prueba por los organismos internacionales para llegar a un público internacional más amplio a través de la cooperación con las ONG y distintas instituciones académicas asociadas. El PME debe entenderse en el contexto de toda una serie de campañas parecidas lanzadas en el marco del sistema de las Naciones Unidas durante los decenios de 1960 y 1970. Como ejemplos, cabe citar la Campaña Mundial contra el Hambre de la FAO (lanzada en 1960), el Programa Experimental Mundial de Alfabetización de la UNESCO (1967) y el Programa Mundial de Erradicación de la Viruela de la OMS (1967)⁴⁵⁴.

Una vez que el PME comenzó a elaborar planes de empleo regionales, se suponía que el programa incluiría una fase de investigación y aplicación. En 1969, Morse puso a cargo del programa al egipcio Abbas Ammar, su Director adjunto. Después confió la planificación operativa a Hans Singer, que acababa de dejar su puesto en las Naciones Unidas como director de Investigación en ONUDI, y a Walter Galenson, un economista del trabajo estadounidense que, desde 1968, asesoraba al Director General sobre aspectos económicos del PME. En el ámbito de la investigación, la OIT contó con la cooperación de los principales economistas de desarrollo de la época, entre ellos W. Arthur Lewis y Jan Tinbergen. No obstante, la responsabilidad esencial recayó en el Institute for Development Studies (IDS) de Sussex y en su director Dudley Seers. Su importante papel en el contexto del PME era algo destacable, ya que Seers y sus compañeros habían sido precisamente quienes, en el decenio de 1960, habían rebatido con más coherencia la ortodoxia de Lewis y de la primera generación de economistas del desarrollo basada en el crecimiento. Bajo la batuta de Seers, el IDS fue más allá del objetivo del crecimiento económico y centró su atención en la pobreza como el principal obstáculo del progreso económico. El instituto propugnó medidas de política social y acción redistributiva como la solución para que el desarrollo económico volviese a su cauce. Estas posturas acabaron siendo prominentes gracias a la investigación llevada a cabo por el PME, pero resulta más importante si cabe que, a través de la participación de Seers y otros estudiosos del IDS, influyeran

454 Frey, Kunkel y Unger: «Introduction: International organizations, global development, and the making of the contemporary world»; Kevin O’Sullivan: «‘A global nervous system’: The rise and rise of European humanitarian NGOs, 1945–1990», en Marc Frey, Sönke Kunkel y Corinna R. Unger (coordinadores): *International organizations and development* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014), págs. 196-219.

en misiones nacionales experimentales muy publicitadas que conformarían el núcleo mismo de la fase inicial del PME⁴⁵⁵.

La primera de estas misiones experimentales llevó a Seers a Colombia en 1970 y marcó la pauta para la estrategia expansiva que acabaría adoptando el PME. Su informe final, titulado *Hacia el pleno empleo: Un programa para Colombia*⁴⁵⁶, fue considerado «un gran avance del pensamiento sobre el desarrollo» gracias al «examen completo del problema del empleo» en relación con toda una serie de factores económicos y sociales como la tenencia de la tierra, la distribución de la renta y el comercio internacional⁴⁵⁷. El informe argumentaba que la desigualdad de renta debía tratarse como una causa del desempleo, y no como un efecto. Para solucionarlo, era necesario aplicar un conjunto de medidas integrales. Entre ellas se contaban la reforma agraria, la redistribución de la riqueza mediante los impuestos y una política exterior que favoreciese el crecimiento de las industrias orientadas a la exportación. El informe consideraba la reducción de la pobreza, la atención al sector rural y la aplicación de medidas redistributivas como las vías principales para generar empleo⁴⁵⁸.

El informe de Colombia recibió un amplio reconocimiento en el seno de las Naciones Unidas y allanó el camino para las demás misiones del PME en el futuro. De las tres misiones siguientes a Sri Lanka, Irán y Kenya, la última en particular fue la que contribuyó de verdad al legado del PME. La misión de Kenya de 1972 la dirigió Hans Singer junto a varios compañeros del IDS y el nuevo director del PME, el economista neerlandés Louis Emmerij. Se llevó a cabo siguiendo el mismo enfoque conceptual amplio de la misión de Colombia y se centró también en el problema de la pobreza como el obstáculo individual más importante para el desarrollo⁴⁵⁹.

El legado duradero de la misión de Kenya se debió sobre todo a dos términos fundamentales que quedaron establecidos en el informe de Singer, el cual se publicó con el título programático de *Employment, incomes, and equality*⁴⁶⁰ (Empleo, ingresos e igualdad). El informe exhortaba a una «redistribución a partir del crecimiento» y un aumento de la renta de los sectores más pobres de la población como el mejor medio para generar empleo. Al mismo tiempo, Singer

455 Para consultar un resumen de las conclusiones de la investigación, véase Hans Singer: *Research of the World Employment Programme: Future priorities and selective assessment* (Ginebra, OIT, 1992).

456 *Hacia el pleno empleo: Un programa para Colombia, preparado por una misión internacional organizada por la OIT* (Ginebra, OIT, 1970).

457 Sollai: «Humanizing development», pág. 13.

458 Bolívar: *La genèse du World Employment Programme et le projet pilote en Colombie*, págs. 10-15.

459 Sollai: «Humanizing development», págs. 15-20.

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

hizo hincapié en la importancia estratégica del llamado «sector informal» para la economía. Su informe elevó al sector informal, en sus numerosas facetas, de la categoría de mero marcador del subdesarrollo y el estancamiento al papel central de elemento dinámico –posiblemente, el mayor de todos– de las economías en desarrollo⁴⁶¹.

Junto a la investigación llevada a cabo por el PME en el primer lustro del decenio de 1970, los informes de Colombia, Kenya y Sri Lanka ayudaron a establecer un nuevo enfoque para el pensamiento sobre el desarrollo que, por primera vez, se centraba en el problema de la pobreza. Este enfoque innovador y la facilidad con la que se entendían los postulados centrales de los informes ayudaron a acallar las críticas sobre la deriva cada vez más expansiva del PME. El éxito de las misiones experimentales hizo que se viera con buenos ojos al PME. Además, ayudó a desviar la atención del hecho de que, en casi todos sus aspectos, el programa se había distanciado de la configuración original prevista. En un principio, el PME se concibió como una iniciativa interdepartamental en la que participarían todas las secciones de la Oficina Internacional del Trabajo, pero, a medida que se fue desarrollando, acabó bajo la dirección de un grupo reducido de funcionarios de la OIT, en todos los casos con una conexión muy tenue con el trabajo cotidiano de la OIT, y un grupo de consultores externos, la mayoría de ellos vinculados al IDS. Aunque se suponía que las Oficinas Regionales de la OIT desempeñarían una función clave en la aplicación del programa, el PME se convirtió rápidamente en una iniciativa hipercentralizada que se gestionaba desde la sede de Ginebra.

Lo mismo cabe decir de la cooperación prevista con otros organismos de las Naciones Unidas, que nunca llegó a materializarse. Por último, pese a que uno de los objetivos declarados siempre había sido el de incluir en el programa todos los aspectos sociales relacionados con la meta general de crear «empleo productivo», las promesas de la OIT a otros organismos de las Naciones Unidas de que no se inmiscuiría en sus principales áreas de competencia quedaron sin efecto tras la publicación de los informes de las primeras misiones. El PME existía principalmente fuera de las estructuras ordinarias de la OIT y se financiaba sobre todo a través de las contribuciones de gobiernos individuales como Dinamarca, Países Bajos y Suecia⁴⁶².

461 En su origen, el término «sector informal» lo introdujo en el IDS el antropólogo Keith Hart en 1971, pero fue utilizado por primera vez en una publicación de Hans Singer. Véase Aaron Benanav: «The origins of informality: The ILO at the limit of the concept of unemployment», *Journal of Global History*, vol. 14, núm. 1 (2019), págs. 107-125. Para consultar un resumen, véase Paul E. Bangasser: *The ILO and the informal sector: An institutional history*, ILO Employment Paper 2000/9 (Ginebra, OIT, 2000).

462 Sollai: «Humanizing development», pág. 21.

Al PME le llovieron críticas procedentes de muchos sectores. Algunos de los funcionarios de la Oficina Internacional del Trabajo tenían la impresión de que el programa se había separado demasiado del resto de la labor de la Organización, y muchos mandantes de la OIT compartían esa opinión. Los sindicatos se quejaron de que el PME escapaba a la supervisión de los mismos órganos tripartitos que el propio programa no había logrado implantar sobre el terreno. Los colectivos de empresarios y trabajadores también se mostraron críticos en líneas generales con la atención prestada a la economía informal. Se sentían alarmados, sobre todo después de que en la primera misión experimental a Colombia no se les tuviera en cuenta para las actividades programadas⁴⁶³. A los empresarios y a algunos gobiernos, en especial al de los Estados Unidos de América, no les interesaba que el PME diera prioridad a la planificación económica y a las estrategias de redistribución dirigidas por el Estado. Lo mismo cabe decir de los países receptores, cuyos dirigentes políticos mostraron con frecuencia su disconformidad con los llamamientos enérgicos en favor de la redistribución y la reforma agraria. Colombia, país anfitrión del primer proyecto experimental, fue una excepción en ese sentido, ya que su Presidente, Carlos Lleras Restrepo, había invitado a la misión del PME con el propósito explícito de obtener apoyo externo y una mayor legitimidad para sus planes de reforma agraria integral⁴⁶⁴. En cambio, el Gobierno keniano archivó en seguida las propuestas de la misión de Singer⁴⁶⁵. El enfoque del PME centrado en las élites y una cierta ingenuidad (por no decir arrogancia) en torno al papel de las élites poscoloniales como ejecutoras de buen grado de las propuestas de los programas –papel que las misiones y los informes daban por sentado– provocó críticas de otra índole al PME procedentes de la izquierda política⁴⁶⁶.

Pese a estas circunstancias, o quizás debido a ellas, para la OIT, el PME fue un caso de éxito y hoy puede seguir considerándose como tal. Ese éxito tuvo poco que ver con la repercusión real del PME en la situación del empleo de los países en desarrollo, que en cualquier caso habría sido difícil de medir. En realidad, lo que consiguió el PME fue contribuir a cambiar de manera considerable el discurso sobre el desarrollo en el decenio de 1970. Su preocupación por la pobreza como el obstáculo principal para el desarrollo sirvió también de fuente de inspiración general para el sistema de las Naciones Unidas. En su condición de alternativa a la insistencia tradicional en el crecimiento económico y el producto nacional bruto (PNB) como parámetros principales del desarrollo en los países del Sur

463 *Ibid.*

464 Bolívar: *La genèse du World Employment Programme et le projet pilote en Colombie.*

465 *Ibid.*

466 Chris Gerry: «The theoretical basis of the World Employment Programme: A note on pragmatism, social democracy and ideology», *Manpower and Employment Research*, vol. 10, núm. 2 (1977), págs. 25-31.

global⁴⁶⁷, ofreció la posibilidad de empezar de cero siguiendo un nuevo paradigma. Por muy efímero que fuese su apogeo, gracias al PME, la OIT dio un paso decisivo hacia la obtención del reconocimiento como organismo internacional de desarrollo. El PME inspiró un cúmulo impresionante de estudios por parte de académicos de tanto prestigio como Amartya Sen. De hecho, dejó un rico legado en distintos campos de la investigación, desde el crecimiento demográfico y el desarrollo rural a la urbanización, el comercio, la automatización, la migración, el medio ambiente y el uso de «tecnologías adecuadas»⁴⁶⁸.

La Conferencia Mundial del Empleo de 1976 y su informe final titulado *Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: problema mundial* fue el punto culminante del PME⁴⁶⁹. Lo que propusieron sus autores, Louis Emmerij y su sucesor como director de la sección de investigación del PME, el keniano Dharam Ghai, fue la creación de empleo a través de una combinación de reducción de la pobreza y medidas redistributivas, como por ejemplo los impuestos o la reforma agraria. Las «necesidades esenciales», término fundamental del informe, abarcaban aspectos tales como seguridad alimentaria, vivienda y servicios esenciales de sanidad, saneamiento, educación y transporte público. Se veían como una condición previa fundamental de las políticas de empleo. Sus autores no inventaron el concepto de «necesidades esenciales», pero contribuyeron en gran medida a darlo a conocer. En los años siguientes, las Naciones Unidas, el Banco Mundial y otros organismos nacionales e internacionales como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) adoptaron dicho concepto durante un breve período⁴⁷⁰.

Sin embargo, la Conferencia Mundial del Empleo no marcó únicamente el auge del concepto de las necesidades esenciales, sino que sirvió de canto del cisne para el PME y fue el comienzo de su lento declive. Las crisis del petróleo del decenio de 1970, que afectaron con mucha más virulencia a los países en desarrollo que a los países industrializados, ya habían hecho añicos las esperanzas de hacer realidad los ambiciosos objetivos del programa. Al mismo tiempo, muchos países en desarrollo siempre habían criticado la exigencia de «desalojar al PNB de

467 Para consultar un debate sobre el PNB y el paradigma centrado en el crecimiento desde una perspectiva más amplia, véase Matthias Schmelzer: *The hegemony of growth: The OECD and the making of the economic growth paradigm* (Cambridge, Cambridge University Press, 2016).

468 Bangasser: «The ILO and the informal sector: An institutional history».

469 OIT: *Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: problema mundial*, Informe del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. Conferencia mundial tripartita sobre el empleo, la distribución de los ingresos, el progreso social y la división internacional del trabajo (Ginebra, OIT, 1976).

470 El término «necesidades esenciales» fue utilizado por primera vez en el decenio de 1940 por el prestigioso psicólogo Abraham Maslow, y en 1975 lo rescató la Fundación Bariloche.

su trono»⁴⁷¹ y la atención destinada a las necesidades esenciales. En el marco de los debates sobre el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1974, su temor era que el PME desviara el debate del tema más fundamental, que no era sino la naturaleza injusta del orden comercial mundial. Numerosos dirigentes de países del Sur global también se mostraron dubitativos, cuando menos, a la hora de aceptar por completo los aspectos redistributivos del PME por motivos políticos internos⁴⁷².

En cualquier caso, cuando las necesidades esenciales calaron en el Banco Mundial a través de su presidente, Robert McNamara, y en el resto del sistema de las Naciones Unidas, ya se apreciaba en el horizonte un nuevo cambio de paradigma para el pensamiento sobre el desarrollo. A pesar de todos los debates sobre el NOEI, en realidad no había ocurrido nada. De hecho, muchos países se enfrentaron a unas crisis de deuda colosales. La marea empezó a cambiar paulatinamente y las instituciones internacionales fueron partícipes de esa evolución: durante el decenio de 1980, bajo la influencia de un ataque sin cuartel a la economía keynesiana —que, al parecer, no había logrado aportar soluciones para las crisis económicas—, los enfoques del desarrollo centrados en la pobreza dieron paso a programas de ajuste estructural que desbarataron una gran parte del énfasis del decenio anterior en el desarrollo social⁴⁷³.

Al Banco Mundial, que desde el principio había restado importancia a la función de la «redistribución a partir del crecimiento» en su versión de necesidades esenciales, no le costó mucho utilizar el concepto como alternativa a las medidas distributivas, tanto a nivel local como internacional⁴⁷⁴. En vez de tratarse de un

471 Obviamente, el PME no se oponía al crecimiento como tal; según Louis Emmerij, el objetivo era un crecimiento del 6 por ciento. Véase Guy Standing: «The ILO: An agency for globalization?», *Development and Change*, vol. 39, núm. 3 (2008), págs. 355-384, en especial pág. 362. Morse usó la expresión «quitar de su trono al PNB» tras dejar su puesto de director general en 1970 para destacar el cambio de énfasis. La cita del artículo de Morse proviene de David A. Morse: «The employment problem in developing countries», en Ronald Robinson y Peter Johnston (coordinadores): *Prospects for employment opportunities in the nineteen seventies. Papers and impressions of the Seventh Cambridge Conference on Development Problems, 13th to 24th September 1970 at Jesus College, Cambridge* (Foreign and Commonwealth Office, Overseas Development Administration, Cambridge University Overseas Studies Committee, Londres, HMSO), págs. 5-13.

472 Los debates sobre el NOEI se examinan en un contexto más amplio en Christopher R. W. Dietrich: *Oil revolution: Sovereign rights and the economic culture of decolonization, 1945 to 1979*, Global and International History (Cambridge, Reino Unido, y Nueva York, NY, Cambridge University Press, 2017).

473 Se puede consultar un resumen y un análisis crítico del Consenso de Washington y del ajuste estructural después de dos decenios en Narcís Serra y Joseph E. Stiglitz: *The Washington Consensus reconsidered: Towards a new global governance*, The Initiative for Policy Dialogue Series (Oxford, Oxford University Press, 2008).

474 Rob Konkel: «The monetization of global poverty: The concept of poverty in World Bank history, 1944–90», *Journal of Global History*, vol. 9, núm. 2 (2014), págs. 276-300.

medio para aliviar la situación de la población pobre, las necesidades esenciales se convirtieron en un elemento insignificante para el ajuste estructural y en una excusa para no abordar las causas estructurales del aumento de la desigualdad. Bajo el paradigma neoliberal, la economía informal pasó de ser un trampolín para la creación de empleo productivo a convertirse en una fuente de energía empresarial⁴⁷⁵. En ese contexto, el PME, promovido en su momento como el garante de un nuevo concepto de «desarrollo con rostro humano»⁴⁷⁶, cayó poco a poco en el olvido y se fue desvaneciendo a nivel institucional hasta su desaparición a mediados del decenio de 1990⁴⁷⁷.

475 John Toy: *Dilemmas of development: Reflections on the counter-revolution in development economics*, segunda edición (Cambridge, MA, Blackwell, 1993).

476 Santosh Mehrotra y Richard Jolly (coordinadores): *Development with a human face: Experiences in social achievement and economic growth* (Oxford, Oxford University Press, 1998).

477 Las investigaciones siguieron su curso durante el decenio de 1980, al igual que programas regionales como el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), el Programa de empleos y calificaciones técnicas para África (JASPA), el Equipo regional asiático de promoción del empleo (ARTEP). Véase Gerry Rodgers (coordinador): *The poverty agenda and the ILO. Issues for research and action* (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, 1995).

6. El decenio de los derechos humanos

En 1949, cuando David Morse definió el establecimiento de normas como «la otra cara de la moneda» refiriéndose a las nuevas actividades de la OIT en el ámbito de la cooperación técnica, desde luego no hablaba de todo el Código Internacional del Trabajo tal y como aparece reflejado en las normas de la Organización, sino de los principios básicos de la Constitución de la OIT refundados sobre la base de los derechos humanos en la Declaración de Filadelfia. El período comprendido entre 1948 y 1958 fue un decenio en el que los principios de derechos humanos de la OIT impregnaron las normas internacionales del trabajo. En esos diez años, la OIT aprobó la mayoría de los convenios que al día de hoy se consideran fundamentales para la Organización. La OIT sirvió de clara inspiración para un régimen internacional de derechos humanos que, cuatro años después de Filadelfia, se acabó consagrando en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, esos principios fueron puestos a prueba inmediatamente en la propia OIT.

Los debates en torno a las normas de derechos humanos desembocaron en una auténtica batalla por el alma misma de la OIT. Esa pugna tuvo lugar en un contexto internacional cambiante, condicionado primero por la Guerra Fría y, poco después, por el avance imparable de la descolonización. En ese ámbito, se produjo un choque entre distintas visiones alternativas de los derechos humanos: las de Oriente y Occidente, las del Norte y el Sur y, en muchos casos, las transversales frente a esas brechas. Aparte de que, en ocasiones, los resultados eran impredecibles, lo que pusieron de manifiesto por encima de todo los debates sobre derechos humanos fue la tensión existente entre el enfoque universal de la OIT para el establecimiento de normas y los deseos de unos Miembros de naturaleza cada vez más universal y, al mismo tiempo, más diversa⁴⁷⁸.

La OIT y los derechos humanos después de 1945

Después de la Segunda Guerra Mundial, la OIT estaba a la vez dentro y fuera del régimen internacional de derechos humanos. Si bien la Declaración de Filadelfia había inspirado la Carta de las Naciones Unidas (1945) y la DUDH (1948), a la OIT le seguía resultando difícil encontrar su sitio en el nuevo marco de derechos humanos de las Naciones Unidas. Nunca se ha definido con claridad la relación particular de las normas laborales de la OIT con las normas de derechos

478 Para conocer una visión de conjunto de la OIT y los derechos humanos y consultar un debate más amplio, véase Janelle M. Diller: «Social justice, rights and labour», en Dinah Shelton (coordinadora): *The Oxford handbook of international human rights law* (Oxford University Press, 2013); Maul: «The International Labour Organization and the globalization of human rights, 1944–1970»; Wobbe: «Das Globalwerden der Menschenrechte in der ILO».

humanos consagradas primero en la DUDH y, después, en acuerdos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)⁴⁷⁹.

No cabe duda de que las normas laborales de la OIT influyeron tanto en la aparición como en el reconocimiento gradual del concepto de derechos económicos y sociales. Además, el mecanismo de control presente en las normas de la OIT es el que más ha contribuido al cumplimiento de esos derechos⁴⁸⁰. Al mismo tiempo, hubo un elemento de tensión desde el principio en la labor de la OIT en materia de derechos humanos. El marco para el establecimiento de normas de la OIT no empleaba el lenguaje de derechos humanos antes de la Conferencia de Filadelfia. Pese a que esta Declaración afirma la unidad e interdependencia mutua de los derechos políticos, sociales y económicos, a partir 1944 la OIT tuvo que hacer siempre malabares a la hora de definir su posición exacta en los debates internacionales sobre derechos humanos.

La OIT siempre se ha movido entre un enfoque más integral –según el cual *todas* sus normas forman parte de su labor en materia de derechos humanos– y un enfoque más restringido, que se centra en los convenios aprobados explícitamente por la OIT en el ámbito de los derechos humanos durante el período de entreguerras. En líneas generales, esos convenios contenían los principios de la Declaración de Filadelfia y se incluyeron más tarde en los ocho convenios básicos delimitados en 1998 en la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Reivindican libertades políticas y civiles que representan condiciones previas o derechos «habilitantes» para la realización de los derechos sociales y económicos: la libertad sindical o de asociación, la abolición del trabajo forzoso y la erradicación de la discriminación en el lugar de trabajo. En contraste con estos convenios, en la amplia mayoría de las normas internacionales del trabajo adoptadas tras la Segunda Guerra Mundial, incluidas las relativas a la seguridad social como, por ejemplo, el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), no se introdujeron referencias a los derechos humanos. Una excepción destacable fue el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), en cuyo preámbulo se menciona explícitamente la DUDH⁴⁸¹.

479 Roger Normand y Sahra Zaidi: *Human rights at the UN: The political history of universal justice* (Bloomington, IN, Indiana University Press, 2008); Johannes Morsink: *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, drafting, and intent* (Filadelfia, PA, University of Pennsylvania Press, 1999).

480 Sobre la relación del trabajo y los derechos humanos, y sobre los principios del enfoque de derechos humanos en la OIT, véase Diller: «Social justice, rights and labour»; Wobbe: «Das Globalwerden der Menschenrechte in der ILO».

481 «Considerando que la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone que ‘toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo’». Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122).

Por último, el tratamiento de los derechos humanos por parte de la OIT debe considerarse también desde un punto de vista más funcional. La Organización se subió al tren de los derechos humanos en un contexto histórico muy particular –durante y después de la Segunda Guerra Mundial y, como veremos más adelante, en el período posterior a la Guerra Fría en la década de 1990– con el fin de reafirmar su posición en el debate internacional.

Aparte de estas consideraciones generales, el resultado de los debates y el formato de los convenios aprobados en el «decenio de derechos humanos» de la OIT entre 1948 y 1958 dependieron en gran medida del entorno político específico que rodeó las deliberaciones. Durante los primeros años, en concreto, la situación de la OIT era complicada por su posición dentro de las estructuras resultantes de la Guerra Fría. Por encima de todo, las grandes tensiones procedían de la relación con el ECOSOC de las Naciones Unidas, que generaba un buen número de las iniciativas de acción de la OIT en materia de derechos humanos. La Unión Soviética, que en aquel momento no era miembro de la OIT, intentó recurrir en todo momento al ECOSOC y sus comisiones para restringir las actividades de la Organización. Estas tensiones se relajaron cuando se readmitió a la Unión Soviética en la OIT en 1954, pero entonces fue la propia OIT la que se vio más expuesta a las tensiones de la Guerra Fría. Ahora bien, en la práctica, las posiciones de la Unión Soviética solían diferir de las de sus aliados. Durante los debates en la OIT, las delegaciones soviéticas abordaban a la defensiva determinados temas de derechos humanos como el trabajo forzoso y la libertad sindical, pero en cambio se mostraban interesadas en aquellas cuestiones que les permitieran promover su propia concepción de los derechos económicos y sociales. Donde se vio con más fuerza este fenómeno fue en temas como la discriminación racial y los derechos de las mujeres, donde los países socialistas podían denunciar la situación en las democracias occidentales y beneficiarse de sus propias alianzas con los países del Sur global⁴⁸².

Vistos desde el otro lado de la divisoria de bloques, los debates en el seno de la OIT estuvieron marcados por la actitud del Gobierno de los Estados Unidos de América, el cual, por motivos de diversa índole, se volvió más cauto al debatir acerca de los derechos humanos. Durante la guerra, el Presidente estadounidense Roosevelt había contribuido a conformar las nuevas bases de derechos humanos para la labor de la OIT⁴⁸³. Al mismo tiempo, Washington siempre había actuado de cortapisa para las iniciativas de codificación de los derechos económicos y

482 Jennifer Amos: «Embracing and contesting: The Soviet Union and the Universal Declaration of Human Rights, 1948–1958», en Stefan-Ludwig Hoffman (coordinador): *Human rights in the twentieth century* (Nueva York, Cambridge University Press, 2010), págs. 147-165; Mark B. Smith: «Social rights in the Soviet dictatorship: The constitutional right to welfare from Stalin to Brezhnev», *Humanity*, vol. 3, núm. 3 (2012), págs. 385-406.

483 Sobre la política de derechos humanos de los Estados Unidos de América y las Naciones Unidas en general, véase Rowland Brucken: *A most uncertain crusade: The United States,*

sociales más allá de meras declaraciones de intenciones⁴⁸⁴. A raíz del giro conservador en la política interna estadounidense al final de la guerra, el país endurció su postura ya tradicional a la hora de asumir obligaciones internacionales que usurparan competencias del ordenamiento jurídico nacional⁴⁸⁵. Además, los ataques recibidos por parte del bloque recién creado de países comunistas en temas como la discriminación racial en los estados sureños hicieron que los Estados Unidos perdieran el escaso interés que les suscitaba la labor de la OIT sobre derechos humanos en la década de 1950⁴⁸⁶.

La Guerra Fría influyó en los debates sobre derechos humanos en el seno de la OIT, pero también puso de manifiesto los rifirrafes diplomáticos tras la disolución de los imperios coloniales europeos. En este ámbito, los movimientos nacionalistas y los nuevos Estados Miembros que emergieron de la descolonización también utilizaron libremente el lenguaje de derechos humanos. Las naciones recién independizadas aportaron sus propias ambiciones y perspectivas a los debates sobre derechos humanos. Países como la India o Egipto utilizaron principalmente las instituciones internacionales como foros en los que promover el derecho a la libre determinación y la lucha contra regímenes racistas como la Sudáfrica del *apartheid*. Movimientos de liberación nacional como el Frente de Liberación Nacional (FLN) argelino buscaron legitimidad y reconocimiento para su lucha desde su posición marginal, en ocasiones con un éxito considerable⁴⁸⁷. Al igual que otras instituciones internacionales, la OIT se convirtió inevitablemente en un escenario para estas contiendas.

Un aspecto de las políticas de derechos humanos que se suele pasar por alto es que, en este primer período, los discursos en torno a los derechos humanos procedentes de países del Sur global no se centraban exclusivamente en el

the United Nations, and human rights, 1941–1953 (DeKalb, IL, Northern Illinois University Press, 2013); Mark Philip Bradley: *The world reimagined. Americans and human rights in the twentieth century* (Cambridge, Cambridge University Press, 2016).

484 Daniel J. Whelan y Jack Donnelly: «The West, economic and social rights, and the global human rights regime: Setting the record straight», *Human Rights Quarterly*, vol. 29, núm. 4 (2007), págs. 908-949. Por lo que respecta a los debates sobre derechos sociales y económicos en el seno del comité de redacción de la DUDH, véase Kathryn Sikkink: *Mixed signals: U.S. human rights policy and Latin America* (Ithaca, NY, Cornell University Press, 2004).

485 Sobre los debates en torno a los escollos constitucionales para la política estadounidense de derechos humanos, véase Hanne Hagtvedt Vik: «How constitutional concerns framed the US contribution to the international human rights regime from its inception, 1947–1953», *International History Review*, vol. 34, núm. 4 (2012), págs. 887-909.

486 Carol Anderson: *Eyes off the prize: The United Nations and the African American struggle for human rights, 1944–1955* (Cambridge, Cambridge University Press, 2003).

487 Matthew Connelly: *A diplomatic revolution: Algeria's fight for independence and the origins of the post-Cold War era* (Oxford, Oxford University Press, 2002); Fabian Klose: *Human rights in the shadow of colonial violence: The wars of independence in Kenya and Algeria*, Pennsylvania Studies in Human Rights (Filadelfia, PA, University of Pennsylvania Press, 2013).

derecho a la libre determinación. Muchos de estos países mostraron desde el principio un marcado interés por los derechos sociales y económicos. Su posición quedaba determinada por sus ideas sobre la naturaleza misma del colonialismo, al que atacaban de plano como sistema que negaba los derechos sociales y políticos de sus súbditos. Estas voces se sumaron a las de los países latinoamericanos, quienes durante la guerra fueron los defensores más enérgicos de la inclusión de los derechos sociales y económicos en los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas. Sin embargo, el concepto de los derechos sociales y económicos como derechos humanos *individuales*, promovido, entre otros, por Hernán Santa Cruz, integrante chileno de la comisión de derechos humanos que preparó la DUDH, estaba vinculado con la idea de seguridad económica internacional que se había comentado largo y tendido antes de la guerra en las Conferencias Regionales Americanas de la OIT⁴⁸⁸. Dicho de otro modo, hacer efectivos esos derechos dependía de la voluntad de los países ricos de llegar a acuerdos internacionales para reorganizar la economía mundial de modo que propiciasen en primer lugar que los países más pobres pudiesen crear las condiciones necesarias para implantar programas de bienestar para sus poblaciones. Durante la posguerra, este discurso se tradujo sin problemas en exigencias para que los países industrializados ayudasen a las naciones poscoloniales a consolidar sus economías. En ese sentido, los discursos del desarrollo y de los derechos humanos estuvieron entrelazados desde el principio. Al contrario que en los debates de las últimas décadas, los derechos sociales se comprendieron y promovieron en un primer momento como derechos del individuo, no como derechos del Estado⁴⁸⁹.

El uso del lenguaje de derechos humanos por parte de distintos agentes generó un clima cargado de tensión de cara a los debates en la OIT. La naturaleza explosiva de estas conversaciones desde el punto de vista político planteó la cuestión de hasta dónde podría llegar la Organización enarbolando la bandera de los derechos humanos. Ahora bien, los gobiernos, los empleadores y los sindicatos tampoco se mostraron muy a favor de neutralizar a la OIT en relación con estos temas. Además, la propia OIT contaba con razones de peso para hacer suyo el concepto de los derechos humanos. Por ejemplo, la reivindicación de un mandato social más exhaustivo de la Declaración de Filadelfia se basaba en los principios de derechos humanos. En última instancia, la participación de la OIT en las políticas económicas y la expansión hacia el ámbito del desarrollo obtenían su legitimidad ideológica de su conexión con el proyecto de derechos humanos. Más importante

488 Roland Burke: «Some rights are more equal than others: The Third World and the transformation of economic and social rights», *Humanity*, vol. 3, núm. 3 (2012), págs. 427-448.

489 Roland Burke: *Decolonization and the evolution of international human rights*, Pennsylvania Studies in Human Rights (Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 2010); Jan Eckel: «Human rights and decolonization: New perspectives and open questions», *Humanity*, vol. 1, núm. 1 (2010), págs. 111-135.

aún, y quizás más práctico, es que esa conexión brindaba a la OIT la herramienta necesaria para solventar las divergencias crecientes entre sus Miembros. Los derechos humanos ofrecían una salida al estancamiento en el que se había sumido la OIT desde principios de la década de 1950 por culpa de la Guerra Fría y la descolonización en sus actividades de establecimiento de normas. De hecho, crecía la preocupación por el escaso interés que despertaban el tipo de normas del trabajo aprobadas por la OIT entre sus Miembros y mandantes. Y la afirmación anterior no valía exclusivamente para los países en desarrollo o los Estados socialistas. Incluso entre las democracias occidentales, el establecimiento de normas generaba grados de entusiasmo muy dispares. Sirva de ejemplo el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). En este caso, la intención era redactar una especie de codificación de los distintos proyectos de posguerra para crear Estados del bienestar, por lo que el Convenio incluía una lista completa de todos los aspectos de la seguridad social y definía las normas mínimas en materia de atención médica, enfermedad, desempleo, vejez, maternidad y otras circunstancias. Pese a no formular recomendaciones específicas sobre el modo de financiación de los mecanismos de seguridad social (a través de contribuciones o impuestos), lo que sí incluía el Convenio era un compromiso a favor de la cobertura universal. Ese fue uno de los motivos que generaron una fuerte hostilidad entre los empleadores, los cuales votaron todos en contra; al mismo tiempo, los representantes de los Estados Unidos de América se opusieron con vehemencia a la «medicina socializada»⁴⁹⁰. En cambio, la mayoría de los gobiernos y de los representantes de los trabajadores prestaron su apoyo al Convenio, entre ellos los de los países en desarrollo, a quienes se les ofrecían varias opciones y distintas cláusulas de flexibilidad con la idea de que lo aprobaran como un objetivo programático ideal de cara al futuro. Sin embargo, el entusiasmo por el Convenio brilló por su ausencia y las ratificaciones fueron llegando con cuentagotas⁴⁹¹.

En opinión de David Morse, los debates sirvieron para confirmar una vez más que la OIT debía prestar menos atención a sus funciones normativas, en particular en lo tocante a su enfoque para los países en desarrollo. En segundo lugar, la legitimidad de la reorientación hacia la cooperación internacional parecía proceder en mayor medida de los principios y objetivos generales formulados en la Declaración de Filadelfia en el ámbito de los derechos humanos que de las disposiciones contenidas en la totalidad de las normas de la OIT. Morse propugnó un «criterio fundamental de la sociedad, de la moralidad y de la libertad y dignidad del individuo» basado en los principios consagrados en la Declaración de Filadelfia. Al mismo tiempo, dejó claro implícitamente que las normas aprobadas por la OIT no presentaban en todos los casos el mismo alcance universal.

490 OIT: *Actas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 35.ª reunión, 1952 (Ginebra, OIT, 1953), pág. 317.

491 Por ejemplo, las de los Países Bajos y Chile. Véase CIT (1952), *Actas*, págs. 318 y 327.

El trasfondo era que el objetivo principal de la OIT con respecto a los países en desarrollo ya no era la ratificación de normas del trabajo, sino la promoción de principios que pudieran servir de guía a esos países en su camino hacia la modernización⁴⁹².

Libertad sindical

No fue ninguna casualidad que el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), fueran las primeras normas internacionales del trabajo que se debatieron expresamente bajo la égida de los derechos humanos. Además, ocuparon una posición especial en el conjunto de normas de la OIT gracias a su naturaleza dual. Se entendía que, por encima de todo, consagraban los derechos de los sindicatos. Asimismo, se veían como derechos habilitadores a título individual, en el sentido de que se trataba de condiciones previas esenciales para el ejercicio de los derechos sociales y económicos de los trabajadores en las economías de mercado abierto. Por esa misma razón, su significado era más general como principios básicos sobre los que se apoyaba la OIT que representaban el carácter esencialmente liberal y democrático de la Organización, lo que explicaba en parte los motivos por los que la libertad sindical y sus implicaciones para la estructura tripartita de la OIT solían provocar un enfrentamiento encarnizado entre los países del Este y los del Oeste. En ese mismo sentido, se convirtió en uno de los ámbitos polémicos en un proceso de descolonización en el que la OIT promovió la libertad sindical como uno de los medios para garantizar la participación democrática, además de como un principio fundamental para propiciar un desarrollo sólido en el plano socioeconómico⁴⁹³.

No obstante, el debate en sí mismo venía de muy atrás, puesto que la libertad sindical formaba parte de los principios constitutivos de la Organización Internacional del Trabajo. La Constitución de la OIT de 1919 afirmaba que, «para todos los fines que no sean contrarios a las leyes», la libertad sindical era una herramienta esencial de cara a mejorar la situación de los trabajadores de todo el mundo y, por lo tanto, para garantizar una «paz universal y permanente». En la década de 1920, la Oficina Internacional del Trabajo llevó a cabo una investigación amplia sobre la libertad sindical. Sus resultados se publicaron entre 1927 y 1930 y, desde entonces, sirvieron de legado y punto de partida al mismo tiempo⁴⁹⁴. Incluso se llegó a aprobar un primer Convenio sobre el tema en 1921

492 Palabras de Morse citadas en Maul: *Derechos humanos, desarrollo y descolonización*, pág. 149.

493 Rodgers et al.: *La OIT y la lucha por la justicia social, 1919-2009*, págs. 50-58.

494 OIT: *Freedom of association* (Ginebra, OIT, Studies and Reports, Serie A, vols. 28-32, 1927-1930).

que garantizaba a los trabajadores rurales «los mismos derechos de asociación y de coalición que a los trabajadores de la industria»⁴⁹⁵. No obstante, no se adoptó ninguna otra medida legal durante el período de entreguerras. El grupo de los trabajadores, que al principio había luchado por un Convenio, dejó de presionar cuando se percató de que, en vez de existir un apoyo suficiente, lo que había era una oposición meridiana de los empresarios y de la mayoría de los gobiernos hacia todo instrumento que incluyese el «derecho de huelga». El clima político de la década de 1930 y el auge de los regímenes autoritarios acabaron con la posibilidad de que una iniciativa de este tipo llegase a buen puerto⁴⁹⁶.

La Segunda Guerra Mundial insufló nueva vida al debate. En los países aliados, los sindicatos gozaron de un mayor reconocimiento gracias a su participación en la campaña bélica. Ya en 1941, en la primera Conferencia de la OIT celebrada en tiempos de guerra en Nueva York, se volvió a examinar la cuestión de la libertad sindical y se allanó el terreno para la introducción de un convenio⁴⁹⁷. La Declaración de Filadelfia confirmó la libertad sindical como un elemento fundamental de la «lucha contra la necesidad» en las sociedades democráticas. Sin restringirlo a las sociedades industriales avanzadas, la Declaración proclamaba también que se trataba de un principio de valor universal que resultaba de plena aplicación en las sociedades en desarrollo, en la medida en que «la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante»⁴⁹⁸.

Redefinida como un derecho humano y, en general, como condición previa para la consecución de los derechos sociales, la libertad de asociación parecía predestinada a ser objeto de un convenio poco después de la Segunda Guerra Mundial. La Guerra Fría terminó de complicar el debate, ya que la Unión Soviética y los sindicatos de tendencia comunista de la Federación Sindical Mundial (FSM) intentaron incluir primero esta cuestión en la agenda del ECOSOC. Su principal argumento para no dejar este tema en manos de la OIT era que, al tratarse de una organización tripartita, daría voz y voto a los empleadores a la hora de definir las cuestiones que se deberían abordar dentro de los derechos sindicales. En aquel

495 Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11).

496 OIT: *Freedom of association*.

497 En la Conferencia se creó un comité dedicado a la colaboración entre autoridades públicas y organizaciones de empresarios y trabajadores. La Conferencia aprobó una resolución dirigida a los trabajadores latinoamericanos en la que se afirmaba que «la colaboración real solamente es posible dentro del marco de instituciones políticas democráticas que garanticen la libertad de asociación de trabajadores y de empleadores». Asimismo, afirmaba que «la aplicación del principio de colaboración exige *de facto* y *de iure*: a) que el derecho de las organizaciones sectoriales de representar a trabajadores y empleadores sea reconocido por el Estado; b) que las organizaciones de trabajadores y de empleadores se reconociesen el derecho a representar a trabajadores y empleadores respectivamente». Conferencia de la OIT, Nueva York y Washington D.C. (1941), *Actas*, pág. 148.

498 OIT: Declaración de Filadelfia, artículo I, b) y d).

momento, la FSM era una federación unitaria de sindicatos del Este y de Occidente, pero los puntos de vista encontrados sobre el Plan Marshall impedían que funcionara con normalidad. La Federación Estadounidense del Trabajo (AFL) se oponía con rotundidad a la FSM. Dado que esta Federación, al igual que la FSM, gozaba de reconocimiento como entidad consultiva por parte del ECOSOC, planteó una contrapropuesta en la que solicitaba al Consejo que otorgase a la OIT el mandato de llevar a cabo una encuesta sobre la situación legal de la libertad de asociación como fundamento para un convenio futuro de la Organización. No es que la argucia de la AFL recibiese el apoyo del Gobierno estadounidense, sino que fue una propuesta absolutamente acordada con Washington. Por su parte, la Administración Truman se aseguró de que la OIT incluyera el tema de la libertad de asociación en el programa de la CIT en 1947. El comité de la Conferencia que redactó una resolución en la que se esbozaba el nuevo Convenio sobre la libertad sindical lo dirigió David A. Morse, a la sazón Subsecretario de Trabajo estadounidense⁴⁹⁹.

En el debate que tuvo lugar a continuación, los motivos principales de conflicto fueron la cuestión del derecho a afiliarse (o no afiliarse) a un sindicato y la cuestión del reconocimiento explícito del derecho de huelga. Los trabajadores lograron eliminar un párrafo de la versión final del Convenio que formulaba «el derecho a no afiliarse a un sindicato», una cuestión por la que los empleadores llevaban mucho tiempo luchando a brazo partido. En cambio, el derecho de huelga tampoco se mencionaba explícitamente, si bien el contexto dejaba claro que se consideraba una expresión natural de los derechos sindicales. El Convenio establecía el derecho de las organizaciones de trabajadores y de empleadores de «organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción» (artículo 3), además de reconocer que los objetivos de ese tipo de organizaciones eran «fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores» (artículo 10)⁵⁰⁰. El Convenio garantizaba la libertad de asociación sin volver a mencionar «para todos los fines que no sean contrarios a las leyes», un fragmento de la Constitución que, en la práctica, había dado manga ancha a los gobiernos para restringir los derechos sindicales. Asimismo, se rechazó una iniciativa impulsada por los países de Europa del Este y algunos miembros de la FSM para excluir del Convenio a los empleadores. Esta negativa, pronunciada por la mayoría de los representantes de los trabajadores, fue toda una declaración de principios y sirvió para apuntalar la orientación occidental y el carácter tripartito de la OIT. También marcó un fuerte contraste con la Declaración Universal de Derechos Humanos, redactada al mismo tiempo que este Convenio de la OIT, en la que no se hacía referencia a las organizaciones de empleadores, sino que

499 Los sindicatos no comunistas, que no tardarían en abandonar la FSM, respaldaron esta medida. Alcock: *History of the International Labor Organization*, págs. 252-255.

500 Véase Bernard Gernigon, Alberto Otero y Horacio Guido: «Principios de la OIT sobre el derecho de huelga», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 117, núm. 4 (1998), págs. 473-515.

se hablaba únicamente de un «derecho a fundar sindicatos y a sindicarse» para la defensa de los intereses de los trabajadores⁵⁰¹.

Los dos Convenios aprobados en 1948 y 1949 se consideraron complementarios. El propósito del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), fue, por encima de todo, la protección de las organizaciones de trabajadores y de empleadores frente a la injerencia estatal, mientras que el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), definió los derechos de los trabajadores frente a sus empleadores. En 1950, se volvió a hacer hincapié en la importancia capital del principio de la libertad de asociación cuando se estableció un mecanismo especial para supervisar la conformidad con este principio, a modo de suplemento de los procedimientos ordinarios de supervisión vinculados con la ratificación de los Convenios núms 87 y 98. En 1951, en la OIT se creó el Comité de Libertad Sindical, de carácter tripartito; desde entonces, su labor ha consistido en investigar las acusaciones de infracción de los derechos sindicales recibidas por las Naciones Unidas o la OIT, haya ratificado o no los dos Convenios el país en cuestión⁵⁰².

Al contrario que en los demás «convenios de derechos humanos» de la OIT, los debates más encendidos sobre la libertad sindical tuvieron lugar *después* de la aprobación de los Convenios. El regreso de la Unión Soviética a la OIT en 1954 vino acompañado de la admisión de Belarús y Ucrania, lo que aumentó el número de votos del bloque comunista y constituyó el factor individual más importante a la hora de replantear la cuestión del significado de este principio y sus repercusiones para la estructura tripartita de la OIT. De acuerdo con la doctrina oficial, un Estado comunista encarnaba los intereses de los trabajadores y era al mismo tiempo su único empleador. Por lo tanto, en el socialismo no había margen para la existencia de asociaciones ni de trabajadores ni de empleados independientes del Estado, ni tampoco se brindaba la posibilidad de que un individuo se afiliara con libertad a ese tipo de organizaciones. Los sindicatos existían sobre todo en calidad de instituciones que administraban una parte notable del Estado de bienestar socialista, garantizaban la estabilidad social y aplicaban las directrices del partido con respecto a la producción. La libertad sindical tal y como se definía en la OIT no existía ni en la Unión Soviética ni en sus Estados satélites, pero estos países se permitieron enviar cuatro delegados gubernamentales a la CIT, con el consiguiente aluvión de críticas por parte de las delegaciones occidentales⁵⁰³.

501 Asamblea General de las Naciones Unidas: Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 23.4 (París, 1948).

502 Alcock: *History of the International Labor Organization*, págs. 268-270.

503 La FSM, pese a mostrarse dividida, recusó en 1954 las credenciales de los trabajadores soviéticos y presentó una queja formal sobre la independencia de los sindicatos soviéticos en el Comité de Libertad Sindical. Las credenciales de los empleadores soviéticos también fueron impugnadas por el grupo de empleadores, pero, al final, la CIT decidió no cursar las

No era la primera vez que se impugnaban las credenciales de los representantes de trabajadores en la OIT. Durante el período de entreguerras ya había ocurrido varias veces en relación con la Italia fascista. A finales de la década de 1940, también se había puesto en tela de juicio la legitimidad de los delegados argentinos de los trabajadores. Con los recuerdos del fascismo italiano todavía frescos en la memoria, las organizaciones sindicales del régimen peronista no parecían más que un vestigio del corporativismo fascista. El caso soviético era distinto en esencia porque, tras la readmisión de la Unión Soviética y antes de que la descolonización cobrara impulso, el bloque del Este representaba cerca de un tercio de los Miembros de la OIT, un hecho que ponía en cuestión la preponderancia misma de los principios liberal-democráticos sobre los que se sustentaba la OIT desde hacía mucho tiempo. El debate se reducía a una cuestión fundamental: ¿debía aferrarse la OIT al principio tripartito a cualquier precio, o bien el objetivo más importante era el universalismo de sus miembros y la plena inclusión de los Estados socialistas (o, ya puestos, de todos los Estados, con independencia de su sistema político)? Como primera medida para acotar el tema y reconducirlo hacia un nivel menos controvertido desde el punto de vista político, el Consejo de Administración encargó en 1955 a un Comité de Libertad de Organización de Empleadores y Trabajadores de carácter independiente, dirigido por el prestigioso jurista británico Lord Arnold McNair, que investigase el grado de independencia de las organizaciones de trabajadores y de empleadores de todo el mundo respecto del control gubernamental⁵⁰⁴. A juicio de algunos observadores, el informe de 1956 del Comité McNair a punto estuvo de redefinir el principio tripartito, ya que en él se defendía que dicho principio no se circunscribía exclusivamente a un sistema económico y social en particular. Al analizar la relación entre el Estado y las organizaciones de trabajadores y empleadores, el informe puso de manifiesto cierta convergencia entre los sistemas socioeconómicos del Este y Occidente. Después de la guerra, el aumento drástico de la participación del Estado en la economía y la expansión continua del sector público en los países occidentales habían modificado la función de las organizaciones de trabajadores y empleadores incluso en Occidente. Por ejemplo, los sindicatos solían participar en las políticas destinadas a aumentar la productividad. Con ese telón de fondo, y pese a las grandes diferencias en el grado de independencia, las funciones reales desempeñadas por las organizaciones sindicales y de la patronal en los Estados socialistas y en las

objeciones en ninguno de los casos. Ahora bien, estas cuestiones permanecieron en la agenda durante muchos años. Véase Valticos: *International labour law*, págs. 31-34; Alcock: *History of the International Labor Organization*, págs. 290-292.

504 McNair había sido presidente de la Corte Internacional de Justicia y durante mucho tiempo fue miembro de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR). Sus dos compañeros en este comité en particular fueron Pedro de Alba, especialista mexicano en derecho internacional y exrepresentante del Gobierno mexicano, y A.R. Cornelius, juez del Tribunal Federal del Pakistán.

democracias de libre mercado se empezaron a ver como similares. Por lo tanto, el informe no encontró razones válidas para excluir de las reuniones de la OIT a los representantes de trabajadores y empleadores de los países del bloque del Este⁵⁰⁵.

Cuando se debatió el informe en la CIT de 1956, las emociones estaban a flor de piel y los empleadores occidentales en particular se opusieron de plano a aceptar sus conclusiones. Sin embargo, a pesar de que el conflicto se prolongó durante diez años más, lo cierto es que a la mayoría de los miembros de la OIT no les interesaba apostar por una ruptura abierta con el bloque del Este, por lo que acabaron cediendo en silencio a la participación de los representantes de trabajadores y empleadores del bloque soviético. Llegado a este punto, también resultaba difícil ignorar que el contexto internacional estaba a punto de transformar la práctica del tripartismo y el propio principio de la libertad sindical. Ambos principios, enunciados de forma prominente en la Declaración de Filadelfia (artículo I), se convirtieron ahora en elementos de un debate eminentemente global sobre la función de los sindicatos en los procesos de desarrollo económico y social impulsados por los Estados.

En el contexto de la descolonización, la libertad sindical y el tripartismo llegaron a ocupar una posición central en las conversaciones con los nuevos Estados independientes de África y Asia acerca de la función de las normas de la OIT en el proceso de desarrollo. En este tema, el legado del colonialismo solía ser problemático. La «cláusula colonial» y la existencia paralela de un Convenio «colonial» de menor entidad que regía el derecho de asociación «en territorios dependientes», a saber, el Convenio sobre el derecho de asociación (territorios no metropolitanos), 1974 (núm. 84), permitieron que los últimos regímenes coloniales emplearan un doble rasero en relación con los derechos sindicales incluso a las puertas de la independencia. Los convenios coloniales diferían de las normas ordinarias en un punto esencial sobre la función política de los sindicatos, ya que aplicaban restricciones más estrictas a las actividades sindicales. Aunque sus políticas fuesen diferentes, las potencias coloniales compartían cierta ambigüedad básica a la hora de conceder libertades a los sindicatos dentro de sus territorios. Por un lado, y al menos por lo que respecta a Francia y Gran Bretaña, la promoción del establecimiento de sindicatos como parte del «colonialismo del bienestar» de la posguerra se veía como una forma de obtener aliados de confianza cuyo apoyo resultaba fundamental para la realización de los proyectos de desarrollo colonial. Por el otro, y con las actividades políticas «normales» limitadas, no era fácil confinar a estas organizaciones al tipo de trabajo «apolítico» que las autoridades coloniales querían asignarles. Incluso antes de la independencia, los sindicatos y sus dirigentes participaron con frecuencia en proyectos de emancipación anticolonial. Por lo tanto, la realidad sobre el

505 Sobre el informe McNair, véase también Alcock: *History of the International Labor Organization*, págs. 300-303; Ghéballi: *The International Labour Organisation*, págs. 127-131.

terreno solía contradecir de plano una de las ideas básicas que subyacían a los convenios «ordinarios» y coloniales, ya que, en ambos casos, las relaciones laborales democráticas se consideraban una condición previa para el desarrollo social y económico. Ahora bien, el legado colonial conllevaba un concepto de modernización diferente, autoritario en esencia, con arreglo al cual los gobiernos y las élites políticas veían la ausencia de restricciones en las relaciones laborales como un obstáculo para la productividad y el crecimiento. Las relaciones laborales siguieron siendo, en el mejor de los casos, un objetivo lejano y supeditado a consideraciones económicas⁵⁰⁶.

Resultaba bastante fácil establecer la conexión con las conclusiones del informe McNair. Desde esa perspectiva, la Unión Soviética no representaba más que otro modelo autoritario de modernización –atractivo, al fin y al cabo– para muchos países del Sur global⁵⁰⁷. De hecho, el informe McNair confirmó también esta tendencia con respecto a la situación poscolonial en Asia. En esa región, descubrió «restricciones y limitaciones» generalizadas por motivos políticos y económicos en las legislaciones sobre libertades sindicales. En general, los gobiernos consideraban que el concepto de libertad sindical, tal y como aparecía consagrado en las normas de la OIT, era irreconciliable con las exigencias del desarrollo nacional, por lo que las actividades sindicales quedaban sometidas a un control férreo por parte del Estado. Las autoridades estatales querían tener la última palabra en lo referente a la organización de las relaciones laborales, por lo que, en los países en desarrollo, el derecho de negociación colectiva en particular no gozaba de mucha popularidad y generaba bastantes suspicacias. Tal y como señaló Jawaharlal Nehru, Primer Ministro de la India, en 1957, el bien de la nación debía prevalecer sobre determinados derechos de los trabajadores; además, consideraba «bastante absurdo que, cuando hablamos de incrementar la producción, [...] desperdiciemos energías en conflictos laborales»⁵⁰⁸.

La opinión de que el movimiento sindical debía supeditarse a los intereses relacionados con el desarrollo (económico) nacional fue una idea recurrente en los años siguientes. De hecho, volvió a cobrar impulso durante la década de 1960, cuando alcanzaron la independencia muchos países africanos. En ese momento, la libertad sindical se convirtió en uno de los ámbitos principales en los que las consecuencias de la expansión geográfica y política de la OIT se hicieron evidentes. La Organización reaccionó reforzando sus funciones técnicas. Por lo que respecta al establecimiento de normas, la experiencia de los debates sobre

506 Maul: *Derechos humanos, desarrollo y descolonización*, págs. 115-117.

507 Durante el debate sobre la libertad sindical, varios gobiernos como el de Sudáfrica propusieron ampliar la «cláusula colonial» a algunos grupos de población de los países independientes que todavía no mostraban la suficiente «madurez» para beneficiarse de un convenio sobre la libertad sindical.

508 OIT: *Actas*, Cuarta Conferencia Regional Asiática (1957), pág. 7.

la libertad sindical y el tripartismo impulsó el desarrollo de un nuevo enfoque «promocional» o «pedagógico» presentado por David Morse en su informe de 1958 sobre derechos humanos (con ocasión del décimo aniversario de la DUDH y del Convenio sobre la libertad sindical). Una primera consecuencia de este enfoque fue la puesta en marcha de programas de asistencia técnica en el ámbito de las relaciones laborales, seguida de mecanismos de educación de trabajadores y formación de directivos. Estos programas iban dirigidos prácticamente en exclusiva a los países en desarrollo y buscaban fomentar los modelos democráticos de modernización y relaciones laborales. En estos modelos se dejó ver la tremenda influencia de los especialistas estadounidenses a medida que fue surgiendo este nuevo campo de acción en la década de 1960⁵⁰⁹.

La libertad sindical y el derecho de negociación colectiva han permanecido en la agenda de la OIT desde entonces; de hecho, debido a su vínculo intrínseco con el principio tripartito, han seguido estando en el centro mismo de las disputas en torno a la identidad de la Organización. El papel y la posición de los sindicatos en el proceso de desarrollo continúa siendo un tema polémico (ahora más aún por la importancia creciente de China). Entretanto, se han añadido nuevas dimensiones al debate porque, en el contexto de la globalización, hay que defender los derechos sindicales frente al poder de las empresas multinacionales en zonas económicas especiales extraterritoriales y en el marco de cadenas de suministro que son globales, complejas y, en gran medida, poco transparentes⁵¹⁰.

Igualdad de remuneración entre hombres y mujeres

Dos años después de la entrada en vigor de los instrumentos sobre libertad sindical, la OIT aprobó en 1951 otro convenio sobre un tema relacionado con la mano de obra femenina que había formado parte de la agenda más amplia de la Organización desde su nacimiento. Por primera vez, el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), fue más allá del enfoque protector

509 La formación de los trabajadores había sido un elemento fundamental dentro del programa de la OIT desde principios de los años cincuenta en adelante y servía para enmarcar la cuestión de los derechos sindicales desde una perspectiva técnica y «apolítica», inspirada sobre todo por los modelos estadounidenses. Prácticamente no existen estudios sobre este campo de acción tan importante. Para conocer el contexto general y su implantación en América Latina, véase Gabriela Scodeller: «Educar en derechos laborales: políticas y acciones desplegadas por la OIT en América Latina durante los años 1950-1970», en Laura Caruso y Andrés Stagnaro (coordinadores): *Una historia regional de la OIT: Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano* (La Plata, UNLP-FaHCE, 2017), págs. 213-254.

510 Para consultar un análisis de la libertad sindical y de la posición de los sindicatos en el contexto de una economía globalizada, véanse las contribuciones en Yossi Dahan, Hanna Lerner y Faina Milman-Sivan (coordinadores): *Global justice and international labour rights* (Cambridge, Cambridge University Press, 2016).

que caracterizaba a las políticas de la OIT hasta ese momento. Quienes defendían la igualdad jurídica entre hombres y mujeres vieron en ese Convenio la confirmación de que la marea empezaba a cambiar a su favor⁵¹¹. Sin embargo, tanto el debate como sus conclusiones reflejaban las tensiones existentes en torno a la posición de la mujer en el mundo laboral.

Las raíces del Convenio sobre igualdad de remuneración se remontan a la Constitución de 1919 y, en especial, a los debates de la década de 1930⁵¹². En aquella época, la igualdad jurídica no solo había ganado terreno entre las organizaciones de mujeres, sino que también había ido calando en el pensamiento de la OIT. Esta tendencia cobró impulso en el contexto de las exigencias de la economía de guerra para las mujeres, así como de su movilización para las iniciativas de reconstrucción. En 1939, la Segunda Conferencia Regional Americana de la OIT, celebrada en La Habana, ya había aprobado resoluciones que proclamaban el derecho de la mujer a la representación, su derecho a la igualdad de remuneración y el derecho a trabajar de las mujeres casadas. Cinco años después, la Declaración de Filadelfia elevó la igualdad de trato entre hombres y mujeres en el empleo a una cuestión de derechos humanos⁵¹³.

Un motivo de peso que retrasó siete años más la aprobación del Convenio fue que la cuestión de la igualdad de género también acabara subsumiéndose en las controversias propias de la Guerra Fría. Para la Unión Soviética y sus aliados, la igualdad de remuneración estaba vinculada intrínsecamente a la cuestión más amplia de la igualdad de derechos sociales y económicos para hombres y mujeres como condición previa para la consecución de sus derechos políticos. En cambio, los países occidentales intentaron limitar el debate a la mera extensión de los derechos individuales a las mujeres. La animosidad de los países del bloque comunista hacia la OIT colocó a la Organización en una posición incómoda. En 1946, las Naciones Unidas habían creado una Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW) bajo los auspicios del ECOSOC. Pese a que la Comisión se centró en los derechos políticos y civiles, no hay duda de que se planteó también que los derechos económicos de la mujer formaran parte de su mandato. Durante los primeros años de la posguerra, la competencia que suponía la CSW llegó a ser una fuente de preocupación para la OIT. Desde las filas de la Comisión se criticaba a la OIT por no renunciar por completo al carácter protector de sus normas laborales. Como consecuencia, la FSM, la Unión Soviética y Polonia intentaron en 1949 que el mandato sobre la cuestión de la igualdad de remuneración pasase de la OIT al ECOSOC. Con esta tentativa se repitió el

511 Acerca de los distintos aspectos del debate sobre la mano de obra femenina, véanse las contribuciones en Boris, Hoehtker y Zimmermann (coordinadoras): *Women's ILO*.

512 Véase el apartado «Las mujeres», parte I, capítulo 1.

513 Eileen Boris: «Equality's Cold War: The ILO and the UN Commission on the Status of Women, 1946–1970s», en Boris, Hoehtker y Zimmermann (coordinadoras): *Women's ILO*, págs. 97-120.



Miembros trabajadores del Comité sobre la igualdad de remuneración: Adrian Vermeulen (Países Bajos), Beatrice Ann Godwin y Florence Hancock (ambas del Reino Unido) en la 33.ª reunión de la CIT, 1950.

escaso éxito que tuvieron los esfuerzos de algunos años antes para transferir al ECOSOC las cuestiones relativas a la libertad sindical⁵¹⁴.

Activistas feministas occidentales como la estadounidense Frieda S. Miller⁵¹⁵ desempeñaron la importante función de convencer a los gobiernos para que impulsasen un Convenio en la OIT sobre la igualdad de remuneración. Miller ocupó el puesto de relatora del comité de redacción del Convenio sobre igualdad de remuneración en 1951. Muchos gobiernos occidentales, entre ellos el estadounidense, dieron el visto bueno a esta propuesta normativa para no ser objeto de críticas por interponerse en la consecución de los derechos de las mujeres. Además, pretendían mostrar su apoyo a la OIT para que no se vieran limitados sus programas con respecto a los de las Naciones Unidas. Sin embargo, pese a todos los avances logrados y el amplio acuerdo de principios existente, la aprobación del Convenio fue de todo menos fácil. Además del grupo de los empleadores,

514 Neunsinger: «The unobtainable magic of numbers», en Boris, Hoeltker y Zimmermann (coordinadoras): *Women's ILO*.

515 Jensen: «US New Deal policy experts and the ILO, 1948–1954», págs. 172-189.

numerosos gobiernos como el estadounidense y el británico preferían una recomendación antes que un convenio. Las distintas opiniones se expusieron con toda claridad en el informe elaborado en 1950 para la CIT. Los países socialistas se mostraban a favor de un convenio fuerte, mientras que algunos países occidentales expresaron sus reservas con respecto a un instrumento de ese tipo, basándose en una combinación de argumentos culturales y prácticos. Los Países Bajos y el Reino Unido señalaron que no podía dejarse completamente de lado «la consideración de los costos más elevados que llevan consigo las naturales características del empleo de la mano de obra femenina». El Gobierno suizo afirmó sin ambages que «la estructura, el concepto y las condiciones propias, en Suiza, se oponen a la realización del principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina». De hecho, llegó hasta el punto de plantear si este instrumento «interesaría realmente a las mujeres», ya que, en última instancia, reduciría sus oportunidades de empleo⁵¹⁶. Finlandia y Suecia, que contaban con mecanismos de negociación colectiva bien consolidados, también se opusieron a la aprobación de un convenio en la materia. Básicamente, lo hicieron porque consideraban que el principio de igualdad de remuneración era una pieza más en el complejo engranaje de la política salarial y, a su juicio, el Estado no debía inmiscuirse en las negociaciones entre sindicatos y empleadores⁵¹⁷. Aparte de los argumentos económicos, las afirmaciones sobre los mayores costos de producción de la mano de obra femenina (por razones de maternidad, entre otras) las pronunciaban con mayor frecuencia quienes se oponían a la igualdad de remuneración. Algunos países del Sur global tenían sus propios motivos de preocupación. La India, por ejemplo, prefería una recomendación por los problemas prácticos que entrañaba la ausencia de un mecanismo salarial adecuado basado en el contenido del trabajo en sectores importantes de su economía, lo cual haría prácticamente imposible la aplicación del principio de igualdad de remuneración⁵¹⁸.

En el segundo debate, celebrado en el seno de la CIT en 1951, las posiciones de los países apenas habían variado. Algunos países socialistas como Polonia y Checoslovaquia abogaban por un convenio fuerte con disposiciones claras para su aplicación jurídica. En cambio, la mayoría de los representantes de trabajadores y algunos gobiernos –entre ellos, Alemania, Francia y los países latinoamericanos– defendían ahora combinar un convenio que formulase principios generales y una

516 OIT: *Actas, Informe V (2): Resumen de las posiciones de los países que respondieron a la encuesta general de 1949*, Conferencia Internacional del Trabajo, 33.ª reunión, 1950 (Ginebra, OIT, 1951), págs. 8 y 9.

517 *Ibid.*, pág. 71.

518 Asimismo, abogó por la aplicación gradual de cualquier regulación en la materia y solicitó exenciones para «empresas familiares, el servicio doméstico, industrias no reglamentadas, así como trabajos en los que el rendimiento de las mujeres sea, en general, inferior al de los hombres», *ibid.*, pág. 38.

recomendación de carácter más práctico que se pareciese a los documentos en borrador preparados por la Oficina para la Conferencia. Los empleadores y otros gobiernos, entre ellos los del Reino Unido, Italia, Australia, India, Sudáfrica y los países escandinavos, preferían una recomendación y decidieron abstenerse en la votación final sobre el convenio. Pese a decantarse más por un convenio, los Estados Unidos de América acabaron votando a favor de un instrumento dual. Al final, el Convenio se aprobó con 105 votos a favor, 33 en contra (sobre todo de empleadores) y 40 abstenciones⁵¹⁹. El margen fue relativamente pequeño, sobre todo en comparación con otras normas de derechos humanos de la OIT. Las reticencias quedaron reflejadas con claridad en la compleja formulación del artículo 2 del Convenio, en el que se insta a todos los miembros a que, «empleando medios adaptados a los métodos vigentes de fijación de tasas de remuneración», promuevan y, «en la medida en que sea compatible con dichos métodos», garanticen «la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor»⁵²⁰.

Incluso con el nuevo Convenio, la igualdad de género en el lugar de trabajo siguió siendo un objetivo lejano⁵²¹. El Convenio sobre igualdad de remuneración, pese a ser considerado por los activistas en favor de la igualdad jurídica en Occidente como un gran paso adelante, no puso fin al debate sobre el lugar de la mujer en el mundo laboral. Aun así, sus repercusiones se dejaron notar en los años siguientes, ya que sirvió de modelo para las conversaciones nacionales. En el seno de la Organización, el debate siguió presente. A nivel internacional, el péndulo se había inclinado con fuerza hacia la igualdad jurídica pero, en la OIT, el nuevo Convenio coexistió con las normas protectoras destinadas exclusivamente a las mujeres⁵²². Desde la década de 1950 en adelante, el debate pasó de forma gradual de la situación de la mujer en el mundo industrializado a la situación de la mujer en los países en desarrollo. Ese último aspecto se había tratado en principio como un tema aparte. Los programas de cooperación técnica dirigidos a mujeres en zonas no industrializadas del planeta buscaban por defecto integrar a la mujer en el proceso general de desarrollo de sus países correspondientes. Al proceder de esta manera, con frecuencia ocultaban de forma involuntaria la situación de especial precariedad en la que vivían muchas mujeres del Sur global.

519 OIT: *Actas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 34.ª reunión, 1951 (Ginebra, OIT, 1952), págs. 448-450.

520 Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), artículo 2.

521 Se podrá consultar un relato más pormenorizado de los debates en torno al Convenio núm. 100 y la función de las organizaciones internacionales de mujeres en Eileen Boris: *Making the woman worker: Precarious labor and the fight for global standards, 1919–2019* (Oxford, Oxford University Press, 2019).

522 Eloisa Betti: «Unexpected alliances: Italian women's struggles for equal pay, 1940s–1960s», en Boris, Hoehtker y Zimmermann (coordinadoras): *Women's ILO*, págs. 276-299.

Las mujeres soportaban la carga de la «reproducción» al cuidar de la familia y mantener el hogar, además de constituir el factor humano esencial de la agricultura rural de subsistencia y de lo que más tarde recibiría el nombre de «economía informal». En la década de 1970, las organizaciones de mujeres procedentes del Sur global comenzaron a cuestionar el paradigma de modernización cada vez con más fuerza, pero sin dejar de criticar las lagunas del activismo feminista occidental. Cuando la OIT «descubrió» la economía informal en los años setenta, algunos de los estudios realizados bajo los auspicios del Programa Mundial del Empleo dejaron constancia de la posición central que ocupaban las mujeres en el desarrollo rural⁵²³. En el marco de sus programas de cooperación técnica, la OIT comenzó a prestar una mayor atención a la mujer en los países en desarrollo. Sin embargo, habría que esperar entre veinte y treinta años para que los debates comenzaran a centrarse en la presión adicional que ejerce la globalización sobre las mujeres en el Sur global. Al final, aparecieron nuevas normas que, respetando también la neutralidad de género en su concepción, abordaron de forma más específica la situación de las mujeres que trabajan en la economía informal, como por ejemplo el Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177), y el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189). En ambos casos se manifestó una mayor toma de conciencia acerca de la situación crítica que viven las mujeres en el mundo globalizado por encontrarse, en muchos casos, en una posición de doble desventaja⁵²⁴.

La abolición total del trabajo forzoso

El debate sobre el trabajo forzoso en la OIT surgió en paralelo con las negociaciones sobre la libertad sindical y la igualdad de remuneración, si bien discursó por cauces diferentes. Al igual que en el caso de la libertad sindical, el tema ya se había debatido en los años de entreguerras, pero la abolición del trabajo forzoso había sido objeto de normas internacionales del trabajo dirigidas principalmente a los territorios coloniales, con el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), como piedra angular⁵²⁵. Cuando el tema reapareció en la agenda de la OIT justo después de la Segunda Guerra Mundial, los aspectos coloniales tradicionales habían quedado eclipsados por el recuerdo vivo del uso indiscriminado del trabajo forzoso por parte del régimen nazi como herramienta de explotación económica,

523 Sollai: «Humanizing development», pág. 26; Hans Singer: *Research of the World Employment Programme: Future priorities and selective assessment* (Ginebra, OIT, 1992).

524 Boris, Hoehcker y Zimmermann: «Introducción», *Women's ILO*, págs. 1-23.

525 J.P. Daughton: «ILO expertise and colonial violence in the interwar years»; Rodríguez-Piñero: *Indigenous peoples, postcolonialism, and international law*; Daniel Maul: «The International Labour Organization and the struggle against forced labour from 1919 to the present».

como castigo político y como medio de exterminio. A partir de ahí, la atención se desvió inmediatamente hacia el sistema de campos de trabajo creado en la Unión Soviética para lidiar con supuestos opositores políticos. Con ese telón de fondo, el problema se replanteó como una cuestión de derechos humanos y el debate giró hacia las formas de trabajo forzoso utilizadas en los gulags con fines políticos y económicos. De esta forma, partiendo de premisas antitotalitarias, esta controversia pronto se convirtió en un nuevo frente en el enfrentamiento entre el Este y Occidente en el que los países socialistas se vieron obligados a pasar a la defensiva. Sin embargo, el nuevo Convenio sobre el trabajo forzoso (núm. 105), aprobado en 1957, mostraba una concepción mucho más amplia del problema de lo que en un principio habían pretendido los promotores occidentales de este instrumento⁵²⁶.

En noviembre de 1947, la AFL solicitó al ECOSOC que encargase a la OIT un estudio exhaustivo de los sistemas de trabajo forzoso existentes en los Estados miembros de las Naciones Unidas. La petición de la AFL, redactada y enviada con el apoyo y beneplácito del Gobierno estadounidense, se concibió como un ataque directo contra la Unión Soviética y sus Estados satélite en Europa del Este. En 1949, después de una serie de acalorados debates en las Naciones Unidas en los que los soviéticos intentaron impedir que la OIT entrara a ocuparse del asunto, el Consejo de Administración decidió por votación que se crease un comité con la participación conjunta de las Naciones Unidas y la OIT para investigar la situación del trabajo forzoso en el mundo. Los países comunistas reaccionaron a esta derrota con un cambio de estrategia y, a partir de ese momento, contraatacaron poniendo de manifiesto las formas de coerción laboral que se dan en la economía capitalista occidental e intentando también redirigir la atención hacia las formas persistentes de trabajo forzoso en los territorios coloniales⁵²⁷.

Así estaban las cosas cuando, en 1951, las Naciones Unidas y la OIT crearon un comité compuesto por tres adalides de los derechos humanos que gozaban de un gran prestigio internacional, bajo la dirección del diplomático indio y jurista internacional Ramaswami Mudaliar. En cierta forma, Mudaliar personificaba también una continuidad con los debates de la década de 1920 sobre el trabajo forzoso, en los que había formado parte del comité encargado de redactar el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), de la OIT. El mandato original del Comité Mudaliar reflejaba en gran medida los esfuerzos de los países occidentales para limitar la investigación a las formas de coerción prevalentes en

526 Sandrine Kott: «The forced labor issue between human and social rights, 1947–1957», *Humanity*, vol. 3, núm. 3 (2012), págs. 321-335.

527 Al principio, las iniciativas estadounidenses no fueron acogidas de buen grado por las potencias coloniales, puesto que tenían ser objeto de críticas por sus propias prácticas. Francia, en particular, se opuso a la propuesta hasta el final. En una fecha tan tardía como 1951, el Departamento de Estado se quejaba amargamente de que el delegado francés en el ECOSOC estaba «haciendo todo lo posible para socavar la postura estadounidense sobre el trabajo forzoso». Citado en Maul: *Derechos humanos, desarrollo y descolonización*, pág. 222.

los países del bloque del Este. Se instaba al Comité específicamente a examinar la existencia de «sistemas de trabajo forzoso o «correctivo» empleados como medios de coerción o castigo político por tener o expresar opiniones políticas, y que se apliquen a una escala en la que supongan un elemento importante de la economía de un país determinado»⁵²⁸. La labor del Comité contó con el apoyo de una gran cantidad de fuentes de primera mano y testimonios proporcionados por grupos de presión privados como la International League for the Rights of Man, con sede en los Estados Unidos de América, y la Commission internationale contre le régime concentrationnaire (Comisión Internacional contra el Régimen Concentracionario), una organización de origen francés que representaba a supervivientes de los campos nazis y estalinistas⁵²⁹. Sin embargo, el Comité Mudaliar hizo caso omiso de una parte de estas restricciones y amplió su propio mandato a sistemas motivados por factores políticos y también económicos. De hecho, examinó casos donde solamente se cumplía uno de los dos criterios, lo que le permitía contar con un panorama más amplio de la situación del trabajo forzoso. En su informe final de 1953, el Comité sacó a la luz sistemas de trabajo forzoso motivados por razones tanto políticas como económicas en todos y cada uno de los países del bloque comunista. Por su parte, Sudáfrica encabezaba la lista de países en los que existían estos sistemas, pero aparecían también dos potencias coloniales como Portugal y Bélgica⁵³⁰.

A raíz del informe Mudaliar, el Consejo de Administración dio luz verde para negociar un nuevo Convenio en 1954 y se creó un nuevo comité, esta vez sin la participación de las Naciones Unidas, dirigido por Paul Ruegger, el presidente suizo del Comité Internacional de la Cruz Roja. Su informe final, presentado en 1955, confirmó básicamente las conclusiones del informe anterior. El informe Ruegger encontró indicios de la existencia de sistemas de trabajo forzoso de base política o económica en trece países, entre ellos los diez Miembros socialistas de la OIT, la República Popular de China⁵³¹, los Territorios Portugueses de Ultramar y la Unión Sudafricana⁵³².

528 Maul: «The ILO and the struggle against forced labour from 1919 to the present», págs. 485-486. Sobre la labor del Comité Mudaliar, véase también Kott: «The forced labor issue», págs. 326-327.

529 La International League for the Rights of Man fue fundada en 1942 por Roger Baldwin y por varios emigrantes europeos como el fisiólogo francés Henri Laugier, quien más adelante llegaría a ser Subsecretario general de las Naciones Unidas. Kott: «The forced labour issue», pág. 327.

530 Maul: «The ILO and the struggle against forced labour from 1919 to the present», págs. 486-487.

531 Sobre este tema en particular, el Gobierno nacionalista de Taiwán, que por entonces representaba a China en la OIT, aportó una gran cantidad de material incriminatorio.

532 Maul: «The ILO and the struggle against forced labour from 1919 to the present», pág. 487, nota 46.

Basándose en el informe Ruegger, la OIT redactó un nuevo Convenio para abolir por completo el trabajo forzoso. El nuevo instrumento prohibía el trabajo forzoso *a)* como medio de coerción y educación política; y *b)* como método para movilizar y utilizar mano de obra con fines de desarrollo económico. Por iniciativa del grupo de trabajadores, se acabó ampliando el Convenio para incluir la prohibición del trabajo forzoso y obligatorio para imponer una disciplina laboral, como castigo por participar en huelgas o como medio de discriminación racial, social, nacional o religiosa. El último punto también hacía referencia a las negociaciones en torno a un Convenio sobre discriminación que tuvieron lugar al mismo tiempo, como se verá más adelante⁵³³. El debate quedó eclipsado por el intento de última hora de la Unión Soviética de volver las tornas en contra de las potencias occidentales. Los países del bloque comunista mostraron por primera vez su apoyo al Convenio, pero invitaron al mismo tiempo a los delegados de la CIT a convertir el debate sobre el trabajo forzoso en un tribunal contra el colonialismo. La maniobra no dio resultado porque eran muy pocos los países dispuestos a ayudar a Moscú a obtener una victoria propagandística cuando apenas habían pasado unos meses desde el aplastamiento de la revuelta húngara de 1956 por parte de los soviéticos. Al mismo tiempo, no pasó desapercibido que la posición de las potencias occidentales quedaba erosionada por la actitud del Gobierno estadounidense, que, justo antes del inicio de la Conferencia, había anunciado su intención de no ratificar el futuro Convenio en esta materia. Aunque esta postura concordaba con la actitud general de los Estados Unidos de América en lo que se refiere a la ratificación de las normas de la OIT, casi nadie podía imaginar que el Gobierno estadounidense se atrevería a declarar su rechazo de antemano a un Convenio en cuya elaboración había participado de manera tan significativa⁵³⁴.

Cuando se acabó aprobando el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), la situación mundial ya había empezado a cambiar. Con el proceso de desestalinización, el debate dejó de girar en torno a los campos soviéticos y empezó a centrarse en otros lugares donde existía trabajo forzoso por motivos políticos y económicos. El Comité Mundial había señalado que el fenómeno moderno de recurrir al trabajo forzoso como medio de desarrollo económico era una tendencia general que no dependía de los sistemas políticos.

Aunque el informe no iba dirigido principalmente a los países en desarrollo, no era difícil conectar esas afirmaciones con la situación de muchos de los países recién independizados. A principios de la década de 1960, en África y Asia ganaron cada vez más peso las voces de quienes deseaban que la aceptación de los convenios de la OIT dependiese de condiciones específicas y que dejaran

533 Véase OIT: *Actas, Informe VI: Trabajo forzoso*, Conferencia Internacional del Trabajo, 39.ª reunión, 1956 (Ginebra, OIT, 1956), págs. 726-732.

534 Maul: «The ILO and the struggle against forced labour from 1919 to the present», págs. 487-489.

de encarnar el objetivo máximo del desarrollo nacional. En este contexto, el uso de medidas coercitivas en favor del desarrollo pasó a ser una de las principales fuentes de controversia.

Resulta significativo que, en 1962, estallase un conflicto cuando la OIT publicó un informe de la CEACR acerca de la aplicación del Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, de 1957. El informe incluía un ataque directo a un grupo de países, principalmente subsaharianos, en los que, según sus fuentes, existían formas de trabajo forzoso y obligatorio que habían sobrevivido a la transición hacia la independencia⁵³⁵. Algunos gobiernos habían llegado a establecer nuevas formas de trabajo coercitivo con fines de desarrollo. El informe destacaba en particular los servicios de trabajo obligatorio para los jóvenes que generalmente trabajaban en proyectos de infraestructuras públicas⁵³⁶. Los Estados en cuestión reaccionaron a estas conclusiones con una profunda indignación. Cabe explicar en parte la acritud de sus reacciones por el hecho de que se estuviese acusando a unos países africanos de un crimen «tradicionalmente colonial». La situación no hizo más que agravarse cuando Portugal, que había sido a su vez acusada de utilizar sistemas de trabajo forzoso a gran escala en sus territorios africanos, en una denuncia presentada en 1961, fue absuelta de casi todas esas acusaciones por una comisión de encuesta de la OIT⁵³⁷.

Ahora bien, los países surgidos de los imperios coloniales presentaron a su vez argumentos de carácter general. De hecho, hicieron hincapié en la formación profesional básica que impartían estos servicios juveniles y destacaron la absoluta necesidad de la labor desempeñada por ese sistema. En su defensa, afirmaron que su estado de subdesarrollo en aquel momento constituía una situación de emergencia comparable a un estado de guerra. Esa consideración justificaba la movilización de todas las fuerzas en pos de un objetivo común. En palabras

535 Según el informe de la Comisión, se podían encontrar formas de trabajo forzoso en todo el mundo, tanto en países independientes como en territorios coloniales. Los servicios de trabajo bajo los auspicios del ejército eran especialmente frecuentes en el África Oriental y Occidental. Véase OIT: *Actas*, Informe III (Parte IV): Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 46.ª reunión, 1962 (Ginebra, OIT, 1962).

536 El modelo para estos servicios de trabajo juvenil, como los llamó en su conjunto la CEACR, había sido una institución creada a principios de la década de 1950 en Israel; de hecho, la mayoría de los servicios de trabajo existentes en África se habían establecido con ayuda de especialistas israelíes.

537 En respuesta, Portugal denunciaba por trabajo forzoso a Liberia, que en 1962 fue declarada culpable por un Comité de la OIT de conculcar los dos Convenios sobre el trabajo forzoso que había ratificado en 1931 y 1962. El caso portugués aparece bien reflejado en José Pedro Monteiro: «One of those too-rare examples': The International Labour Organization, the colonial question and forced labour (1961–1963)», en Miguel Bandeira Jerónimo y José Pedro Monteiro (coordinadores): *Internationalism, imperialism and the formation of the contemporary world. The pasts of the present* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2018), págs. 221-249.

de un representante del Gobierno de Côte d'Ivoire, los países en desarrollo se encontraban inmersos en una batalla por la independencia económica que era tan seria como cualquier contienda militar. A los jóvenes dispuestos a derramar sangre por su nación había que darles la oportunidad de «defender la auténtica independencia del país, es decir, su independencia económica»⁵³⁸.

En este contexto tan cargado políticamente, el debate sobre los servicios africanos de trabajo juvenil se prolongó hasta principios de la década de 1970, cuando se aprobó una nueva recomendación sobre servicios y formación para jóvenes en la que se recurría a una formulación de compromiso para zanjar la cuestión y quitar hierro al debate⁵³⁹.

Discriminación en materia de empleo y ocupación

La descolonización y la Guerra Fría también sirvieron de telón de fondo para un Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111). Aunque también fueron objeto de examen otras formas de discriminación (por ejemplo, por razones de sexo y religión), la abolición de la desigualdad en el trato por motivos raciales ocupó un lugar preponderante en las conversaciones⁵⁴⁰. La dinámica fue muy distinta a la de debates recientes como el de la libertad sindical y el trabajo forzoso. Aparte del gran valor simbólico que atribuían los países africanos y asiáticos a esta cuestión, en principio también brindaba la oportunidad a los países comunistas de dejar en mal lugar a Occidente por la situación interna en algunos países occidentales y en los territorios coloniales europeos. Cabe destacar que la lucha contra la discriminación racial obligó al movimiento sindical internacional a adoptar una postura que trascendiese las líneas divisorias de la Guerra Fría. El debate subsiguiente desembocó en la aprobación de uno de los instrumentos internacionales de derechos humanos más coherentes y concisos que supuso un paso importante hacia la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de las Naciones Unidas diez años después, en 1969⁵⁴¹.

Al igual que con el trabajo forzoso y la libertad sindical, el problema no era nuevo en absoluto. Los intentos infructuosos del Japón para establecer la igualdad racial como un principio constitutivo de la Sociedad de Naciones habían sido el primer eslabón de una cadena de iniciativas para erradicar del derecho

538 Citado en Maul: *Derechos humanos, desarrollo y descolonización*, pág. 286.

539 Recomendación sobre los programas especiales para los jóvenes, 1970 (núm. 136).

540 El sexo y la religión formaban parte de las categorías que enumeraron los autores del Convenio de 1958 donde se deberían abolir las prácticas discriminatorias.

541 Paul Gordon Lauren: *Power and prejudice: The politics and diplomacy of racial discrimination* (Boulder, CO, Westview, 1988).

nacional e internacional la discriminación por motivos de pertenencia a una etnia o el color de la piel. Tal y como había ocurrido con el trabajo forzoso durante la Segunda Guerra Mundial, las atrocidades cometidas en nombre de las ideologías racistas avivaron las polémicas que surgieron después de 1945. Erradicar el racismo también era el objetivo declarado de los países surgidos del dominio colonial. En 1947, un país recién independizado como la India encabezó un ataque directo en el seno de las Naciones Unidas a las políticas de discriminación racial del Gobierno sudafricano⁵⁴². Un año antes, en su primer período de sesiones, la Asamblea General había aprobado una resolución que condenaba la discriminación por motivos raciales y religiosos, además de hacer un llamamiento a la nueva familia de las Naciones Unidas para luchar contra la discriminación en todas sus formas. En concreto, durante los primeros años de la posguerra, la UNESCO encabezó los esfuerzos internacionales por contrarrestar la persistente legitimación de la segregación y la discriminación racial⁵⁴³.

Las voces que exigían actuar contra la discriminación racial también fueron ganando fuerza en las CIT posteriores a 1945, pero lo cierto es que la OIT reaccionó con relativa lentitud. Como no podía ser de otra manera, la Declaración de Filadelfia había sido inequívoca por lo que respecta a la discriminación racial al mencionar en su apartado sobre derechos a «todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo». El hecho de que la OIT tardase más de diez años en poner en marcha un convenio se debió principalmente a la controversia política que generaba la cuestión en sí. De hecho, durante una gran parte de este período, los países que más miedo podían haber tenido a que se llevase a cabo un debate sobre el tema eran precisamente los que ejercían un mayor dominio en la OIT.

El ejemplo paradigmático fueron los Estados Unidos de América, donde la población afroamericana de muchos estados sureños seguía viviendo bajo el yugo de una legislación discriminatoria que validaba la segregación racial. Esa situación había llegado a convertirse en una ignominia diplomática de tal magnitud que la Unión Soviética se apresuró a explotarla en todos los foros internacionales⁵⁴⁴. Lo mismo cabía decir de países como Sudáfrica, que se convirtió en el blanco preferido de las actividades antirracistas en el seno de las Naciones Unidas; sobre todo después de 1948, cuando la elección del Partido Nacionalista marcó el inicio oficial de la era del *apartheid*. La mayoría de las potencias coloniales no estaba por la labor de que se examinasen con lupa sus políticas discriminatorias. Muchas de ellas seguían permitiendo la existencia de las llamadas «barreras de color» arraigadas en la práctica jurídica y administrativa que impedían el acceso de grupos particulares a la educación, a determinadas profesiones, a los ascensos, a la igualdad de remuneración o a servicios sociales en igualdad

542 *Ibid.*

543 Amrith y Sluga: «New histories of the United Nations», págs. 257-260.

544 Anderson: *Eyes off the prize*.

de condiciones. De hecho, un número considerable de países tenían motivos de sobra para preocuparse ante la perspectiva de un debate sobre esta cuestión. Las políticas de inmigración que excluían a grupos de personas de color conformaban el núcleo mismo de las políticas públicas en Australia, Nueva Zelandia y Canadá, y las poblaciones indígenas eran objeto de discriminación en esas naciones y en una serie de países latinoamericanos⁵⁴⁵.

En vista de los recelos manifestados por muchos de los miembros y simpatizantes originales de la OIT a los que esta debía su propia supervivencia durante los años de posguerra, la Organización siguió teniendo reservas respecto a tomar la iniciativa en el tema de la discriminación. Hubo que esperar hasta la readmisión de la Unión Soviética en la OIT en 1954 para que el debate cobrara impulso. En ese mismo año, las negociaciones en torno a un convenio sobre la abolición de las sanciones penales a los trabajadores indígenas por incumplimiento del contrato de trabajo sacaron a la luz las distintas formas de discriminación de las potencias coloniales. El Convenio sobre la abolición de las sanciones penales (trabajadores indígenas), 1955 (núm. 104), fue la última norma pensada para los trabajadores indígenas de los territorios coloniales. En esencia, el debate giró en torno a la cuestión de si el incumplimiento de los contratos laborales por parte de un empleado (es decir, la negativa a trabajar o la extinción unilateral), circunstancia que, en la mayoría de los países independientes, se trataba en los tribunales civiles, podía castigarse con sanciones penales en las colonias. La CIT ya había aprobado en 1939 un convenio que exigía la «abolición progresiva» de esas sanciones, y el Convenio sobre política social (territorios no metropolitanos), 1947 (núm. 82), había vuelto a pedir que se pusiera fin a esa práctica. Sin embargo, un informe de la Comisión de Expertos en Política Social en Territorios No Metropolitanos de la OIT publicado en 1951 reveló que la mayoría de las potencias coloniales y el régimen sudafricano del *apartheid* seguían recurriendo en demasiadas ocasiones a las sanciones penales en el África colonial⁵⁴⁶. En 1954, cuando surgió la cuestión en la CIT, el representante del Gobierno belga, William van Remoortel, declaró que las sanciones penales eran un elemento indispensable de la «labor educativa» que proporcionaban las potencias coloniales a las «poblaciones nativas» y que no eran sino una herramienta para ayudarles a salir de sus «situaciones primitivas», y que tal cosa solo podía hacerse «mediante un trabajo constructivo»⁵⁴⁷. En el debate subsiguiente se puso de manifiesto que esa actitud ya no era compartida por la mayoría de los Miembros de la OIT. La conversación viró en seguida hacia

545 Lauren: *Power and prejudice*, págs. 169-171.

546 En el Congo Belga, por ejemplo, tan solo en 1949 se habían dictado 40000 sentencias penales condenatorias por incumplimiento de contratos laborales o normas disciplinarias en el trabajo, pero también se aplicaban sanciones penales en los territorios portugueses y británicos de África.

547 Citado en Maul: *Derechos humanos, desarrollo y descolonización*, pág. 213.

la lucha simbólica contra la discriminación racial y acabó sustituyendo el plan original de una recomendación por otras propuestas de más calado. Al final, se aprobó el nuevo Convenio para la abolición absoluta e inmediata de las sanciones penales por una mayoría abrumadora de 169 votos contra 1 (de Sudáfrica)⁵⁴⁸.

Así se allanó el terreno para la adopción de nuevas medidas. Ese mismo año, el ECOSOC solicitó a la OIT que examinase de forma pormenorizada las distintas formas de discriminación en materia de «empleo y ocupación» y que investigase la posibilidad de introducir nuevas medidas para abordarlas. Cada vez era mayor la presión sobre las naciones occidentales para que dejaran de oponerse a que la OIT tratase esa cuestión; al final, se acordó abordar la discriminación mediante un Convenio. Los debates anteriores a la aprobación de la nueva norma pusieron de relieve las distintas dinámicas en torno al discurso de derechos humanos. Además, dio lugar a coaliciones que, en cierta medida, trascendieron las líneas divisorias de la Guerra Fría.

En un primer proyecto de Convenio elaborado por la Oficina para la CIT en 1957, se reclamaba principalmente la adopción de medidas «formativas» para abordar la discriminación racial en el lugar de trabajo. Ese primer borrador había tenido en cuenta la resistencia de muchos países occidentales a cualquier formulación que los comprometiera con la adopción de medidas normativas concretas. No obstante, los acontecimientos no tardarían en neutralizar esa actitud. Los Estados Miembros africanos y asiáticos, cada vez más numerosos y, por aquel entonces, revitalizados por el espaldarazo que supuso la Conferencia de Bandung de 1955 para la solidaridad entre África y Asia, habían optado por una postura de firmeza absoluta contra la discriminación racial⁵⁴⁹. A medida que fue avanzando el debate, esta nueva fuerza «no alineada» se granjeó el apoyo del bloque socialista y de la amplia mayoría de los representantes de trabajadores. Para la FSM, esta cuestión servía para demostrar su credibilidad a los representantes de los trabajadores del Sur global⁵⁵⁰. En el comité de redacción, los trabajadores presionaron para incluir una serie de medidas políticas y jurídicas con el fin de que se hiciesen cumplir los principios del Convenio. La redacción final tuvo en cuenta la mayoría de las solicitudes de quienes abogaban por un convenio fuerte.

Cuando se reunió la CIT en 1958, el Gobierno estadounidense libró una batalla perdida de antemano y recibió críticas airadas cuando anunció que se abstendría en la votación sobre el Convenio final. Las potencias coloniales sufrieron una derrota histórica en este tema. Los representantes gubernamentales

548 *Ibid.*, págs. 209-213.

549 Sobre la solidaridad Sur-Sur y el Movimiento de los Países No Alineados como nuevas fuerzas en la política internacional, véase Jürgen Dinkel: *The Non-Aligned Movement: Genesis, organization and politics (1927–1992)* (Leiden, Brill, 2019).

550 Anthony Carew: «Conflict within the ICFTU. Anti-communism and anti-colonialism in the 1950s», *International Review of Social History*, vol. 41, núm. 2 (1996), págs. 147-181.

de Checoslovaquia y del grupo de trabajadores propusieron por separado una enmienda que obligara a los Estados firmantes a extender sin reservas la aplicación de las disposiciones del Convenio a sus territorios coloniales. Al oponerse a la enmienda, las potencias coloniales argumentaron que sería incompatible con el artículo 35 de la Constitución de la OIT, en el que se abordaba la aplicación separada de los convenios en los territorios no metropolitanos. Ahora bien, ese argumento solo sirvió para poner más de relieve si cabe la insostenibilidad de la postura que mantenían las potencias coloniales. Al invocar la infame «cláusula colonial», lo que hacían era poner en tela de juicio la naturaleza misma de esta cuestión como un derecho humano. El resultado fue una victoria incontestable de las delegaciones afroasiáticas y del bloque comunista, quienes respaldaron la enmienda de forma unánime. El Convenio prohibía la discriminación «basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social» y, de acuerdo con su formulación, era plenamente aplicable a las colonias⁵⁵¹. No cabe duda del gran éxito que supuso para los países asiáticos y africanos. A diferencia del trabajo forzoso y la libertad sindical, el tema de la discriminación racial no hizo más que crecer en las décadas siguientes. De hecho, junto al derecho a la libre determinación, fue una de las cuestiones de derechos humanos más importantes, a mucha distancia de las demás, para el grupo en expansión de los países independientes.

Si el movimiento no perdió su impulso fue también porque centró su atención en el régimen sudafricano del *apartheid*, el cual, a principios de la década de 1960, parecía dispuesto a consolidar y ampliar sus políticas racistas. Acontecimientos como la masacre de Sharpeville en marzo de 1960, cuando la policía abrió fuego contra una multitud de manifestantes negros, y los encarcelamientos en masa de los líderes de la oposición africana cimentaron más aún su condición de bastión del racismo institucionalizado. Los países asiáticos y africanos utilizaron su creciente fuerza numérica en las Naciones Unidas para denunciar a Sudáfrica y solicitar su expulsión de todas las organizaciones internacionales, incluida la OIT.

La Organización se convirtió en un objetivo especial porque, en el corazón mismo del *apartheid*, subyacía un régimen laboral muy marcado por la discriminación racial. La situación se agravó a principios de la década de 1960 con la creación de los *homelands*, territorios reservados a grupos étnicos negros con la intención principal de ofrecer mano de obra negra barata a la industria sudafricana. En ocasiones anteriores, varios órganos de la OIT como el Comité Mudaliar sobre el Trabajo Forzoso, el Comité de Libertad Sindical y la CEACR ya habían denunciado repetidamente las prácticas sociales del régimen del *apartheid*⁵⁵². En 1960, el conflicto alcanzó nuevas cotas cuando el Ministro de Trabajo de Nigeria, Joseph Modupe Johnson, en nombre de un grupo de países africanos y asiáticos, presentó

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

552 Véase un resumen en Ghéballi: *The International Labour Organisation*, págs. 83-84.

una resolución a la CIT en la que se pedía que Sudáfrica abandonase voluntariamente la OIT⁵⁵³. En un primer momento, algunos aliados occidentales de Sudáfrica como los Estados Unidos de América y el Reino Unido se opusieron a esta iniciativa por razones económicas y geopolíticas. Desde su punto de vista, el régimen de Pretoria era un baluarte anticomunista en el África Meridional.

En 1963, el grupo de los países africanos que acaba de consolidarse reanudó su lucha para expulsar a Sudáfrica de la OIT. La Organización fue sometida a una prueba de resistencia cuando estos países intentaron negarle el derecho de palabra al delegado de los empleadores sudafricanos. Al no conseguirlo, abandonaron la sala a modo de protesta con el apoyo del bloque del Este y de numerosas delegaciones asiáticas y latinoamericanas. La OIT se vio en una posición extremadamente difícil y, por un momento, el futuro mismo de la Organización pendió de un hilo. El delegado gubernamental de Liberia afirmó lo siguiente: «Tenemos una rata en casa», pero a continuación formuló esta pregunta retórica: «¿Hemos de quemar la casa para librarnos de la rata?»⁵⁵⁴. En un discurso improvisado con un fuerte componente emocional, David Morse condenó la discriminación racial como «la enemiga del mundo civilizado» y «un reto a la paz mundial», pero aun así instó a los países africanos a respetar la Constitución de la OIT y a «combatir este enemigo [...] con métodos que fortalezcan los cimientos del orden mundial»⁵⁵⁵. Al final, consiguió que todas las delegaciones se reincorporaran a la Conferencia.

No se podía expulsar a Sudáfrica porque la Constitución de la OIT no incluía disposiciones al respecto. La propia Sudáfrica acabó anunciando que dejaría en suspenso su condición de miembro y puso fin a su cooperación con la Organización, sin duda con la esperanza de que se relajase la animadversión percibida. Ahora bien, poco después, la OIT empezó a adoptar medidas adicionales contra el *apartheid*. En 1964, la CIT aprobó una «Declaración de la OIT sobre la política de *apartheid* de la República de Sudáfrica», acompañada de un «Programa para la eliminación del *apartheid* en el campo del trabajo». La Declaración denunciaba el historial del Gobierno sudafricano en materia de derechos humanos y declaraba que su infracción de los principios de la OIT ya no se podía considerar una mera cuestión interna del país. Además, la Conferencia recomendó modificar la Constitución de la OIT para que se pudiese expulsar de todos los órganos de la OIT, salvo de la Conferencia, a todos los Miembros

553 En la resolución también se pedía al Consejo de Administración que instase a Sudáfrica a abandonar la Organización. Véase la «Resolución por la que se pide que la Unión Sudafricana se retire de la Organización Internacional del Trabajo, en vista de la política de *apartheid* (discriminación racial) que aplica el Gobierno de la Unión Sudafricana», en OIT: *Actas*, apéndice IV: Informe de la Comisión de Resoluciones, 45.ª reunión, 1961 (Ginebra, OIT, 1962), pág. 689.

554 Maul: *Derechos humanos, desarrollo y descolonización*, pág. 258.

555 OIT: *Actas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 47.ª reunión, 1963 (Ginebra, OIT, 1964), pág. 174.

condenados por las Naciones Unidas por aplicar políticas de discriminación racial. Cuando el Consejo de Administración aprobó este plan por una amplia mayoría, Sudáfrica declaró que abandonaba la OIT.

La retirada de Pretoria se acogió sobre todo con alivio y, en los años siguientes, brindó la oportunidad a la CIT de reforzar el perfil antidiscriminatorio de la OIT mediante la denuncia periódica en los términos más graves posibles de «las políticas degradantes, criminales e inhumanas» de Sudáfrica. En 1965, el Director General empezó a enviar informes especiales anuales a la Conferencia con detalles sobre los avances realizados en la lucha contra el *apartheid*. A lo largo de los años, la OIT fue intensificando sin cesar sus actividades contra el *apartheid*, entre ellas la creación de un programa de asistencia técnica especial para movimientos de liberación que benefició principalmente a los grupos sudafricanos en el exilio. Un comité especial de la Conferencia examinó periódicamente los informes sobre los acontecimientos y la ayuda dirigida a los movimientos de liberación. Esta situación se prolongó hasta la celebración de las primeras elecciones democráticas en Sudáfrica en 1994, las cuales tuvieron como consecuencia el regreso del país a la OIT⁵⁵⁶.

Los últimos años de la década de 1960 sirvieron para hacer balance sobre la condición de organismo de derechos humanos de la OIT. En 1968, la Organización publicó un informe sobre «La OIT y los derechos humanos» en el marco de las celebraciones del vigésimo aniversario de la Declaración Universal y como contribución para el Año Internacional de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. En 1969, la OIT celebró su 50.º aniversario y los 25 años de vida de la Declaración de Filadelfia, el documento que añadió a su labor la dimensión de los derechos humanos. En ese mismo año, se concedió a la OIT el Premio Nobel de la Paz. A través de ese galardón, el Comité Noruego del Nobel reconocía los logros de la Organización. En su discurso de aceptación, Morse mencionó expresamente el trabajo de la OIT en favor de los «derechos humanos básicos»⁵⁵⁷.

A pesar de estos reconocimientos, resultó imposible ocultar la plena vigencia de las tensiones durante el «decenio de los derechos humanos» de la OIT. Los conflictos anteriores sobre la representación tripartita habían perdido una gran parte de su virulencia, al menos en Europa, donde la Guerra Fría evolucionó a partir de la segunda mitad de los años sesenta hacia una fase de distensión y diálogo entre el Este y Occidente. No obstante, algunos no supieron disimular su descontento —en particular, los sindicatos estadounidenses— por la coexistencia misma y por los ajustes que se habían ido aplicando, por lo que situación no tardó en estallar de nuevo.

556 Sobre la participación de la OIT en la lucha internacional contra el *apartheid*, véase Rodgers *et al.*: *La OIT y la lucha por la justicia social*, págs. 56-62.

557 Organización Internacional del Trabajo. Conferencia del Premio Nobel: «ILO and the social infrastructure of peace», en reconocimiento del Premio Nobel de la Paz, 1969.

Las opiniones encontradas sobre el correcto equilibrio entre los derechos políticos y sociales que habían marcado los debates poscoloniales sobre la libertad sindical y el trabajo forzoso siguieron repitiéndose en la OIT. En los foros internacionales, el «Tercer Mundo», ahora bajo la vitola de Grupo de los 77 (G77), como se denominó a partir de la primera Conferencia de la UNCTAD en 1964, cada vez tenía más peso en los debates sobre derechos humanos⁵⁵⁸. La lucha por la libre determinación y la batalla contra la discriminación racial fueron puntos de encuentro permanentes sobre los derechos humanos para los países del Sur global, con la práctica continuada del *apartheid* y el colonialismo feroz de Portugal como enemigos principales. Además, a partir de 1967, la ocupación de Cisjordania y Gaza por parte de Israel en el marco de la Guerra de los Seis Días se convirtió en otro punto de encuentro para las movilizaciones de los países del Sur global en torno a la bandera de los derechos humanos.

Al mismo tiempo, fue cobrando más fuerza un discurso en el que los países en desarrollo promovían la primacía de los derechos sociales y económicos sobre los derechos civiles y políticos. En una conferencia internacional sobre derechos humanos organizada por las Naciones Unidas en Teherán en 1968, quedó muy patente esta tendencia. Los países africanos y asiáticos, que solían buscar la modernización de sus sociedades por medios autoritarios, chocaban de frente con la concepción occidental de los derechos humanos de las personas⁵⁵⁹. El empeoramiento de la situación económica de los Estados poscoloniales estuvo marcado por el subdesarrollo y las desventajas estructurales. Según estos países, ese «estado de emergencia» justificaba la subordinación de las libertades individuales al objetivo común del desarrollo. Pese a que, según esta retórica, los derechos sociales y económicos prevalecían sobre los derechos políticos, la promoción de los primeros derivó en una reinterpretación de la propia titularidad de estos derechos. Ahora, los derechos sociales y económicos se promovían cada vez más como derechos de los Estados principalmente, y no de cada ciudadano en particular⁵⁶⁰. Desde esa concepción paternalista de la modernización, esos derechos pasaban a formar parte de la conquista de un «derecho al desarrollo» que no se conseguiría ni garantizaría a través de la legislación nacional, sino más bien a nivel internacional, en el marco de la lucha por lo que acabaría llamándose Nuevo Orden Económico Internacional⁵⁶¹.

558 Steven L.B. Jensen: *The making of international human rights: The 1960s, decolonization, and the reconstruction of global values*, Human Rights in History (Nueva York, Cambridge University Press, 2017).

559 Burke: *Decolonization and the evolution of international human rights*, págs. 92-111.

560 Para consultar opiniones alternativas, véase Vijay Prashad: *The darker nations: A people's history of the Third World*, A New Press People's History (Nueva York, New Press, distribuido por W.W. Norton, 2007); Jensen: *The making of international human rights*.

561 Sobre el NOEI, véase Dietrich: *Oil revolution*.

Estos debates tuvieron consecuencias directas para la política de derechos humanos de la OIT. No se podía hacer caso omiso de las reivindicaciones de los países en desarrollo, y no ya solo por las mayorías cambiantes en el seno de la CIT, sino también porque las fricciones acerca del papel que desempeñaban las normas de la OIT en el desarrollo eran el pan nuestro de cada día en la Oficina Internacional del Trabajo. En 1963, el Director General estableció un grupo de trabajo encargado de debatir distintas vías para que las normas de la OIT en materia de trabajo forzoso fuesen más compatibles con las exigencias propias del desarrollo económico y social. La conversación subsiguiente no tardó en salirse de los cauces del trabajo forzoso y acabó convirtiéndose en un debate mucho más general del que surgirían dos grupos opuestos en el seno de la Oficina: la «facción de las normas del trabajo» y la «facción del desarrollo». El primer grupo consideraba que, al tratarse del único organismo de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas que se encargaba de los asuntos sociales, la OIT podía optar por no supeditar su trabajo normativo a consideraciones económicas, mientras que el segundo grupo aspiraba a que la aplicación de las normas dependiese de factores económicos como la productividad. Por lo tanto, apostaba por una aplicación gradual, en caso necesario, incluso de las normas de derechos humanos. El conflicto subyacente giraba en torno a si se podían aceptar los modelos autoritarios cuando su fin último fuese social, o bien si las normas de la OIT eran meros medios disponibles y no el objetivo mismo del proceso de desarrollo⁵⁶².

Estos conflictos quedaron plasmados en el informe de David Morse para la CIT en 1968, en el que defendió un enfoque integrado de desarrollo según el cual las normas de derechos humanos no eran meros ideales a los que tender, sino medios reales para un fin. Morse reafirmó el valor universal de los cuatro principios básicos de la Declaración de Filadelfia: la libertad, la igualdad, la seguridad económica y la dignidad. Al mismo tiempo, reconoció que, «mientras que algunos de ellos, como el derecho al trabajo, el derecho a condiciones de vida y de trabajo conformes a la dignidad humana o el derecho a la igualdad de oportunidades, constituyen fundamentalmente metas que deben alcanzarse, otros, como la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, no son solamente objetivos, sino también medios de acción que pueden ponerse al servicio del conjunto de derechos y libertades por los que la OIT se preocupa especialmente»⁵⁶³. Veinticinco años después de que la Declaración de Filadelfia los introdujera por primera vez en la órbita de la OIT, seguía vigente la incertidumbre de base sobre si la OIT «se dedicaba a la protección de los derechos humanos» y, en caso afirmativo, hasta qué punto.

562 Durante la década de 1970, en el contexto del debate sobre el trabajo forzoso, la Oficina elaboró varios informes sobre los servicios de trabajo juvenil en África. Maul: *Derechos humanos, desarrollo y descolonización*, págs. 290-294.

563 OIT: *Actas*, Memoria del Director General (Parte I): *La O.I.T. y los derechos humanos*, Conferencia Internacional del Trabajo, 52.ª reunión, 1968 (Ginebra, OIT, 1969), pág. 13.



Parte IV **Vientos de cambio: 1970-1998**

La salida de David Morse de la OIT en mayo de 1970 tras 22 años como Director General marcó el fin de una etapa de transformación institucional. Los dos hombres que lo sucedieron en el cargo, Wilfred Jenks y Francis Blanchard, tenían temperamentos y estilos de liderazgo diferentes, pero ambos, cada uno a su manera, representaron la continuidad. Cuando el inglés Jenks asumió como Director General en 1970, llevaba ya cuarenta años en la OIT. Había entrado a la Organización en 1931. Desde la década de 1940 había ocupado puestos de alto nivel: fue asesor jurídico durante la Guerra, subdirector general y, por último, primer Director General adjunto de David Morse. Desde muy temprano en su carrera estuvo estrechamente ligado al mundo de las organizaciones internacionales en general. Había integrado la delegación de la OIT en la Conferencia de Bretton Woods y asistido a la fundación de las Naciones Unidas. Jenks entró a la OIT como discípulo del eminente jurista de la Universidad de Cambridge Hersch Lauterpatch y construyó su reputación fuera de la OIT como autor de numerosas publicaciones en el ámbito del derecho internacional. Desempeñó un papel fundamental en la redacción de la Declaración de Filadelfia y trabajó en diversas comisiones internacionales antes de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Jenks creía firmemente en el progreso sostenido del derecho internacional y, más que ningún otro dirigente en la historia de la OIT, defendió la idea de que el mandato social de la Organización se apoyaba en una base de derechos humanos⁵⁶⁴. Sin embargo, no pudo dejar una marca perdurable como Director General, ya que murió repentinamente tan solo tres años después de asumir el cargo⁵⁶⁵.

El sucesor de Jenks, el francés Francis Blanchard, llegó al cargo con casi un cuarto de siglo de experiencia en la OIT. Se incorporó a la Oficina en 1951, con 35 años, y pasó rápidamente a ocupar los puestos de subdirector general en 1956 y Director General adjunto en 1968. Blanchard pudo no haber tenido el mismo nivel de idealismo de Jenks, o las mismas ambiciones intelectuales, pero él también representó las tradiciones de la OIT, aunque con una perspectiva diferente. Su visión estaba influenciada principalmente por la orientación tecnocrática que había adoptado la Organización durante el mandato de Morse. Blanchard era abogado de formación, como Jenks, y justo después de la Segunda Guerra Mundial, antes de incorporarse a la División de Mano de Obra de la OIT, que dirigió a partir de 1956, había trabajado para la Organización Internacional

564 Jaci Leigh Eisenberg: «Jenks, Clarence Wilfred», en Reinalda, Kille y Eisenberg (coordinadores): *IO Bio: Biographical dictionary of Secretaries-General of international organizations*, www.ru.nl/fm/iobio; Jaci Leigh Eisenberg: «Butler, Harold Beresford», *ibid.*

565 Blanchard había competido con Jenks por el puesto de Director General en 1970, después de la salida de Morse. Jenks fue elegido Director General por solo dos votos en una de las elecciones más reñidas de la historia de la OIT. Sin embargo, tuvo poco tiempo para demostrar su capacidad de dirigir la OIT durante lo que resultaría ser un difícil período de transformación.

de Refugiados (OIR). Blanchard fue decisivo para que la Organización se transformara en una agencia de desarrollo y tuvo a su cargo la cooperación técnica y los servicios de la OIT sobre el terreno⁵⁶⁶.

El mandato de Blanchard, que duró de 1973 a 1989, terminaría coincidiendo con un período marcado por una amplia diversidad de ideas, a menudo contrapuestas, para las que la OIT funcionó a la vez como una caja de resonancia y un laboratorio de ensayos. Fueron años en que la Guerra Fría evolucionaba hacia la *détente*, el desarme y cierto grado de cooperación. El Acta Final de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, aprobada en Helsinki en julio de 1975, fue la piedra angular de un orden mundial bipolar aparentemente estabilizado y pacificado en Europa. Sin embargo, para la OIT, el decenio de 1970 fue una época de gran conmoción institucional, a raíz de la breve salida de los Estados Unidos de la Organización entre 1977 y 1981. En ese período se produjeron profundos cambios políticos en distintas regiones del mundo: se agudizó el conflicto entre Israel y Palestina y varios gobiernos democráticos de América Latina fueron derrocados por dictaduras militares que tomaron el poder en los años setenta. Otras regiones iniciaron procesos de transición democrática, como en el sur de Europa, donde cayeron regímenes autoritarios que llevaban mucho tiempo en el poder. En Europa Oriental, el socialismo de Estado desapareció tras la caída del Muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética entre 1989 y 1991. Más o menos en la misma época desaparecieron los últimos vestigios del dominio colonial en África con la caída del *apartheid* en Sudáfrica. La OIT participó en los procesos de transición de diversos países, entre ellos, España, Portugal, Chile, Argentina, Sudáfrica y Polonia. En este contexto, las agendas de derechos humanos que surgieron con esos acontecimientos se instalaron en el seno de la OIT y pusieron a prueba algunas de las normas y mecanismos que la Organización había establecido durante la «década de los derechos humanos», justo después de la Segunda Guerra Mundial.

En el plano económico, la década de 1970 también fue un período de crisis y reorientación. Blanchard sucedió a Jenks en el contexto de la primera crisis del petróleo de 1973, que, en retrospectiva, fue el comienzo del fin del período de crecimiento y prosperidad de la posguerra conocido como la «edad de oro». A raíz de la crisis económica y el aumento del desempleo, la OIT sintió las repercusiones del cambio de paradigma en el pensamiento económico mundial. Cuando el keynesianismo perdió la preeminencia discursiva que había mantenido durante decenios sobre la lógica de la economía de la oferta, la OIT se vio profundamente

566 No hay biografías de Blanchard, pero pueden consultarse sus memorias. Véase Francis Blanchard: *L'Organisation internationale du Travail: de la guerre froide à un nouvel ordre mondial* (París, Seuil, 2004). El manuscrito no publicado de Carol Lubin Riegelmann contiene un breve resumen del mandato de Blanchard en la OIT. Véase Lubin Riegelmann: «Book on ILO» (2002), págs. 165-201.

afectada. Ello terminó incidiendo también en las políticas de desarrollo de la Organización. La OIT parecía estar ganando el debate a mediados de la década de 1970 —la Conferencia Mundial del Empleo introdujo el concepto de necesidades básicas en 1976—, pero se vio marginada un decenio más tarde cuando las instituciones financieras internacionales impusieron políticas de ajuste para combatir las crisis de deuda en que se hallaban muchos países en desarrollo.

Incluso en ese contexto altamente volátil, la OIT consiguió emprender iniciativas nuevas en uno de sus ámbitos de competencia tradicionales: la mejora de las condiciones de trabajo. A principios de la década de 1970 se empezó a hablar de la «humanización del trabajo», una cuestión que se institucionalizó con el establecimiento del Programa Internacional para el Mejoramiento de las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (PIACT) en 1976. Este propició la incorporación de nuevos temas en la agenda de la OIT, como las cuestiones ambientales y, por primera vez en la historia, la economía informal, en paralelo al Programa Mundial del Empleo. Su novedosa estructura y la amplitud de su ámbito de aplicación, que incluía a países industrializados y países en desarrollo, dieron un nuevo impulso al debate sobre las condiciones de trabajo en el mundo, y le permitieron exceder el ámbito del propio programa, que afrontaba dificultades por las graves limitaciones financieras derivadas de la salida de los Estados Unidos de la OIT.

7. Nuevos motivos de inseguridad

Nuevas cuestiones en torno a la universalidad: la salida de los Estados Unidos

En mayo de 1970, cuando solo llevaba tres semanas en el cargo, Jenks anunció que nombraba a un representante de la República Soviética de Bielorrusia, Pavel Astapenko, para el puesto de subdirector general. Por primera vez, un ciudadano de un país del bloque del Este pasaba a integrar el gabinete del Director General. Este nombramiento tuvo, sobre todo, una carga simbólica. Fue una medida muy esperada por una de las dos superpotencias, la Unión Soviética, pero contribuyó a la salida de la otra, los Estados Unidos, en 1977.

Pese a ser cierto que fue un factor clave de la salida estadounidense, la decisión de Jenks de designar a un ciudadano soviético para un puesto de responsabilidad en la OIT formaba parte de una historia algo más larga y compleja. Hasta cierto punto, fue la expresión de una «normalización» de la participación del bloque del Este en la OIT en ese momento. Desde el punto de vista técnico, esa normalización ya se había producido en una etapa anterior⁵⁶⁷. La cooperación entre los dos bandos ideológicos se había vuelto bastante común, en particular, en los ámbitos de la cooperación para el desarrollo y la transferencia de conocimientos. A nivel político, sin embargo, el proceso fue algo más lento. David Morse seguía convencido de que el objetivo subyacente de la Unión Soviética era sabotear y, en última instancia, fraccionar el sistema de las Naciones Unidas⁵⁶⁸. Cuando la Unión Soviética expresó por primera vez en 1960 su deseo de ocupar un puesto de alto nivel en la OIT, Morse se negó, como era de esperar, y logró eludir todos los intentos posteriores hasta el final de su último mandato. Gracias al espíritu de distensión que moldeaba cada vez más la política internacional en Europa en la década de 1970, la situación comenzó a mejorar. A partir de entonces, las exigencias soviéticas ocuparon un papel secundario en comparación con el creciente distanciamiento del principal sindicato estadounidense, la Federación Estadounidense del Trabajo-Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO)⁵⁶⁹, que se oponía a hacer la más mínima concesión al bloque del Este. Esta situación complicó sobremanera las cosas para Morse. Además, este alejamiento no era más que un capítulo de una relación de larga data, y a menudo complicada, entre la OIT y los Estados Unidos durante el mandato de Morse⁵⁷⁰.

567 Se puede consultar una perspectiva a más largo plazo en Kott: «OIT, justice sociale et monde communiste: concurrences, émulations, convergences».

568 Sobre Morse y las tensiones de la Guerra Fría de esta época véase Maul: «Morse, David Abner», págs. 2-3.

569 La AFL y su antiguo rival CIO se fusionaron en 1955 para formar la AFL-CIO.

570 Maul: «Morse, David Abner», pág. 3.

Prueba de ello fue la actitud cada vez más hostil que los representantes de los empleadores estadounidenses adoptaron con la Organización a partir del decenio de 1950, a la que acusaron de ser socialista. Así se hizo patente en los debates sobre los derechos humanos de la década de 1950. Por esta misma razón, Morse siempre hizo gran hincapié en las relaciones entre la OIT y los Estados Unidos, y trató de fortalecerlas a través de la política de contratación de la OIT y su Oficina de Washington D.C.⁵⁷¹. Durante la primera parte de su mandato, pudo contar con el apoyo constante y seguro de la AFL-CIO. Sin embargo, esto cambió a principios de la década de 1960, cuando la AFL-CIO, bajo el liderazgo de su presidente George Meany, se volvió cada vez más crítica con Morse. En opinión de Meany, un anticomunista convencido e intransigente, Morse era «blando con el comunismo»⁵⁷². Esta opinión, que se basaba en la postura que mantenía Morse en las amargas luchas por la representación soviética en el marco de la estructura tripartita de la OIT a finales del decenio de 1950, se vio confirmada por la respuesta que dio Morse a las primeras exigencias soviéticas encaminadas a ocupar un puesto de alto nivel en 1960. Morse vinculó su negativa a plegarse a la petición soviética con el anuncio de que no se presentaría de nuevo a la reelección como Director General en 1962. Morse se desdeciría poco después, y las circunstancias en que «renunció a retirarse» fueron la gota que colmó el vaso para la AFL-CIO, que ya se había comprometido a apoyar al segundo de Morse, Jef Rens, y ahora se sentía ninguneada⁵⁷³.

A finales de la década de 1960, cuando muchos sindicatos de Europa Occidental se mostraron dispuestos a entablar cierto grado de cooperación con el bloque soviético, la postura de la AFL-CIO se endureció aún más. En 1966, la delegación estadounidense de trabajadores abandonó la sesión de la CIT tras la elección de un polaco como presidente de la Conferencia. Ese mismo año, el Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración eligió por primera vez a un miembro de uno de los sindicatos soviéticos⁵⁷⁴. El creciente distanciamiento entre la AFL-CIO y los europeos llevó finalmente a la salida de los sindicatos estadounidenses de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) en 1968⁵⁷⁵. Su aislamiento, cada vez en mayor grado, la falta de confianza en la OIT como aliada en la Guerra Fría durante los últimos años del

571 Eisenberg: «Butler, Harold Beresford». Sobre la relación entre los Estados Unidos y la OIT en la era de la posguerra, en particular en el primer período, véase Jensen: «US New Deal policy experts and the ILO, 1948–1954». Sobre las normas del trabajo, véase Lorenz: *Defining global justice*.

572 Véase Maul: «Morse, David Abner».

573 Morse tomó la decisión de quedarse después de una intervención de la Administración del Presidente John F. Kennedy y del secretario de Trabajo Arthur Goldberg. *Ibid.*

574 Carew: *American labour's Cold War abroad*, págs. 268-269, nota 104.

575 Carew: «Conflict within the ICFTU». La AFL-CIO regresó a la CIOSL en 1982, después de la muerte de Meany.

mandato de Morse y la expectativa malograda de que Jenks, elegido Director General en 1970, volviera a encarrilar la OIT, caracterizaron la situación en la que tuvieron lugar los acontecimientos. Los Estados Unidos se sintieron traicionados cuando Jenks designó a Pavel Astapenko, sobre todo porque habían apoyado a Jenks frente a Blanchard por la sencilla razón de que creían que era menos probable que él cediera a la presión soviética⁵⁷⁶.

La nominación de Astapenko no solo tomó a los estadounidenses por sorpresa; los motivos de Jenks siguen siendo hasta cierto punto poco claros: de lo que no hay duda –según señalaron personas cercanas a Jenks en aquel momento– es de que su creencia casi religiosa en la misión de las organizaciones internacionales y en el respeto a los «debidos procedimientos» le hizo creer sin duda alguna que estaba perfectamente legitimado para designar a quien quisiera para ocupar puestos de responsabilidad en la OIT. También podría haber subestimado las repercusiones políticas y podría haber carecido –como parecían pensar muchos– de las habilidades diplomáticas necesarias para manejar este tema tan delicado. Pero sea lo que sea lo que motivó a Jenks, no fue el único que pensó que los países del bloque del Este estaban infrarrepresentados en los puestos de responsabilidad de la OIT y que sus reivindicaciones de representación e inclusión estaban en cierta medida justificadas⁵⁷⁷.

A finales del decenio de 1960, algunos gobiernos de Europa Occidental ya habían intentado dar respuesta a esta reivindicación soviética. Durante los años siguientes, se repetirían los intentos⁵⁷⁸. Estos cambios de actitud suscitaban bastante inquietud en los Estados Unidos, que consideran que su país podía estar perdiendo terreno en el plano internacional. La derrota en la guerra en Viet Nam y el fin ignominioso de la Administración de Nixon contribuyeron a que creciese la percepción de que la capacidad estadounidense para ejercer el control o, visto desde una perspectiva más crítica, de que la «hegemonía»⁵⁷⁹ sobre las organizaciones internacionales se estaba erosionando, lo que, a su vez, se traducía en un creciente descontento. En esta situación, no hizo falta mucho para inclinar la balanza a favor de aquellos que abogaban por una salida estadounidense de los organismos internacionales. En retrospectiva, debemos interpretar esta maniobra

576 Francis Maupain: «A former legal adviser as ILO executive head: The ‘immanent force of law’, its role and vicissitudes in the context of a changing international system», artículo inédito.

577 Eisenberg: «Jenks, Clarence Wilfred».

578 En 1973, se designó por primera vez a un ciudadano soviético para presidir el Consejo de Administración. Tanto la AFL-CIO como el Gobierno estadounidense protestaron. En cambio, con el apoyo de la mayoría de los trabajadores y empleadores, pero con el voto en contra de la mayoría de los gobiernos de Europa Occidental, consiguieron que se eligiese a un representante del Gobierno mexicano. Lubin: «Book on ILO», pág. 158.

579 Cox: «Labor and hegemony».

no tanto como una señal de fortaleza, sino como una expresión de un creciente sentimiento de debilidad y aislamiento.

Sin embargo, el pretexto definitivo para abandonar la OIT vino de otro lado. Durante años, el Gobierno de los Estados Unidos había estado en desacuerdo con lo que percibía como la creciente politización de la OIT (y más aún de otras instituciones como la UNESCO), llevada a cabo por un grupo cada vez más asertivo de países del Sur global⁵⁸⁰. El conflicto por la ocupación israelí de la Cisjordania Jerusalén Oriental y la Franja de Gaza después de la guerra árabe-israelí de 1967 constituía el núcleo de sus inquietudes. Los Estados árabes apoyados por los países del bloque del Este y la mayor parte del Grupo de los 77 cada vez utilizaban más su mayoría en las organizaciones internacionales para poner a Israel en el banquillo de los acusados siempre que se presentaba la ocasión. En 1973, un escaso margen impidió que se aprobara una resolución condenatoria contra Israel por el trato que daba a los trabajadores árabes en los territorios ocupados. Con el fin de garantizar el debido procedimiento legal —y también para enviar una señal política a Washington— Jenks criticó el proyecto de resolución de los Estados árabes porque exigía la condena de Israel incluso antes de que se hubiera llevado a cabo una investigación oficial de la OIT sobre el terreno⁵⁸¹.

Al año siguiente, los países árabes tuvieron más éxito con otra resolución. Pese a la resistencia casi unánime de los gobiernos occidentales, de los empleadores y de una buena parte del grupo de los trabajadores, la CIT aprobó una resolución que condenaba la «política de discriminación, de racismo y de violación de las libertades y derechos sindicales practicada por las autoridades de Israel» en Palestina y los otros territorios árabes ocupados⁵⁸². En 1975, cuando la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) obtuvo la condición de observador en la OIT, algunas delegaciones occidentales, entre ellas las de los Estados Unidos y Alemania Occidental, abandonaron la sala de conferencias en señal de protesta. Inmediatamente después del final de la CIT de 1975, la AFL-CIO pidió al Gobierno de los Estados Unidos que hiciera pública su intención de abandonar la OIT. En noviembre de 1975, el secretario de Estado Henry Kissinger envió una carta a la OIT en la que anunciaba la intención de los Estados Unidos de dejar de ser Miembro de la Organización en el plazo ordinario de dos años. Esta decisión se basaba en cuatro motivos: 1) el deterioro del principio tripartito y la presencia de un bloque creciente de delegados de los trabajadores y de los empleadores «totalmente dominados por los gobiernos»; 2) el «celo inquietantemente selectivo» en la defensa de los derechos humanos en la OIT; 3) el «desprecio absoluto»

580 Mark F. Imber: *The USA, ILO, UNESCO and IAEA. Politicization and withdrawal in the specialized agencies* (Nueva York, St. Martin's Press, 1989).

581 Maupain: «A former legal adviser as ILO executive head».

582 OIT: *Actas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 59.^a reunión, 1974 (Ginebra, OIT, 1975), pág. 380.

que la CIT había mostrado repetidamente por el «debido procedimiento» cuando se trataba de aprobar resoluciones contra Israel sin que se hubiera llevado a cabo una investigación previa, y 4) la politización indebida de la OIT en la medida en que estaba «cada vez más y más implicada en cuestiones políticas que van mucho más allá del mandato competente de la Organización». Sin embargo, desde la perspectiva de la OIT, la carta contenía un rayo de esperanza, ya que, al mismo tiempo, anunciaba que se podían desarrollar propuestas para cambiar la conducta de la Organización, gracias a lo cual los Estados Unidos podrían seguir siendo Miembro de la misma⁵⁸³.

Los dos años siguientes transcurrieron con una intensa presión por parte de la OIT y las principales potencias occidentales para que los Estados Unidos siguieran formando parte de la Organización. Los representantes de la Comunidad Europea, la OIE y la CIOSL trataron de convencer a los estadounidenses de que su voz y su influencia eran necesarias para responder a los problemas enumerados en la carta de Kissinger. Hasta el Papa trató de convencer a Meany (un católico devoto) y al Presidente entrante, Jimmy Carter⁵⁸⁴. Al final, ninguno de estos esfuerzos fue fructífero. El 1.º de noviembre de 1977, Carter anunció que, dado que no se habían llevado a cabo en suficiente medida las correcciones de rumbo solicitadas por los Estados Unidos, su país había decidido dejar de ser Estado Miembro de la OIT. Sin embargo, Carter y su secretario de Trabajo, Ray Marshall, que se mostraban personalmente escépticos con esta decisión, dejaron una puerta abierta al afirmar que los Estados Unidos seguían estando «dispuestos a regresar siempre que la OIT volviese a ser fiel a sus propios principios y procedimientos»⁵⁸⁵.

Es difícil entender de qué manera podía haber satisfecho la OIT las exigencias estadounidenses hasta un punto que hubiera permitido a los Estados Unidos seguir en la Organización. Las tres principales exigencias de los Estados Unidos planteaban dilemas que difícilmente podían ser resueltos, ya que formaban parte de un amplio debate entre intereses muy divergentes y, sin embargo, legítimos. Las cuestiones de la libertad sindical y el trabajo forzoso eran difíciles de abordar de la manera propuesta por los estadounidenses sin poner en peligro el equilibrio conseguido con tanto esfuerzo entre el universalismo (de su condición de Miembro) y la adhesión a los principios de la OIT, tanto más cuanto que estos principios se habían visto sometidos a una presión aún mayor en el curso de la descolonización. Lo mismo ocurría con la «selectividad» en la aplicación de los principios de los derechos humanos y las acusaciones de una creciente politización,

583 Imber: *The USA, ILO, UNESCO and IAEA*. Yves Beigbeder: «The United States' withdrawal from the International Labor Organization», *Relations industrielles/Industrial Relations*, vol. 34, núm. 2 (1979), págs. 223-240 (carta de Kissinger resumida en las págs. 228-229).

584 Se trataba de una tradición; Morse había pedido al papa Juan XXIII que convenciera a Meany de que aceptara la representación soviética.

585 Citado en Lubin: «Book on ILO», pág. 170.

ya que gran parte de ella reflejaba simplemente los equilibrios y prioridades que cambiaban en el seno de la creciente y cambiante composición de la OIT.

Al menos en lo que respecta al Territorio Palestino Ocupado, el Director General Blanchard logró aplacar las tensiones políticas en la CIT a partir de 1975. Estableció un mecanismo según el cual se enviarían periódicamente misiones a los territorios ocupados, cuyas conclusiones pasarían a ser parte integrante de la memoria anual del Director General a la Conferencia. Otro elemento del mecanismo consistía en prestar asistencia técnica al Territorio Palestino Ocupado⁵⁸⁶. En 1979, Blanchard emprendió una misión de dos semanas a Siria, Jordania, Iraq, Qatar y Kuwait. Logró convencer a los representantes de los gobiernos, los sindicatos y los empleadores de esos países para que evitaran que empeorase la situación y contribuyeran a preservar el interés de la OIT en que los Estados Unidos reanudasen su condición de Estado Miembro al aceptar el mecanismo de la memoria, que centró la atención en esa cuestión durante las CIT, pero apenas tuvo impacto sobre el terreno⁵⁸⁷. Desde otra perspectiva, el argumento de los Estados Unidos de que la OIT se había convertido en un foro para que se formularan, sobre todo, acusaciones de violaciones de los derechos humanos contra los aliados occidentales perdió fuerza en el transcurso del decenio de 1970. El creciente activismo en favor de los derechos humanos tras la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) a partir de mediados de 1970 también dio nuevos motivos para que la OIT pusiera de relieve las violaciones de los derechos humanos en el Este.

Los años de ausencia real de los Estados Unidos (1977-1981) pusieron a la OIT a prueba. Ya en 1970, como reacción a la designación por parte de Jenks de un Director General adjunto soviético, el Congreso de los Estados Unidos decidió retener las contribuciones estadounidenses al presupuesto de la OIT, medida que se renovó en los años siguientes. Las consecuencias para la OIT fueron graves: aunque muchos de los programas de la OIT, como el Programa Mundial del Empleo, se financiaban con fuentes externas, la OIT perdió cerca del 25 por ciento de su presupuesto ordinario. Esto obligó a Blanchard a hacer recortes de gran calado tanto en las actividades operativas como en el personal. En cambio, las consecuencias políticas fueron menos graves. En ausencia de los Estados Unidos, el liderazgo en el campo occidental fue compartido por el Reino Unido, el Canadá, los países nórdicos y otros países, que crearon el grupo de países industrializados con economía de mercado (PIEM) para la coordinación de políticas. Mientras tanto, se inició un acercamiento entre la OIT y los Estados Unidos casi inmediatamente después de la salida de los Estados Unidos. Ya en 1978, el Departamento de Estado encargó un informe sobre las posibles

586 Véase el relato del ex subdirector general encargado de los Estados Árabes (con prefacio de Guy Ryder): Shukri Z. Al-Dajani: *Encounters with fate and destiny: A life in international politics* (Londres y Nueva York, I.B. Tauris, 2018).

587 *Ibid.*

relaciones futuras entre la OIT y los Estados Unidos, que parecía una recomendación directa para el reingreso. La conclusión fue que los Estados Unidos estaban mucho mejor dentro de la Organización, donde podían ejercer su influencia. El informe también daba fe de los esfuerzos realizados por la OIT para responder a las exigencias estadounidenses. A principios de 1980, el Presidente Carter emitió una declaración en la que afirmaba:

La mayoría de los miembros de la OIT –gobiernos, trabajadores y empleadores– se han unido con éxito para que la OIT retome sus objetivos originales. Gracias a sus esfuerzos, se han tomado medidas para fortalecer la independencia de los delegados de los empleadores y los trabajadores; investigar las violaciones de los derechos humanos en muchos países, entre ellos la Unión Soviética; reforzar el principio de respeto al procedimiento debido, y reducir, en general, el nivel de politización en la OIT⁵⁸⁸.

Vista con perspectiva, la ausencia de los Estados Unidos creó una paradoja, en la medida en que puso en entredicho la universalidad de la OIT en el mismo momento en que este universalismo progresaba de manera constante. En la década de 1970, la OIT admitió a otro grupo de nuevos Miembros, como las antiguas colonias portuguesas que declararon su independencia después de 1974 o Bangladesh, que se separó del Pakistán en 1973. El largo conflicto en Rodesia terminó con el ingreso en la Organización de un Zimbabwe independiente en 1980. Y aún más importante, la República Popular de China fue reconocida como el representante oficial de China, en sustitución de Taiwán. La decisión del Consejo de Administración se basó en la resolución de las Naciones Unidas de 1971 de reconocer a la República Popular de China como el único representante legítimo de China ante las Naciones Unidas. Sin embargo, la OIT no se había puesto directamente en contacto con China, que no estaba familiarizada con la Organización. Por consiguiente, su condición se mantuvo inactiva durante varios años. Blanchard visitó China en tres ocasiones a principios de los años ochenta y, en 1983, después de que se produjeran las primeras señales de apertura bajo el liderazgo de Deng Xiaoping, China envió por primera vez una delegación completa a la CIT⁵⁸⁹. Sin embargo, no sería hasta 1986-1987 cuando China empezase a desempeñar un papel más activo en la OIT⁵⁹⁰.

588 «International Labor Organization: Statement on the U.S. Decision to rejoin the Organization, February 13, 1980», *Public papers of the Presidents of the United States: Jimmy Carter, 1980–81*, tres libros (Washington, DC, U.S. Government Printing Office, 1981–1982), Libro 1, pág. 306.

589 Como gesto de buena voluntad, y a petición del Consejo de Administración, la OIT condonó las cuotas que China adeudaba a la Organización y que se habían acumulado desde 1971. Sobre el ingreso de China en la OIT véase: Ghébali: *The International Labour Organisation*, págs. 116-125.

590 Véase Ann Kent: *Beyond compliance: China, international organizations, and global security* (Palo Alto, CA, Stanford University Press, 2007), págs. 186-189.

De España a Sudáfrica: la OIT y el nuevo activismo de derechos humanos

Paralelamente a las tensiones políticas en torno a la salida provisional de los Estados Unidos, la OIT se convirtió en un referente del nuevo universalismo de los derechos humanos, y el decenio de 1970 fue calificado como «el decenio decisivo»⁵⁹¹. Según esta lógica, fue por entonces cuando, como una «última utopía», los derechos humanos se impusieron con mayor nitidez en la dialéctica moral de la política internacional⁵⁹² haciendo que una izquierda desilusionada ideológicamente desafiara a sus propios gobiernos y élites políticas fuera del marco de la Guerra Fría. Amnistía Internacional (fundada en 1961) y otras asociaciones de base de derechos humanos centraron su atención principalmente en regímenes autoritarios que podrían haberse considerado aliados de Occidente: primero en las dictaduras de España, Portugal y Grecia, después en las juntas militares de América Latina⁵⁹³ y, finalmente, en Sudáfrica, donde la consolidación del régimen del *apartheid* había provocado una creciente campaña transnacional en los países occidentales⁵⁹⁴. Al mismo tiempo, cada vez más gobiernos de los países escandinavos, los Países Bajos, el Canadá y, en particular, la administración estadounidense de Jimmy Carter (1977-1981), declaraban que los derechos humanos formaban parte de su política exterior⁵⁹⁵.

A mediados de la década de 1970, el nuevo discurso político sobre derechos humanos se extendió al bloque del Este. Encontró cabida por primera vez en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, una reunión de 35 países del este y el oeste de Europa, el Canadá y los Estados Unidos, que tuvo lugar en la capital de Finlandia, Helsinki, en el verano de 1975. El documento final de la Conferencia, conocido como el Acta Final de Helsinki, se promovió como un instrumento para reducir las tensiones de la Guerra Fría, y establecía una serie de principios destinados a garantizar la convivencia entre los dos bloques de poder en Europa. Si bien al principio la Conferencia se vio antes que nada

591 Jan Eckel y Samuel Moyn: *The breakthrough: Human rights in the 1970s*, Pennsylvania Studies in Human Rights (Filadelfia, PA, University of Pennsylvania Press, 2014).

592 Samuel Moyn: *The last utopia: Human rights in history* (Cambridge, MA, The Belknap Press of Harvard University Press, 2010).

593 Patrick William Kelly: *Sovereign emergencies: Latin America and the making of global human rights politics*, Human Rights in History (Cambridge, Cambridge University Press, 2018).

594 Håkan Thörn: *Anti-Apartheid and the emergence of a global civil society* (Basingstoke, Hampshire England, Palgrave Macmillan, 2006).

595 Sobre las políticas de derechos humanos en los países escandinavos, véase Thorsten Borring Olesen, Helge O. Pharo y Kristian Paaskesen: *Saints and sinners: Official development aid and its dynamics in a historical and comparative perspective*, Issues in Contemporary History (Oslo, Akademika Publishing, 2013).

como un éxito diplomático de la Unión Soviética, las disposiciones del punto VII sobre la «[i]gualdad de derechos y [la] libre determinación de los pueblos», soslayadas en gran medida por el público de la época, habrían de tener consecuencias imprevistas. El mecanismo de control impulsado por los acuerdos de Helsinki establecía una red de comisiones nacionales, relativamente integradas en una federación internacional a lo largo del eje Oriente-Occidente. Ello dio origen a una nueva organización occidental de derechos humanos, Human Rights Watch, que empezó a denunciar a los países comunistas por violaciones de derechos humanos relacionadas con las disposiciones del Acta Final y, sobre todo, proporcionó la base para la fundación de grupos de Helsinki en Moscú y otros países de Europa Oriental, como el movimiento checoslovaco llamado Carta 77. Estos grupos, por su parte, comenzaron a exigir a sus gobiernos que rindieran cuentas por los compromisos que habían asumido y utilizaron los derechos humanos como un instrumento para cuestionar los regímenes comunistas⁵⁹⁶.

Todos estos debates terminaron invariablemente en las salas de reuniones de la OIT, donde adoptaron formas específicas. Debido al marco fijado por la estructura tripartita de la OIT y los mecanismos establecidos para controlar la observancia de las normas internacionales del trabajo, en particular en lo que respecta a la libertad sindical, estos debates se centraron sobre todo en los derechos sindicales. Ese fue el caso de Europa Meridional y América Latina, y determinó la actuación de la OIT en Polonia en la década de 1980. Los mecanismos de la OIT, sobre todo los establecidos para velar por el cumplimiento de la libertad sindical, ofrecían excelentes posibilidades para investigar las violaciones de los derechos laborales de manera efectiva, pero también presentaban ciertas limitaciones, como se observaría en América Latina.

Una de las regiones en las que el nuevo giro hacia el activismo de derechos humanos influyó en la actitud de la OIT fue el sur de Europa y, en particular, España. Durante un breve período después de la Guerra, el régimen del general Francisco Franco, que gobernó el país desde el fin de la Guerra Civil en 1939 hasta la muerte del *Caudillo* en 1975, se vio marginado en el plano internacional. La eliminación de los derechos sindicales, que empujó al mayor sindicato independiente del país, la Unión General de Trabajadores (UGT), a un exilio de treinta y seis años, fue una de las medidas características del régimen. Incluso después de que España volviera a ser admitida en las Naciones Unidas y en la OIT en 1955 (en el contexto de la Guerra Fría, en el que España pasó a integrar la alianza de Occidente), las relaciones se mantuvieron distantes. Aunque la Oficina inició un proceso de acercamiento en el decenio de 1960 durante el

596 Daniel C. Thomas: *The Helsinki effect: International norms, human rights, and the demise of communism* (Princeton, NJ, Princeton University Press, 2001); Sarah B. Snyder: *Human rights activism and the end of the Cold War: A transnational history of the Helsinki Network*, *Human Rights in History* (Nueva York, Cambridge University Press, 2011).

mandato de David Morse, el movimiento sindical internacional se movilizó para sumarse a una campaña de derechos humanos que atraía cada vez más voces contra la dictadura. En la Conferencia, en el Consejo de Administración y, sobre todo, en el Comité de Libertad Sindical, los representantes de los trabajadores denunciaron incansablemente al régimen de Franco por la eliminación de los derechos sindicales⁵⁹⁷.

Hacia finales del decenio el debate volvió a caldearse. El régimen aprobó nuevas leyes sindicales en 1967 que reafirmaron el carácter corporativista de las relaciones laborales y aumentó la represión contra cualquier tipo de activismo sindical que no se ajustara a los estrechos límites definidos en la ley. Como resultado, se presentaron a la OIT numerosas quejas contra el Gobierno de España por violar el principio de libertad sindical (que no había ratificado aún los convenios correspondientes) y, en 1967, el Consejo de Administración decidió establecer un grupo de estudio para que examinara la situación de los derechos laborales y sindicales en España. En la Organización existían grandes discrepancias acerca de cómo tratar a la dictadura española. La primera visita de Morse a España había provocado un fuerte altercado con el Grupo de los Trabajadores en el Consejo de Administración, después de que Morse se hubiera referido a España como «una de las grandes naciones del mundo libre»⁵⁹⁸. En 1969, el Gobierno español declaró el estado de emergencia y suspendió una serie de libertades individuales básicas. Tanto la OIT como la CIOSL repudiaron esas medidas con contundencia. El Grupo de Estudio que había sido nombrado por el Consejo de Administración decidió realizar una visita de dos semanas a España, pese a las dudas de la CIOSL sobre la efectividad del mismo. Integraban el Grupo diversos expertos de alto nivel, entre ellos Paul Ruegger, suizo, miembro del Tribunal Permanente de Arbitraje de La Haya y de la CEACR de la OIT, y coautor de un informe sobre el trabajo forzoso publicado por la OIT a mediados de la década de 1950, y P.P. Spinelli, italiano, exdirector de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. El Grupo se entrevistó con más de cien personas, entre las que se contaban ministros, autoridades judiciales y eclesiásticas, miembros de los consejos provinciales de trabajadores y de empleadores y representantes del mundo académico. Se reunió además con representantes de consejos de empleadores y de trabajadores y visitó empresas industriales y agrícolas, así como servicios sociales. También pidió hablar con doce dirigentes sindicales encarcelados. El

597 OIT: «Interview with Manuel Simón», proyecto del centenario de la OIT, manuscrito no publicado (Ginebra, 2014).

598 Véase Jean-Michel Servais: *International Labour Organization (ILO)* (Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2005), pág. 30; Sébastien Farré: «Trois experts, une visite, un rapport. L'Organisation internationale du travail et la liberté syndicale en Espagne franquiste», en Lespinet-Moret y Viet (coordinadores): *L'Organisation internationale du travail*, págs. 121-130.

informe del Grupo de Estudio afirmaba que en España no se respetaban los derechos sindicales y que se encarcelaba y torturaba a sindicalistas, y concluía que las revueltas sociales por las que el Gobierno había declarado el estado de emergencia y autorizado la represión sindical tenían su origen en las universidades⁵⁹⁹. El Gobierno español publicó una versión tergiversada del informe y redactó un proyecto de ley sindical que no tenía en cuenta las críticas de la OIT y declaraba ilegales los sindicatos independientes y las huelgas. A partir de ese momento y hasta la muerte de Franco en 1975, que marcó el fin de la dictadura, la situación se paralizó. Entre tanto, el movimiento sindical internacional redobló su campaña y criticó duramente al Gobierno español ante el Comité de Libertad Sindical y otros foros. Los trabajadores en el país y los sindicalistas en el exilio intensificaron sus protestas en los años siguientes, alentados por el repudio de la OIT a las políticas del Gobierno y, en particular, al encarcelamiento de sindicalistas, lo que debilitó aún más la legitimidad del régimen de Franco⁶⁰⁰.

Hubo procesos parecidos en Portugal, donde la Revolución de los Claveles de 1974 puso fin a un régimen autoritario que llevaba más de sesenta años en el poder, y en Grecia, que estuvo gobernada por una junta de coroneles entre 1967 y 1974. El Comité de Libertad Sindical denunció la violación de los derechos sindicales en ambos países en repetidas ocasiones, aunque estas denuncias apenas se tradujeron en la formulación de políticas concretas. En todos estos casos –a falta de medios para obligar a los regímenes a hacer concesiones– el papel de la OIT se limitó a prestar apoyo moral y servir de referencia externa a los dirigentes sindicales, especialmente a los que se encontraban en el exilio, y a otros grupos de la oposición. El hecho de que el Gobierno de la Transición española ratificara el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva en 1977 demuestra el valor que aquellos grupos atribuyeron al papel que cumplía la OIT⁶⁰¹.

Hacia mediados del decenio de 1970, mientras terminaban de caer los últimos regímenes autoritarios en el sur de Europa, América Latina avanzaba en la dirección opuesta. En Chile, el golpe militar que derribó el Gobierno del Presidente socialista Salvador Allende en 1973 fue acompañado por una masiva represión contra el movimiento obrero. Casi inmediatamente después del golpe se declaró el estado de emergencia, se cercenaron los derechos sociales, se proscribió a la mayoría de sindicatos y se empezó a perseguir a sus afiliados. Junto

599 Pilar Ortuño Anaya: *European socialists and Spain: The transition to democracy, 1959–77* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2002).

600 *Ibid.*, págs. 61-69.

601 Véanse las intervenciones de los sindicalistas españoles Nicolás Redondo y Marcelino Camacho, en OIT: «Voces por la libertad sindical», *Educación Obrera*, núm. 112 (1998/3), págs. 41-44.

con otros grupos, catalogados indiscriminadamente como «marxistas-leninistas», muchos dirigentes sindicales fueron torturados y asesinados. Otros fueron juzgados por tribunales militares o debieron exiliarse. Las noticias sobre las atrocidades que se cometían contra los opositores en el nuevo régimen del general Augusto Pinochet desataron una ola de indignación internacional, y una amplia coalición de defensores de los derechos humanos se movilizó en Occidente contra la dictadura chilena⁶⁰².

También en este caso, la estrategia de la OIT se centró desde un principio en las violaciones de la libertad sindical, que motivaron una serie de quejas que justificaban la actuación del Comité de Libertad Sindical a pesar de que Chile no hubiera ratificado aún los Convenios núms. 87 y 98. La OIT decidió nombrar una Comisión de Investigación y de Conciliación sobre la base de dos informes presentados al Consejo de Administración en 1974. Esa Comisión visitó Chile entre noviembre y diciembre de 1974 y fue el único grupo de observadores internacionales con autorización oficial para entrar en el país durante la dictadura. En su informe, la Comisión denunció sin ambages las violaciones de los derechos humanos en general, y de los derechos sindicales en particular, y condenó el encarcelamiento, la tortura y el asesinato de sindicalistas. Concluyó que el régimen de Pinochet violaba el derecho a la libertad sindical y formuló una serie de recomendaciones que apuntaban principalmente al restablecimiento de los derechos civiles y políticos⁶⁰³.

El régimen negó los hechos y emitió declaraciones dilatorias. Hizo algunas concesiones menores, pero prorrogó el estado de emergencia y, por lo demás, se mantuvo mayormente indiferente a los constantes llamamientos y acusaciones. Ante el creciente aislamiento internacional, el régimen de Pinochet suavizó algunas de sus medidas más opresivas durante la década de 1970 y aplicó una nueva legislación laboral que, aunque restituyó en cierta medida el margen para el ejercicio de las actividades sindicales, siguió sin atender las demandas de la OIT. En 1979 la dictadura atenuó algunas de sus medidas más radicales y levantó la prohibición de la negociación colectiva, pero solo a nivel empresarial. Los derechos laborales fueron redefinidos como meros derechos individuales de los trabajadores con arreglo a un proyecto de reforma radical implementado por los asesores económicos neoliberales de Pinochet, los llamados «Chicago boys». La noción de derechos colectivos quedó excluida por completo de la reforma y se impusieron límites muy estrictos al derecho de huelga. Sin embargo, las

602 Kim Christiaens, Idesbald Goddeeris y Magaly Rodríguez García: *European solidarity with Chile, 1970s–1980s*, Studies in Political Transition (Frankfurt am Main: Campus Verlag, 2014).

603 César F. Rosado Marzán: «The limits of human rights for labour rights. A retrospective look at the case of Chile», en Jensen y Lichtenstein (coordinadores): *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, págs. 206-230.

reformas le permitieron al régimen reducir la presión internacional, pues consiguió despejar en cierta medida las críticas de la administración de Carter y del movimiento obrero estadounidense, que se mostraron satisfechos con la restitución de algunas libertades individuales básicas. Estas limitadas reformas se mantuvieron en su mayoría después del retorno de la democracia en 1990 y han sido criticadas en repetidas ocasiones por la OIT. En una decisión de 2009, el Comité de Libertad Sindical manifestó que esas reformas aún violaban los Convenios núms. 87 y 98, ratificados finalmente por Chile en 1999⁶⁰⁴.

La atención internacional se desplazó en 1976 hacia la Argentina, donde una junta militar acababa de derrocar al Gobierno de Isabel Perón. Igual que en Chile, el nuevo régimen se dedicó desde el primer día a destruir el movimiento obrero, que era probablemente el más fuerte y mejor organizado del continente, y un bastión del peronismo. El sindicato más importante de la Argentina, la Confederación General del Trabajo (CGT), se había unido a la CIOSL en 1975. El régimen militar restringió severamente los derechos sindicales y, al igual que el chileno, torturó, asesinó o «hizo desaparecer» a miles de sindicalistas y a otros grupos en su punto de mira (como refugiados naturales de países vecinos y sacerdotes católicos). El Comité de Libertad Sindical condenó el régimen en 1976 y preconizó el retorno a la normalidad y la adhesión a las normas de la OIT. En los años siguientes, la CIOSL, la FSM y la Confederación Mundial del Trabajo (CMT)⁶⁰⁵ contribuyeron permanentemente a aumentar la presión sobre el régimen en la OIT. Unieron sus fuerzas a las de un amplio espectro de organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos, especialmente de Europa Occidental, como Amnistía Internacional, que habían hecho de la lucha contra la violación de los derechos humanos en las dictaduras militares de Chile y Argentina una de sus principales causas⁶⁰⁶.

Aunque existían asombrosas semejanzas entre las situaciones de ambos países, el caso argentino fue diferente del chileno en dos aspectos. A diferencia del régimen de Pinochet, la junta militar de Buenos Aires tenía interés en mostrarse dispuesta a cooperar con las organizaciones internacionales. Así, negaba que se estuvieran violando los Convenios núms. 87 y 98, ratificados por la Argentina en 1960 y 1956, respectivamente, recibía abiertamente a las misiones de investigación de la OIT y procuraba mostrar una imagen pluralista frente a

604 Wehrli: «ILO and Latin America», pág. 26.

605 La Confederación Mundial del Trabajo (CMT) fue la sucesora de la Confederación Internacional de Sindicatos Cristianos (CISC), que a partir de la década de 1950 organizó a los trabajadores budistas y musulmanes en Asia y África e impulsó una tercera vía entre el capitalismo y el comunismo.

606 David Weissbrodt y Maria Luisa Bartolomei: «The effectiveness of international human rights pressures: The case of Argentina, 1976–1983», *Minnesota Law Review*, vol. 75 (1991), págs. 1009-1035.

los visitantes. Además, mantenía una fuerte presencia en Ginebra y enviaba delegaciones completas a la CIT, salvo en unas pocas ocasiones. Sin embargo, su estrategia no estaba acompañada de cambios sustanciales, ni con respecto a la restitución de las libertades sindicales, ni con respecto a la situación general de los derechos humanos. El régimen sostenía que las restricciones eran provisorias y negaba que se produjeran desapariciones de los dirigentes sindicales, pero no cambiaba prácticamente nada⁶⁰⁷.

En la OIT la situación era un tanto ambigua. Mientras que el Comité de Libertad Sindical criticaba en duros términos y de forma sistemática la situación de la Argentina, las misiones de encuesta enviadas al país estuvieron cerca de legitimar las prácticas del régimen en más de una ocasión. En el informe de una misión encabezada en 1978 por el italiano Antonio Malintoppi, profesor de derecho y enviado personal del Director General Blanchard, se destacó la cooperación de las autoridades, lo que llevó al Consejo de Administración a concluir que la situación evolucionaba favorablemente. En 1979 se aprobó una nueva ley largamente postergada que regulaba las actividades sindicales. Esta contenía una serie de lagunas que hacían posible coartar la libertad sindical, por lo que se presentaron nuevas denuncias ante el Comité de Libertad Sindical. En un informe de marzo de 1980, el Comité se hizo eco de la mayor parte de las críticas formuladas por las federaciones sindicales internacionales y las organizaciones obreras argentinas. Malintoppi encabezó una segunda misión en diciembre de 1980, tras la cual, a raíz de la liberación de varios dirigentes sindicales, volvió a dejar constancia de progresos en la normalización de las relaciones laborales. Sin embargo, en mayo y junio de 1983, con el régimen militar ya seriamente debilitado por la derrota de la guerra de Malvinas (Islas Falkland) a principios de 1982, el Comité de Libertad Sindical seguía pidiendo que se armonizara la legislación sindical con las normas de la OIT y que se liberara a los sindicalistas encarcelados⁶⁰⁸.

La actuación de la OIT con respecto a las dictaduras latinoamericanas (incluidas las del Brasil y el Uruguay, que atrajeron menor atención) fue algo contradictoria. La Organización se hizo eco de las denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas por los regímenes militares y fue uno de los pocos foros internacionales abiertos a las voces disidentes. Sin embargo, su capacidad para influir en las políticas de esos países era reducida. Los casos de Chile y Argentina fueron distintos entre sí en cuanto a la actitud que los respectivos regímenes adoptaron frente la comunidad internacional, pero tuvieron los mismos resultados en cuanto al respeto de las normas de la OIT y los derechos humanos básicos. Se ha sostenido incluso que la decisión de la junta militar

607 Victoria Basualdo: «The ILO and the Argentine dictatorship (1976–1983)», en Van Daele *et. al.* (coordinadores): *ILO histories*, págs. 401-422.

608 *Ibid.*

argentina de cooperar con la OIT pero sin hacer concesiones de fondo fue provechosa para el régimen, pues legitimó en alguna medida sus políticas represivas⁶⁰⁹. Por su parte, el caso de Chile reveló algunas deficiencias de la OIT en el ámbito del activismo de los derechos humanos en general. Demostró, particularmente, que los derechos laborales y los derechos humanos «no siempre conviven armoniosamente»⁶¹⁰. Cuando el régimen chileno dejó de incurrir en los peores atropellos de los derechos humanos, la presión de los organismos internacionales de derechos humanos disminuyó considerablemente. La OIT siguió advirtiendo de que la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva eran condiciones indispensables para la plena efectividad de los derechos de los trabajadores, pero los organismos internacionales de derechos humanos desviaron su atención hacia otras latitudes, un fenómeno que se repetiría en varias ocasiones en el futuro.

No obstante, la OIT prestó su ayuda a estos países en los procesos de transición tras la caída de sus respectivos regímenes. Cuando cayó la junta militar argentina en 1983, la OIT puso de inmediato sus servicios a disposición del Gobierno de Raúl Alfonsín para restablecer leyes laborales democráticas⁶¹¹. En Chile, la OIT prestó asistencia técnica en la redacción de un nuevo Código del Trabajo en 2001, que eliminaría algunas de las restricciones más severas de los años de Pinochet.

El proceso de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa contribuyó a hacer de los derechos humanos un nuevo lenguaje de disidencia en muchos países del bloque del Este, pero en Polonia se convirtió en un fenómeno de masas. Por otra parte, la OIT intervendría en Polonia más que en otros países debido a otra peculiaridad de la situación polaca: la lucha por las libertades políticas terminaría estrechamente vinculada con la lucha por los derechos laborales⁶¹².

En el verano de 1980, se convocaron huelgas en varios puertos marítimos del Mar Báltico, principalmente en los astilleros Lenin de Gdansk. Tras semanas de

609 Basualdo: «The ILO and the Argentine dictatorship (1976–1983)».

610 Rosado Marzán: «The limits of human rights for labour rights. A retrospective look at the case of Chile», pág. 225.

611 La OIT envió una misión técnica para asesorar al Gobierno en mayo de 1984, y Blanchard visitó el país en 1985. No obstante, Victoria Basualdo es bastante crítica del papel que desempeñó la misión técnica de la OIT en la elaboración de la legislación laboral tras la dictadura, en tanto que, a su juicio, apoyó a quienes se oponían a la intervención estatal en el movimiento sindical pero habían ocupado puestos de poder durante el Gobierno militar. Victoria Basualdo: «La OIT entre la dictadura y la democracia en la Argentina: aportes sobre el papel de organizaciones internacionales en la reconfiguración de las relaciones laborales en la primera mitad de los años 80», *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, vol. 17, núm. 1 (2017), págs. 1-18.

612 Idesbald Goddeeris: «The limits of lobbying: ILO and Solidarnosc», en Van Daele *et al.* (coordinadores): *ILO histories*, págs. 423-442.

agitación, el Gobierno polaco firmó un acuerdo que otorgaba a los trabajadores el derecho a establecer sindicatos independientes. Como resultado nació *Solidarnosc* (Solidaridad), que se convirtió rápidamente en un importante movimiento de defensa de los derechos laborales y civiles con hasta 10 millones de afiliados, más de un tercio de la población activa de Polonia. A raíz del aumento constante de las tensiones, el Gobierno comunista del general Wojciech Jaruzelski declaró la ley marcial en diciembre de 1981 y empezó a aplicar medidas severas contra *Solidarnosc*. El sindicato fue declarado ilegal y miles de sus afiliados fueron arrestados y detenidos, incluida la dirigencia en torno a Lech Wałęsa. Ante estos acontecimientos, diversos gobiernos occidentales y grupos de la sociedad civil, la Iglesia católica y el papa Juan Pablo II, natural de Polonia, se unieron en apoyo a *Solidarnosc*.

En este contexto, la OIT fue una de las principales plataformas de la lucha por el reconocimiento de *Solidarnosc*. Los principales aliados de *Solidarnosc* en el plano internacional —la CIOSL, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y la CMT— hicieron lo posible por que el movimiento no perdiera actualidad. Ayudaron a los dirigentes exiliados a abrir una oficina para coordinar las iniciativas internacionales y velaron por que el tema se mantuviera en la agenda internacional, aun cuando otros sectores de los movimientos de *Solidarnosc* habían empezado a desviar la atención de Polonia. La propia OIT había examinado desde finales de la década de 1970 quejas presentadas por la CIOSL y la CMT en relación con violaciones de la libertad sindical y los convenios respectivos, ratificados por Polonia en 1957, y había enviado delegaciones para investigarlas.

Cuando se proscribió *Solidarnosc*, la OIT apoyó activamente al movimiento y Blanchard viajó personalmente a Polonia para convencer al Gobierno de que permitiera a Lech Wałęsa acudir a la CIT de 1981 en representación de los trabajadores polacos. En enero de 1982, la CIOSL presentó una lista de casi 700 dirigentes sindicales encarcelados en Polonia. El Comité de Libertad Sindical examinó la situación y elaboró un informe que sirvió de base al Consejo de Administración para condenar abiertamente al Gobierno de Polonia, enviar una misión investigadora y exigir la liberación de los dirigentes de *Solidarnosc*⁶¹³.

En la 68.^a reunión de la CIT en 1982, a la que asistió el papa Juan Pablo II, las autoridades polacas fueron acusadas por delegados de los trabajadores de violar los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT. Sin embargo, a pesar de las gestiones realizadas, no se pudo aprobar una resolución de condena contra Polonia por la oposición de los países del bloque del Este, que consiguieron el apoyo de la mayoría del G77 y, sobre todo, de los Estados árabes (que a cambio pidieron apoyos para otra resolución en la que se denunciaba a Israel). Sin embargo, en

613 Goddeeris: «The limits of lobbying».



Lech Wałęsa ante la 67.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1981.

marzo de 1983, el Consejo de Administración decidió establecer una comisión de encuesta que concluyó que la proscripción de Solidarnosc carecía de fundamento jurídico. El Gobierno polaco, con el respaldo de otros países socialistas, reaccionó con gran indignación ante el informe de la comisión, que se presentó al Consejo de Administración en junio de 1984. En noviembre de ese mismo año, Polonia presentó una notificación anunciando su intención de retirarse de la OIT. En ese momento, a pesar de las continuas protestas del Grupo de los Trabajadores, la OIT adoptó una estrategia más laxa para evitar que Polonia abandonase la Organización. Las autoridades fueron atenuando progresivamente las restricciones impuestas por la ley marcial y, en 1986, Solidarnosc pudo volver a funcionar legalmente. Polonia aplazó su salida y al final terminó quedándose en la Organización⁶¹⁴. Para entonces, el ritmo de los cambios en la región estaba marcado por la política de *perestroika* del nuevo líder soviético Mijaíl Gorbachov. Una de las consecuencias de este cambio fue que los representantes de los trabajadores del antiguo bloque comunista monolítico ya no estaban obligados a votar en la OIT de acuerdo con las políticas de sus gobiernos. Cuando, en 1989, Polonia se convirtió en el primer país del bloque del Este en poner fin al monopolio político del partido comunista y Solidarnosc ganó las primeras

614 En 1986, prorrogó la notificación, pero en 1987 la retiró oficialmente. Ghébali: *The International Labour Organisation*, págs. 112-113.

elecciones libres celebradas desde 1945, el conflicto ya había perdido buena parte de su atractivo político, y llegó a su fin simbólicamente en 1990, cuando el Primer Ministro elegido democráticamente, Tadeusz Mazowiecki, se dirigió a la Conferencia acompañado por Lech Wałęsa, que se convertiría poco después en el primer Presidente de la Polonia poscomunista.

Por esos años llegaba a su fin también otro conflicto en el que la OIT se había implicado desde el principio: Nelson Mandela recuperó su libertad en febrero de 1990 tras permanecer veintisiete años en prisión durante el régimen de *apartheid* de Sudáfrica. Ese fue el primer paso de un período de transición que terminó con la abolición de todas las políticas de *apartheid*. Mandela fue elegido Presidente en las primeras elecciones libres abiertas a todos los sudafricanos en 1994.

La transición puso punto final a la prolongada confrontación que la OIT había mantenido con el *apartheid* sudafricano. Las primeras medidas contundentes contra el régimen se habían adoptado casi treinta años antes, más precisamente en 1964, cuando se adoptó un programa para eliminar las políticas de *apartheid* en el ámbito del trabajo en la República de Sudáfrica⁶¹⁵. A partir de entonces, el Director General presentó memorias anuales a la CIT específicas sobre el tema. Las medidas contra el *apartheid* se fueron intensificando sistemáticamente a lo largo de los decenios siguientes: se impulsaron campañas de boicot, se fomentó el aislamiento internacional el régimen, y se prestó apoyo material y político tanto a grupos opositores internos como a movimientos de liberación nacional de Sudáfrica y Namibia que operaban desde el exilio⁶¹⁶.

La actuación de la OIT frente al *apartheid* fue excepcional por varios motivos. Primero, fue la única vez que la Organización tomó partido activamente en un conflicto político interno en curso, lo cual es más notable aún si se tiene en cuenta que Sudáfrica no se quedó sin aliados ni perdió el apoyo internacional hasta bien entrada la década de 1980. Segundo, por motivos geopolíticos y económicos, puesto que los Estados Unidos y el Reino Unido mantenían cierto apoyo al régimen de Pretoria, al igual que otros gobiernos de Occidente. Si la OIT fue capaz de actuar como lo hizo, fue por el gran valor simbólico que otorgaba a la lucha contra el *apartheid* como la principal manifestación de discriminación racial institucionalizada que existía. Las políticas de la OIT fueron posibles en gran medida por la sólida alianza que el Grupo de los Trabajadores mantuvo con el movimiento internacional contra el *apartheid*⁶¹⁷.

615 Véase la parte III, capítulo 6, «El decenio de los derechos humanos», en esta misma publicación.

616 Sobre el contexto más amplio de las Naciones Unidas, véase Naciones Unidas: *The United Nations and Apartheid 1948–1994* (Nueva York, Departamento de Información Pública, 1994).

617 Rodgers et al.: *La OIT y la lucha por la justicia social*, págs. 56-62.

Finalmente, la OIT intervino también en el proceso de reconciliación nacional de Sudáfrica una vez acabado oficialmente el *apartheid*. En 1991, una comisión de investigación y conciliación visitó Sudáfrica y emprendió una amplia investigación de las leyes y relaciones laborales del régimen⁶¹⁸. Cuando Sudáfrica volvió a ser miembro de la OIT en 1994, tras la elección del primer gobierno encabezado por el Congreso Nacional Africano (CNA), el informe de la comisión sentó las bases de los programas de formación y cooperación técnica⁶¹⁹.

La humanización del trabajo: nuevas perspectivas sobre las condiciones laborales

No todo el trabajo teórico en los años setenta giraba en torno a las políticas de empleo, la promoción de los derechos humanos o la gestión de la «crisis estadounidense». A principios de la década, la OIT infundió también renovado aliento a sus actividades sobre la mejora de las condiciones de trabajo, una cuestión que se había soslayado durante mucho tiempo en la Organización. En 1975, el Director General Blanchard utilizó su memoria anual a la Conferencia —que llevaba el título programático «Por un trabajo más humano»— para situar esta cuestión en el centro del debate. Al mismo tiempo, la OIT lanzó el PIACT⁶²⁰. El nuevo interés por las condiciones laborales ofrecía la posibilidad de adoptar una perspectiva más amplia de las múltiples maneras en que el trabajo incide en la vida humana y de los muy diversos significados que le asignan las personas. Hasta entonces, las actividades de la OIT en este ámbito se habían centrado en el trabajo industrial. Blanchard intentó aplicar una estrategia mundial que abordaba las condiciones de trabajo en los países en desarrollo y en el «sector informal». A este respecto, el PIACT fue percibido como un complemento del Programa Mundial del Empleo. Sin embargo, la OIT consideraba que la cuestión de humanizar el trabajo era un medio para plantear las primeras preguntas

618 El mandato original de la comisión de investigación se derivaba de una queja presentada en 1988, aún bajo el *apartheid*, por la Confederación de Sindicatos de Sudáfrica (COSATU) por violaciones de los derechos sindicales cometidas por el régimen. Cuando la comisión finalmente empezó su labor, lo hizo invitada por el Gobierno de transición de Sudáfrica. Ello permitió que la OIT amplié su mandato y realice un estudio integral de las relaciones laborales bajo el *apartheid* en el marco del proceso más amplio de reconciliación.

619 En 1996, Sudáfrica, en un gesto simbólico, ratificó los Convenios núms. 87 y 98 sobre libertad sindical.

620 Las siglas «PIACT» aluden al nombre del programa en francés (Programme international pour l'amélioration des conditions et du milieu de travail), acuñado por Jean de Givry, un funcionario francés con años en la función pública y especializado en relaciones e instituciones laborales, que había sido uno de los principales creadores. Véase Jean de Givry: «La OIT y la calidad de la vida de trabajo. Un nuevo programa internacional: el PIACT», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 97, núm. 2, abril-junio (1978), págs. 187-197.

sobre la relación entre el entorno laboral y el medio ambiente, así como para responder a las tendencias posmaterialistas de las sociedades occidentales⁶²¹.

Al hacer hincapié en la «humanización del trabajo», la OIT abordaba un fenómeno perceptible en muchas sociedades occidentales caracterizado por una creciente sensación de descontento con la naturaleza inhumana e «hiperracionalizada» de la producción industrial moderna, así como con su carácter monótono y fragmentado. Había indicios por doquier de que el «pacto fordista» estaba a punto de romperse –un compromiso entre las administraciones de las empresas y los movimientos sindicales fundado en la premisa de que el aumento de la productividad y el progreso tecnológico redundaban finalmente en salarios más altos y mejores condiciones laborales y de vida para los trabajadores–. Si la racionalización y, en particular, la automatización, habían inquietado e incluso movilizado a los trabajadores en épocas pasadas, estas preocupaciones volvían a tomar cuerpo en un movimiento social más amplio que no confiaba ciegamente en el progreso tecnológico y era cada vez más consciente de sus efectos negativos en el medio natural⁶²². Cuando la OIT abordó la cuestión de la humanización del trabajo, retomó una serie de debates que habían ocupado a las principales economías industrializadas en las décadas de 1960 y 1970 –que empezaron en los Estados Unidos y se extendieron rápidamente a países europeos como Francia, Gran Bretaña y Alemania–⁶²³.

En su memoria titulada *Por un trabajo más humano*, Blanchard trataba sobre estas cuestiones y propugnaba un planteamiento más de conjunto de las condiciones de trabajo que incluyera la participación de los trabajadores, la remuneración justa y los derechos humanos. Sin embargo, centraba su atención en tres aspectos: la seguridad y la salud, el tiempo de trabajo, y la organización y el

621 Al día de hoy se conocen pocos trabajos de investigación sobre este programa. Véase Dorothea Hoehltker: «Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) – Versuch einer ‘systemimmanenten’ Humanisierung», artículo no publicado presentado en la conferencia «Humanisierung der Arbeit, Aufbrüche und Konflikte in der Arbeitswelt des 20. Jahrhunderts», organizada por la Fundación Friedrich-Ebert y la Universidad Heinrich-Heine, 16-17 de octubre de 2017, Düsseldorf.

622 Dorothea Hoehltker y Véronique Plata-Stenger: «The future of work and technological change – The ILO debate between 1919 and the early 1980s», documento de trabajo no publicado (Ginebra, OIT, 2018).

623 En 1972, por ejemplo, el Departamento de Salud, Educación y Bienestar de los Estados Unidos publicó un informe histórico sobre el trabajo en los Estados Unidos que oficializaba la idea de la «humanización del trabajo». Departamento de Salud, Educación y Bienestar de los Estados Unidos: *Work in America. Report of a special task force to the Secretary of Health, Education, and Welfare. Prepared under the auspices of the W.E. Upjohn Institute for Employment Research* (diciembre de 1972). Para obtener un panorama general del debate con perspectiva de largo plazo, véase: Nina Kleinöder, Stefan Müller y Karsten Uhl (coordinadores): *Humanisierung der Arbeit. Aufbrüche Und Konflikte in der rationalisierten Arbeitswelt des 20. Jahrhunderts* (Bielefeld, Transcript Verlag, 2019).

contenido del trabajo. El informe planteaba un enfoque favorable a la consecución de «las aspiraciones del hombre» en el trabajo en todas partes y que atendiera las necesidades tanto de los trabajadores como de los países en desarrollo⁶²⁴. Además, esta memoria marcó un momento señero de la Organización al hacer confluir estos problemas con la cuestión del medio ambiente. Pero Blanchard no fue el primer Director General en tocar el tema. Wilfred Jenks, en la memoria que remitió a la CIT en 1972 con el título *La técnica al servicio de la libertad: El hombre en su medio*, que llamaba la atención sobre los efectos de los cambios tecnológicos en el mundo del trabajo, ya había demostrado que «[a] escala mundial, las tendencias actuales de los cambios técnicos pueden producir un efecto desastroso en las relaciones entre el hombre y su medio natural»⁶²⁵. Las referencias de ambas memorias deben considerarse como las reacciones iniciales ante el aumento de la preocupación en la comunidad internacional acerca de la contaminación y la destrucción del medio ambiente y los límites de crecimiento, como se había puesto de manifiesto en la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972⁶²⁶.

En los países en desarrollo, el debate sobre las condiciones de trabajo tuvo un punto de partida diferente. Al ser el empleo formal la excepción y no la norma, las normas internacionales del trabajo relativas a cuestiones como la seguridad y la salud en el trabajo, los salarios o la seguridad social tenían menos incidencia directa en esos países. La aplicación del concepto de humanización del trabajo en países en los que buena parte de la población trabajaba en la economía informal (y sobre todo en las zonas rurales), con poco o ningún acceso al sistema de bienestar, planteaba desafíos muy diferentes, a los que el PIACT debía dar respuesta. El Programa Mundial del Empleo estaba orientado a la creación de empleo y la reducción de la pobreza, mientras que el PIACT se concibió desde el principio como un programa para mejorar la calidad del empleo.

El programa afrontó grandes dificultades desde el principio. Era un programa integral que contenía elementos de cooperación técnica, investigación

624 OIT: *Por un trabajo más humano. El trabajo: condiciones y medio ambiente*. Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 60.ª reunión, 1975 (Ginebra, OIT, 1976), pág. 62.

625 OIT: *La técnica al servicio de la libertad. El hombre en su medio*. Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 57.ª reunión, 1972 (Ginebra, OIT, 1972), pág. 5. Véase también Yves Delamotte y Kenneth F. Walker: «Humanization of work and the quality of working life – Trends and issues», *International Journal of Sociology* vol. 6, núm. 1 (1976), págs. 8-40.

626 Prácticamente no existen trabajos de investigación sobre el tratamiento de las cuestiones medioambientales en la OIT. En el contexto del PIACT, las preocupaciones medioambientales guardaban relación principalmente con el lugar de trabajo. La OIT amplió considerablemente sus actividades en esta esfera tras la publicación del informe Brundtland en 1987 y la adopción del nuevo enfoque sobre desarrollo sostenible.

y formulación de normas. Fundamentalmente, ofrecía a los países interesados, con la ayuda de llamados «equipos operativos móviles regionales», la posibilidad de definir objetivos para mejorar las condiciones de trabajo. Buscaba sobre todo reducir los índices cada vez mayores de accidentes laborales, con resultados mensurables, y ayudar a los países a conseguir las metas establecidas. También preveía una importante labor de investigación en determinados casos, al tiempo que promovía la ratificación de las normas vigentes de la OIT, sobre todo en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, y la elaboración de tres convenios nuevos⁶²⁷. La gran ambición que la OIT abrigaba con respecto al programa se vio frustrada, sin embargo, por falta de financiación y apoyo político, así como por un «entorno internacional desalentador»⁶²⁸. Cuando el PIACT se puso en marcha, recibió bastante apoyo de los países escandinavos, que, junto a otros de Europa Occidental, mostraron especial interés en formas de organización del trabajo con el fin de mejorar la productividad y la satisfacción en el trabajo. Sin embargo, el planteamiento también tuvo sus críticos. Los sindicatos en general lo veían con suspicacia, ya que temían que las mejoras resultaran ser en realidad nuevas herramientas para aumentar la productividad, prescindir de los sindicatos y aumentar la presión sobre los trabajadores⁶²⁹.

El principal interés de los países en desarrollo tenía que ver más bien con conseguir que la OIT apoyase mejoras concretas de las condiciones de trabajo, que, como consecuencia de la rápida industrialización, entrañaban enormes riesgos para la salud. Había una demanda acuciante de información y capacitación, sobre todo de las pequeñas empresas. El PIACT nació del «optimismo económico que hizo de la mejora de las condiciones de trabajo y el medio ambiente un importante objetivo de las políticas nacionales»⁶³⁰, pero con el tiempo afrontó cada vez más presión financiera, sobre todo cuando se perdió la financiación de los Estados Unidos. El programa se puso en marcha en el contexto de la crisis del petróleo de la década de 1970 y la consecuente caída de la economía y el regreso del desempleo generalizado en los países de Europa Occidental. Por consiguiente, el programa también perdió impulso, ya que las prioridades empezaron a alejarse de la «humanización del trabajo» y a inscribirse en una lógica según la cual las condiciones de trabajo y la creación de empleo representan objetivos contrapuestos, que ha sido desde siempre uno de los principales retos para la

627 El Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 (núm. 148); el Convenio sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios), 1979 (núm. 152); y el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155).

628 Rodgers *et al.*: *La OIT y la lucha por la justicia social*, pág. 107.

629 Delamotte y Walker: «Humanization of work», pág. 30.

630 OIT: *Evaluación del Programa internacional para el mejoramiento de las condiciones y el medio ambiente de trabajo*. Informe VII, Conferencia Internacional del Trabajo, 70.ª reunión, 1984 (Ginebra, OIT, 1984), pág. 16.

OIT. Mientras en los países industrializados concluía un período de crecimiento y expansión, muchas de las naciones del Sur global procuraban aún conseguir objetivos más básicos, como crear lugares de trabajo y empleo, independientemente de su calidad. A este respecto, la OIT se vio en el dilema de tener que atender al mismo tiempo a expectativas diferentes: por un lado, la creación de empleo productivo y, por otro, la mejora de su calidad.

Lo que quedaba del PIACT en la década de 1980 fue sometido a una presión cada vez mayor tras el giro neoliberal de las políticas económicas. En los países industrializados, los llamamientos a desregularizar los mercados de trabajo y las crecientes demandas de flexibilidad a los trabajadores socavaban los pilares de la causa de la humanización del trabajo. En los países en desarrollo, los programas de ajuste estructural impuestos por las instituciones financieras internacionales obligaban a los países a reducir el gasto social en vez de construir nuevas estructuras para mejorar las condiciones de trabajo. Las evaluaciones del PIACT a mediados de la década de 1980 ya mostraban que, con respecto a sus objetivos principales, el programa fue infructuoso en términos generales. El número de ratificaciones de las normas internacionales del trabajo pertinentes era escaso y los programas nacionales que se pusieron en marcha en los países en desarrollo no pudieron hacer mucho con los exiguos recursos de que disponían. El único ámbito en que el PIACT produjo resultados tangibles antes de su eliminación entre 1998 y 1999 fue la seguridad y salud en el trabajo. En un contexto de desaceleración económica mundial, esta cuestión fue el mínimo denominador común entre los mandantes tripartitos de la OIT. La seguridad y salud en el trabajo era un objetivo común a los países industrializados y los países en desarrollo, en cuyas realidades el concepto de «humanización del trabajo» tenía interpretaciones divergentes⁶³¹.

631 Hoeltker: «Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) – Versuch einer ‘Systemimmanenten’ Humanisierung».

8. ¿El fin del «consenso de Filadelfia»?

Cuando Lech Wałęsa y Nelson Mandela tomaron la palabra para dirigirse a la Conferencia en 1990, puede que algunos pensarán que se abría un nuevo ciclo dorado para la OIT. Con el fin de la Guerra Fría y el predominio del modelo liberal, la Organización podía verse a sí misma en el lado correcto de la Historia. Sin embargo, incluso en ese solemne momento, pocos en la OIT tuvieron esa impresión. Al contrario, muchos consideraban que los profundos cambios políticos que se estaban produciendo podían representar una victoria pírrica para la Organización. De hecho, ya en la década de 1980 había indicios por doquier de que la OIT perdía terreno en el ámbito internacional. Se había visto excluida en gran medida de los debates sobre las nuevas estructuras internacionales de gobernanza económica que dieron lugar a la fundación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995. Un aspecto central de esos debates, dominados por la voluntad de liberalizar la economía en nombre de la «globalización» –la nueva palabra de moda–, fue la creciente disociación de las cuestiones económicas y sociales y la consecuente relegación de estas últimas a un plano cada vez más subordinado.

En ese contexto la OIT afrontaba una presión cada vez mayor para reafirmar su posición. Bajo la dirección del nuevo Director General, Michel Hansenne, procuró hacerse oír en los debates internacionales en curso sobre los aspectos sociales de la globalización. El principal legado de Hansenne, y el resultado tangible de su estrategia para consolidar a la OIT como una «voz social» tras el fin de la Guerra Fría, fue la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, que definía por primera vez una serie de normas fundamentales del trabajo entendidas como valores básicos comunes aplicables a todos los Miembros de la OIT.

Malos presagios

En la década de 1970 se produjeron cambios estructurales de gran calado en el sistema de comercio internacional. En 1971, la decisión del Presidente de los Estados Unidos, Richard Nixon, de suspender la convertibilidad del dólar estadounidense con respecto al oro puso fin al sistema de Bretton Woods establecido en 1944. En unos pocos años se abandonó el sistema de tipos de cambio fijos y se estableció un régimen de libre flotación de las monedas. Al mismo tiempo, la mayoría de los Estados occidentales eliminaron las restricciones a la circulación del capital a través de fronteras nacionales. Estas dos medidas combinadas favorecieron enormemente la internacionalización de los mercados financieros y la proliferación de las inversiones extranjeras directas, e impulsaron muchos



Nelson Mandela en la 77.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1990.

de los procesos que hoy se consideran bajo el concepto de «globalización»⁶³². La globalización ha desencadenado un flujo de mercancías y capitales sin precedentes, que no ha parado de crecer, y ha ofrecido oportunidades de expansión a las empresas, pero al mismo tiempo ha limitado la capacidad de los Estados de controlar las fuerzas económicas que operan dentro de sus propias fronteras. Como consecuencia, los gobiernos –de mejor o peor gana– han renunciado a algunos de los medios de que disponían para alcanzar objetivos sociales y de empleo, bajo la premisa de que la globalización exige determinadas concesiones supuestamente irrefutables. Para la OIT, estos acontecimientos, y los debates que llevaban aparejados, entrañaban un peligro inminente. Ya a finales de la década de 1970 y en la década de 1980, algunas de las certezas –y, de hecho, los fundamentos y las premisas sobre los que se apoyaba la labor de la OIT desde la Segunda Guerra Mundial– comenzaron a desmoronarse. Si los gobiernos y las federaciones sindicales nacionales estaban perdiendo parte de su capacidad para definir el rumbo de las políticas económicas y sociales a nivel estatal, la OIT iba a perder también, necesariamente, parte de su influencia.

La primera vez que la OIT abordó cuestiones relacionadas con la globalización fue en el contexto de los debates sobre las empresas multinacionales. Estas no eran un fenómeno totalmente nuevo en ese momento, pero el poder que tenían estas corporaciones transnacionales, con el que controlaban estructuras cada

632 Catherine R. Schenk: *International economic relations since 1945* (Londres, Routledge, 2011).

vez más complejas, trascendiendo fronteras y creando nuevas divisiones internacionales del trabajo, se vio reforzado en gran medida por la liberalización del comercio mundial tras la caída del sistema de Bretton Woods. Algunos hechos, como la participación activa de multinacionales estadounidenses en el golpe de Estado contra el Presidente chileno Salvador Allende en 1973, pusieron de relieve los aspectos más problemáticos de su creciente influencia. La flexibilidad y movilidad de este tipo de empresas socavaban la capacidad de control de los Estados y les conferían un poder inmenso, sobre todo en los países en desarrollo⁶³³. La ONU reaccionó creando el Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales (UNCTC). Entre 1975 y 1992, este organismo intentó elaborar un código de conducta que contentara tanto a los países en desarrollo y de regímenes socialistas, que pedían un instrumento vinculante, como a las economías de mercado occidentales, que, aludiendo a la importancia de las empresas multinacionales para el desarrollo y el crecimiento, insistían en un código de principios facultativo. Las empresas multinacionales representaban también un grave problema para la OIT, puesto que, por su carácter multinacional, podían eludir fácilmente las normativas laborales que, por más que hubieran sido adoptadas en un marco internacional, eran aplicadas por instancias nacionales. En 1974, en el primer informe que presentó a la CIT, Blanchard señaló que la necesidad de regular las empresas multinacionales con mayor eficacia era uno de los problemas más acuciantes de la época. Desde el inicio del debate quedó claro que un posible convenio sobre las empresas multinacionales no contaría con suficientes apoyos en la OIT, sobre todo por el rechazo del Grupo de los Empleadores. En la Conferencia Mundial del Empleo de 1976, el Grupo de los Trabajadores y el G77 estaban a favor de un convenio, mientras que el Grupo de los Empleadores era partidario de una declaración de principios tripartita de carácter facultativo⁶³⁴.

Así pues, en 1977, el Consejo de Administración aprobó la «Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social», que establecía directrices para dichas entidades sobre diversas cuestiones –como la formación, la contratación, las políticas de remuneración y los derechos

633 Sobre la temática de las empresas multinacionales, véanse Christine Kaufmann: *Globalisation and labour rights. The conflict between core labour rights and international economic law* (Oxford, Hart Publishing, 2007), págs. 155-169; y Marieke Louis: «La diplomatie sociale des multinationales», *La vie des idées*, 9 de octubre de 2018, <https://laviedesidees.fr/La-diplomatie-sociale-des-multinationales.html>.

634 Roger Blanpain y Michelle Collucci (coordinadores): *The globalization of labour standards: The soft law track* (La Haya, Kluwer Law International, 2004), pág. 21; Chloé Maurel: «OIT et responsabilité sociale des sociétés transnationales depuis 1970», en Lespinet-Moret y Viet (coordinadores): *L'Organisation internationale du travail*, págs. 179-192. Para una visión general del debate contemporáneo, véase Kari Tapiola: «Die 'Multis': Ein Thema Für Die Vereinten Nationen», *Vereinte Nationen*, núm. 5 (1978), págs. 151-154.

sindicales—, e incluía alusiones directas a las normas laborales vigentes de la OIT⁶³⁵. El intento de construir un consenso amplio en torno a la Declaración quedó reflejado en los primeros párrafos, en los que se destacaba la capacidad de las empresas multinacionales para contribuir a la «satisfacción de las necesidades básicas», a la mejora de las condiciones de vida y el bienestar y, en particular, a la creación de empleo. Por otra parte, también se ofrecían fundamentos claros a favor de algún tipo de regulación internacional: la «concentración abusiva de poder económico», el potencial de las empresas multinacionales para interferir en las políticas de los Estados y la capacidad de estas para eludir las jurisdicciones nacionales fueron algunos de los argumentos que se mencionaron para justificar el interés público de dicho instrumento⁶³⁶.

Si bien es cierto que la Declaración fue un avance importante, ya que sirvió para poner a las empresas multinacionales en la agenda internacional e implicarlas en el debate, sus efectos fueron en buena medida restringidos. El procedimiento previsto para resolver controversias sobre la interpretación y la aplicación de sus disposiciones excluía los conflictos en materia de libertad sindical (que permanecían bajo la competencia del Comité de Libertad Sindical). Dado que fueron justamente este tipo de problemas los que motivaron el grueso de las quejas presentadas por los sindicatos contra multinacionales en los años siguientes, esta omisión atenuó ciertamente la incidencia de la Declaración⁶³⁷.

Hacia finales de la década de 1970, el debate sobre la globalización de la economía y sus consecuencias entró en una nueva fase. Se observaban en el mundo cada vez más indicios de la crisis económica. En Europa Occidental, un período de casi treinta años de crecimiento económico y empleo prácticamente pleno llegaba lentamente a su fin. Los gobiernos de Europa Occidental, que debían afrontar el aumento del desempleo y la inflación, estaban menos dispuestos que nunca a atender la creciente demanda de los países en desarrollo de reorganizar el comercio mundial. Un resultado concreto fue la primera reunión del llamado G6, un foro integrado por los gobiernos de las economías más prósperas de la época (Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania Occidental, Francia, Italia y Japón;

635 La Declaración de la OIT se basó en otra similar aprobada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que preveía un mecanismo de seguimiento a cargo de un comité sindical consultivo (1976).

636 OIT: *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social* (Ginebra, OIT, 1977).

637 Sobre todo si se la compara con las *Líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales* de 1976, que son anteriores a la Declaración de la OIT. Aparte de la OIT, el Comité Sindical Consultivo de la OCDE, presidido por el sindicalista finlandés y luego Director General adjunto de la OIT, Kari Tapiola, reunió, documentó y comentó periódicamente casos de violación de derechos sindicales por parte de empresas multinacionales. Véase Kari Tapiola: *The teeth of the ILO. The impact of the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* (Ginebra, OIT, 2018), págs. 10-11.

después G7 con la incorporación del Canadá), que tuvo lugar en Rambouillet (Francia), en noviembre de 1975⁶³⁸. La finalidad era coordinar esfuerzos en el marco de instituciones internacionales para reactivar el crecimiento en tanto que países industrializados con economías de mercado y contrarrestar las demandas de los países del Sur global, encaminadas a establecer un nuevo orden económico internacional que mejorara la posición negociadora de los países productores de materias primas. Sin embargo, las esperanzas de estos últimos de lograr el mismo éxito de los países productores de petróleo y usar estratégicamente el poder de mercado no tardarían en revelarse ilusorias. Las diferencias que existían entre, por un lado, las pujantes economías petroleras y los países asiáticos exportadores –los llamados «tigres asiáticos», como la República de Corea, que se convirtieron en modelos de desarrollo– y, por otro, la mayoría de los países en desarrollo, con sus diversas matrices económicas, pasaron a ser insalvables⁶³⁹.

En medio de este contexto de sombrías perspectivas, el «consenso de Filadelfia», basado en la idea de que las políticas económicas y sociales están intrínsecamente relacionadas y de que toda política debe perseguir finalmente un objetivo social, comenzó a desmoronarse. En Europa Occidental y a lo largo del Atlántico Norte, los llamamientos a la liberalización y la desreglamentación de los mercados de trabajo sustituyeron a la convicción, sostenida durante décadas, de que el crecimiento, los altos niveles de empleo y la seguridad de los ingresos mediante el gasto en bienestar se reforzarían mutuamente. La OIT se vio afectada por la crisis del keynesianismo, que se convirtió en blanco del ataque de los economistas neoclásicos, monetaristas y proclives a las políticas de aumento de la oferta. Sus ideas, inscritas en una lógica de libre mercado y autorregulación como salida a la crisis, se pusieron en práctica por primera vez en Chile durante el régimen de Pinochet y pasaron al centro de la escena con las victorias electorales de Margaret Thatcher en el Reino Unido y Ronald Reagan en los Estados Unidos⁶⁴⁰. Mientras tanto, las instituciones financieras internacionales, en concreto el FMI y el Banco Mundial, con el apoyo de algunas comisiones regionales de las Naciones Unidas, prescribieron un conjunto de diez principios económicos neoliberales, conocidos en la década de 1990 como «Consenso de Washington», que constituían un paquete de reformas para los países en desarrollo afectados por la crisis⁶⁴¹.

638 El propósito principal de la reunión era encontrar una respuesta común a lo que se percibía como una amenaza de los países en desarrollo. Para un breve resumen, véase Harold James: *Rambouillet, 15. November 1975 Die Globalisierung Der Wirtschaft* (Munich, Deutscher Taschenbuch Verlag, 1997).

639 Dietrich: *Oil revolution*.

640 Sobre la historia intelectual del neoliberalismo, sus partidarios y su contexto histórico, véase Quinn Slobodian: *Globalists: The end of empire and the birth of neoliberalism* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2018).

641 Sobre la historia de los programas de ajustes estructurales, véase Unger: *International development. A post-war history*, págs. 127-152.

Pronto empezaron a observarse indicios del cambio de ideología y la OIT sintió las consecuencias. La presión aumentó desde fuera, pero también desde dentro, a raíz de la marcada propensión de los empleadores a abrazar la doctrina neoliberal. Desde mediados de la década de 1970 hasta mediados de la década de 1980, la OIT perdió influencia constantemente en Europa Occidental. Fue menguando su capacidad para hacerse oír en los debates sobre cómo salir de la crisis económica, una crisis que las herramientas keynesianas convencionales parecían no poder controlar. Tanto a nivel internacional como nacional, quienes pensaban que la recesión obedecía a «rigideces» estructurales e institucionales del mercado de trabajo, que en su opinión afectaban a la competitividad internacional de las empresas europeas, fueron apropiándose cada vez más de la iniciativa política. En ese contexto, la OIT fue reemplazada parcialmente por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que comenzó a defender con mayor vehemencia la liberalización económica y la flexibilización de los mercados laborales como salida a la crisis⁶⁴².

Aunque las últimas restricciones a los flujos de capital se eliminaron a finales de la década de 1980 en el proceso de integración económica europea que culminó con la firma de los tratados de Maastricht, algunos gobiernos empezaron a aplicar reformas del mercado de trabajo que daban mayor libertad a los empleadores para ampliar o reducir la mano de obra, contratar a trabajadores temporales o a tiempo parcial con mayor facilidad y definir la duración de las jornadas y el pago de los salarios⁶⁴³. En respuesta a estas medidas, la OIT mantuvo, en general, una actitud defensiva y vigilante. La postura de la Organización con respecto a las reformas laborales destinadas a «flexibilizar los mercados de trabajo» fue, en esencia, pragmática, y obedeció seguramente a una mezcla de realismo y resignación.

A grandes rasgos, la OIT desempeñó un papel secundario en el proceso de integración que condujo a los tratados de Maastricht y a la creación de la Unión Europea (UE) en 1992. Sin embargo, cabe considerar un éxito parcial de la Organización, cuando menos, el hecho de haber contribuido a introducir el concepto de «diálogo social» en el debate sobre la dimensión social del mercado único de la UE. Cuando, en 1985, Jacques Delors, entonces presidente de la Comisión Europea, se reunió con altos representantes sindicales y empresariales

642 Matthieu Leimgruber: «The embattled standard-bearer of social insurance and its challenger: The ILO, the OECD and the 'Crisis of the Welfare State', 1975–1985», en Kott y Droux (coordinadoras): *Globalizing social rights*, págs. 293-309.

643 Para un resumen de los debates, véase Tiziano Treu: «La flexibilidad laboral en Europa», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 112, núm. 2 (1993), págs. 217-234. Sobre el debate acerca de la flexibilidad del tiempo de trabajo, véase Dietmar Süß: «Der Sieg der grauen Herren? Flexibilisierung und Kampf um Zeit in den 1970er und 1980er Jahren», en Anselm Döring-Manteuffel, Lutz Raphael y Thomas Schlemmer (coordinadores): *Die Vorgeschichte der Gegenwart. Dimensionen des Strukturbruchs nach dem Boom* (Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 2016), págs. 109-127.

Europeos en una cumbre sobre el diálogo social, los sindicatos, en particular, lo percibieron como un paso importante. Para ellos fue una señal de que sus preocupaciones sobre el impacto social del mercado europeo se tomaban en serio⁶⁴⁴.

La propensión a la economía de la oferta fue más ostensible aún en el debate sobre el desarrollo internacional. A principios de la década de 1980, los países del África Subsahariana y de América Latina, en particular, tuvieron que afrontar enormes deudas externas que limitaban su margen de maniobra en los planos nacional e internacional. Las estrategias de desarrollo redistributivas orientadas a la reducción de la pobreza, que habían sido centrales en el Programa Mundial del Empleo, dieron paso a «políticas de estabilización» y, más concretamente, a programas de «ajuste estructural» aplicados por el FMI, que exigían la desregulación de los mercados de trabajo, la privatización de las principales industrias y la reducción del gasto público, lo que a menudo implicaba un aumento del desempleo y el recorte de programas sociales. La OIT procuró hallar una respuesta también a este respecto. Al igual que otras instituciones, como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), intentó presionar al FMI para que hiciera ciertas excepciones y tuviera en cuenta el impacto de esas medidas en el empleo. En 1987, Blanchard organizó una «Reunión de alto nivel sobre el empleo y el ajuste estructural» a la que invitó a representantes de las instituciones financieras y económicas internacionales, entre ellas el FMI, el Banco Mundial, la UNCTAD y el GATT, así como la OCDE, para que se reunieran con una delegación tripartita de la OIT⁶⁴⁵. El objetivo de la reunión era examinar el costo social de las políticas neoliberales en los países en desarrollo y devolverle protagonismo a la OIT. Los esfuerzos de Blanchard sirvieron para que el FMI hiciera algunas concesiones con respecto a la condicionalidad de sus préstamos, pero, fuera de esto, la reunión tuvo un impacto muy limitado. El mensaje era claro: la solución pasaba por la liberalización y la desregulación; toda consideración de índole social debía ignorarse por completo o, en su defecto, tratarse por separado y, en todo caso, quedaba relegada a una posición subalterna⁶⁴⁶.

La profunda transformación política de los años 1989 y 1990 sirvió también como catalizador de la nueva doctrina. Cuando se disolvió la Unión Soviética

644 Véase Jean Lapeyre: *Le dialogue social européen. Histoire d'une innovation sociale (1985-2003)* (Bruselas, Instituto Sindical Europeo, 2017), págs. 35-43. Para una visión más amplia del papel de la OIT en la configuración de la dimensión social de la integración europea, véanse Lorenzo Mechi: «Du BIT à la politique sociale européenne: l'origine d'un modèle», *Le mouvement social*, núm. 244 (2013/3), págs. 17-30, y «Economic regionalism and social stabilization»; Guinand: *Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und die soziale Sicherheit in Europa (1942-1969)*.

645 Peter J. Richards: «Conservación del empleo y programas de estabilización económica: ¿Pueden fijarse objetivos de empleo?», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 105, núm. 4 (1986), págs. 525-538.

646 Rodgers et al.: *La OIT y la lucha por la justicia social*, págs. 229-230.

y el socialismo de Estado llegó a su fin en Europa Oriental y Central, el mundo poscomunista pasó a ser una suerte de El Dorado para quienes defendían un liberalismo de mercado sin ataduras sociales. Se aplicaron políticas económicas inscritas en la lógica del «big bang» en países que, tras decenios de economías planificadas, afrontaban graves crisis. Como consecuencia, los procesos de transición a la economía de mercado fueron radicales y a menudo caóticos. La terapia de choque recetada por las instituciones financieras internacionales y los fundamentalistas del mercado de la Escuela de Chicago consistía en privatizar las empresas públicas y liberalizar de forma amplia y radical los mercados de trabajo. En el transcurso de ese proceso, las economías colapsaron en un contexto de altas tasas de desempleo y los sistemas socialistas de bienestar fueron desmantelados sin que se adoptaran políticas sustitutivas adecuadas. Como resultado, la pobreza aumentó, los indicadores de salud y educación disminuyeron y la desigualdad se disparó, lo que produjo acontecimientos traumáticos y tuvo consecuencias políticas a largo plazo. Algunos países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), que sucedió a la Unión Soviética después de su disolución en 1991, padecieron guerras civiles y la mayoría no pudo hacer la transición democrática como efectivamente la hicieron países de Europa Oriental⁶⁴⁷. Al principio, la OIT no fue más que un mero espectador en ese proceso, a pesar de que sus expertos y asesores intervinieron en las transiciones de los países de Europa Oriental y del Cáucaso. El principal problema estribaba en que los intentos de implantar mecanismos de negociación colectiva (tripartita) o ayudar a establecer sistemas de seguridad social tropezó con conceptos diferentes promovidos por las instituciones financieras internacionales, que tenían muchos más recursos que la OIT. La OIT libraba una batalla perdida en todos los frentes y muy pocas veces pudo o quiso pronunciarse en contra del *statu quo*. Según observadores críticos, la moderación autoimpuesta de la OIT se debió a la preocupación (sin duda, justificada) de que podría perder el acceso a las fuentes de financiación para sus propios programas de asistencia técnica, que dependía en la práctica del Banco Mundial y el FMI⁶⁴⁸.

La pérdida de capacidad de la OIT para influir en el plano discursivo, incluso en sus principales ámbitos de competencia, quedó a la vista en el debate sobre la privatización de los sistemas de pensiones, un componente clave de los proyectos neoliberales. A principios de la década de 1990, una «coalición transnacional» integrada por el Banco Mundial, la OCDE y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) promovió una transición hacia sistemas de pensiones de capitalización individual, con la idea de que

647 Véase a modo de ejemplo Mitchell A. Orenstein: «Transitional social policy in the Czech Republic and Poland», *Czech Sociological Review*, vol. 3, núm. 2 (1995), págs. 179-196.

648 Guy Standing: «The ILO: An agency for globalization?», *Development and Change*, vol. 39, núm. 3 (2008), págs. 355-384, en particular pág. 364.

complementaran, o incluso sustituyeran, los sistemas de pensiones contributivas administrados por el Estado o instituciones sociales de larga tradición, como los sindicatos. La OIT, que durante mucho tiempo había sido la abanderada de este tipo de sistemas, empezaba a verse inmersa en vientos de cambio, al tiempo que el Banco Mundial y la OCDE destinaban ingentes recursos a promover la privatización de los sistemas de pensiones en Europa Occidental y Oriental, en los Estados de la antigua Unión Soviética y en América Latina. La OIT podía formular advertencias y sugerir correcciones, pero no estaba en condiciones de revertir la tendencia⁶⁴⁹.

Antecedentes de la Declaración de 1998

En marzo de 1989, medio año antes de que la caída del Muro de Berlín marcara el comienzo de una nueva era, Michel Hansenne, antiguo Ministro de Empleo y Trabajo de Bélgica, se convirtió en el octavo Director General de la OIT. A diferencia de Jenks y Blanchard, sus predecesores, Hansenne no venía del mundo de la OIT. Su experiencia previa con la Organización se limitaba a los años en que había sido delegado del Gobierno belga en la CIT. Como asumía el cargo en una época de grandes transformaciones, Hansenne se tomó un tiempo para acostumbrarse al funcionamiento de la Organización, pero, una vez cumplido su «año de aprendizaje», estaba listo para empezar a reformarla⁶⁵⁰.

Hansenne se había formado políticamente en la democracia cristiana. Era más liberal en lo económico que sus predecesores y creía en los beneficios del libre comercio. Como Ministro de Empleo y Trabajo, había defendido una flexibilización moderada del mercado de trabajo y, en su calidad de Director General, pensaba que su misión era acercar a la OIT a lo que a su juicio eran las exigencias de la economía mundial. Consideraba que la Organización no estaba preparada para hacerse oír en el nuevo orden emergente de la gobernanza económica internacional, que había culminado en la creación de la OMC en 1995. Sobre todo, pensaba que la OIT corría el riesgo de ser ninguneada y que, en última instancia, podría volverse irrelevante. Creía que la OIT hacía demasiadas cosas sin un enfoque claro. En sus memorias, que escribió inmediatamente después de dejar el cargo en 1999, comparó a la OIT con un reloj cuyos engranajes funcionaban correctamente, pero que había que «poner en hora»⁶⁵¹.

649 Mitchell A. Orenstein: «Pension privatization: The transnational campaign» en Kott y Droux (coordinadoras), págs. 280- 292.

650 Marieke Louis: «Hansenne, Michel», en Reinalda, Kille y Eisenberg: *IO BIO: Biographical dictionary*, www.ru.nl/fm/iobio.

651 Michel Hansenne: *Un garde-fou pour la mondialisation. Le BIT dans l'après-guerre froide* (Chêne-Bourg, Editions ZOE, 1999), pág. 21.

Esta disfuncionalidad, que estaba oculta en cierta medida, se observaba con mayor nitidez en el ámbito normativo. Muchas de las normas parecían obsoletas y de escaso valor, sobre todo para los países en desarrollo. En 1974, a raíz de críticas anteriores, se había creado un grupo de trabajo para revisar y actualizar el sistema de normas. En 1987, este propuso una clasificación revisada de las normas de la OIT a fin de identificar los instrumentos cuya ratificación y aplicación debía promoverse de forma prioritaria⁶⁵². A partir de 1990, y en consonancia con el ánimo desregulador imperante, los gobiernos se mostraron por lo general menos dispuestos a ratificar las normas internacionales del trabajo y los empleadores se opusieron con más determinación que nunca a las ambiciones normativas de la OIT⁶⁵³. La estrategia de Hansenne para evitar que la OIT perdiera relevancia fue centrarse en un conjunto más bien reducido de principios básicos. A partir de esta idea, Hansenne se dedicó a sentar las bases para la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que la CIT aprobaría finalmente en 1998 y que se convertiría en el proyecto principal de Hansenne y en su legado como Director General. También se inspiró en la agenda de derechos humanos configurada tras la Guerra Fría, que priorizaba las libertades individuales por encima de los derechos sociales y económicos para promover la democratización política y el estado de derecho.

Esta atmósfera se notó claramente en la Conferencia de Derechos Humanos de Viena de 1993. Mientras que la mayoría de los países de Occidente trataban los derechos sociales y económicos como derechos inalienables, los países en desarrollo los consideraban antes que nada como derechos de los Estados más que de las personas. La salida al conflicto consistió en llegar a una solución intermedia entre ambos grupos, según la cual los países en desarrollo aceptaban la universalidad de los derechos políticos y civiles y, a cambio, los países industrializados occidentales asumían un vago compromiso con el «derecho al desarrollo», que comprendía los derechos sociales y económicos⁶⁵⁴. En la práctica, en la conferencia de Viena se reafirmó la idea de que solo los derechos políticos y civiles eran «verdaderos» derechos humanos⁶⁵⁵. En lo relativo a la labor de la OIT, ello podía verse –y de hecho fue visto– como un motivo adicional para centrarse en una serie de principios básicos más que en las normas internacionales del trabajo en su totalidad. Probablemente había menos margen que nunca para un enfoque

652 OIT, Actas de la 235.ª reunión del Consejo de Administración: Informe del Grupo de Trabajo sobre las Normas Internacionales del Trabajo, duodécimo punto del orden del día, pág. VI/9-VII/1 (Ginebra, 1987).

653 Ulf Edström: «International labour standards after the end of the Cold War», documento de trabajo no publicado elaborado en el marco del proyecto del centenario de la OIT (Ginebra, OIT, 2015).

654 Roland Burke: «Some rights are more equal than others».

655 Stefan-Ludwig Hoffmann: «Human rights and history», *Past & Present*, vol. 232, núm. 1 (2016), págs. 279-310.

amplio de los derechos humanos que contemplara un fuerte componente social. En cambio, parecían estar cobrando fuerza los principios básicos y los «derechos habilitantes» necesarios para la efectividad de los derechos sociales, como la libertad sindical, la igualdad de derechos, la no discriminación, la libertad de trabajo y la abolición de las diversas formas de trabajo forzoso.

En 1994 la OIT celebró su 75.º aniversario y se cumplieron cincuenta años de la adopción de la Declaración de Filadelfia. Ese año, cargado de trascendencia histórica, se convertiría en un punto de inflexión para la OIT. En la CIT, Hansenne planteó un debate sobre el papel que desempeñaría la Organización en el futuro, a raíz del cual el Consejo de Administración estableció un Grupo de trabajo sobre las dimensiones sociales de la liberalización del comercio internacional. A este Grupo de trabajo, abierto a todos los Estados Miembros, se le había encomendado la tarea de examinar políticas nacionales, cooperar con otras instituciones internacionales y servir de «caja de resonancia» para ideas sobre posibles contribuciones de la OIT al debate sobre la globalización. En este sentido también fue un antecedente importante de la Declaración de 1998.

No obstante, la idea original de «derechos laborales fundamentales» no había sido de Hansenne, sino que provenía del mundo de los sindicatos. Para el Grupo de los Trabajadores, la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva eran con mucho las cuestiones más importantes. La inclusión del trabajo forzoso y la discriminación en la lista de derechos fundamentales se debió en parte a que esos derechos eran más «atractivos» desde un punto de vista político, y ello permitía establecer una conexión relativamente cercana con la legitimación discursiva de los derechos humanos en general, especialmente en el caso del trabajo infantil, que se añadió a la lista un tiempo después.

En paralelo a los debates de la Conferencia de Viena y los preparativos para las celebraciones de 1994, el Grupo de los Trabajadores lanzó una iniciativa en favor de una «carta mundial de los derechos de los trabajadores», en la que figuraban la libertad sindical, la no discriminación (incluido el derecho a la igualdad salarial) y el trabajo forzoso. La CIT confirmó en una resolución los convenios que consagraban esos derechos, a saber: los Convenios núms. 87, 98, 100, 111, 29 y 105 (complementados posteriormente por el Convenio núm. 138 sobre la edad mínima como referencia al trabajo infantil)⁶⁵⁶. Esa lista se presentó como la base necesaria para que los trabajadores pudieran «negociar libremente, a la vez en el plano individual y en el plano colectivo, sus condiciones de trabajo»,

656 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 igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100); Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111); Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29); Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105); y Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138).

en un contexto en el que la liberalización del comercio internacional avanzaba a un ritmo cada vez más acelerado⁶⁵⁷.

A partir de ese momento el camino hacia la Declaración de 1998 estaba despejado. Sin embargo, el proceso previo a su aprobación no fue para nada sencillo, y debe analizarse en un contexto altamente volátil, uno de cuyos varios resultados posibles culminaría en la Declaración. Tres factores principales propiciaron su aprobación. En primer lugar, la fundación de la OMC y la celebración de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de las Naciones Unidas en Copenhague, ambas en 1995, crearon un marco general en el que a la OIT no le quedaba más remedio que tomar partido. En segundo lugar, el debate sobre la llamada cláusula social –que los acuerdos comerciales previeran la obligación de cumplir las normas de la OIT (un tema que tratamos más adelante)– y las nuevas iniciativas empresariales que propugnaban mecanismos de autorregulación representaban visiones alternativas a la reglamentación social de la globalización, y ofrecían nuevos incentivos para promover derechos fundamentales en el trabajo. En tercer lugar, la lucha contra el trabajo infantil funcionó como un campo de pruebas para los principales aspectos de la Declaración.

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de las Naciones Unidas, celebrada en Copenhague en marzo de 1995, fue un paso importante hacia la adopción de una declaración sobre derechos fundamentales en el trabajo, pero, fundamentalmente, una expresión del desasosiego y la desilusión que habían generado las consecuencias de la liberalización del comercio bajo el nuevo paradigma neoliberal. El surgimiento de las cadenas mundiales de suministro, que marcó una nueva etapa en la división internacional del trabajo y la producción –junto a las consecuencias a menudo nefastas de la desregulación, los programas de ajuste estructural y las terapias de choque recetadas a los antiguos países del bloque Oriental–, puso de relieve el alto costo de una «hiperglobalización» económica irrestricta. Si bien el paradigma de libre mercado imperante no se había puesto aún en tela de juicio, se reconocía cada vez más la necesidad de abordar la dimensión social de la globalización. La iniciativa de organizar una reunión mundial para abordar todo el abanico de cuestiones sociales provino del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y, en particular, de su presidente, el representante de Chile ante las Naciones Unidas, Juan Somavía, a quien se había encomendado la tarea de organizar la Cumbre Social. Al principio, a la OIT le costó un poco decidirse a participar en la preparación de la cumbre. Hansenne, según refiere un colega, necesitó el impulso del Grupo de los Trabajadores y del Grupo de los Empleadores para aprovechar la oportunidad que representaba la iniciativa de la ONU. La CIT aprobó resoluciones en 1993 y 1994 que impulsaron

657 Reynaud: *The International Labour Organization and globalization, fundamental rights, decent work and social justice*, pág. 4.

a la Organización a desempeñar un papel decisivo en la preparación de la Cumbre Social, en particular en los ámbitos de la reducción de la pobreza y el empleo⁶⁵⁸.

La celebración de la Cumbre Social contribuyó a que el concepto de los derechos fundamentales de los trabajadores cobrara fuerza entre los mandantes de la OIT. Participaron en ella unas 20 000 personas, entre las que se contaban 117 jefes de Estado. La Cumbre arrojó como resultado una declaración final que podía entenderse perfectamente como una llamada de atención, en la que se pedían, entre otras cosas, la erradicación de la pobreza, el pleno empleo, la integración social fundada en el respeto de todos los derechos humanos, entre ellos la igualdad entre el hombre y la mujer y el acceso universal a la educación, y la necesidad de que los programas de ajuste estructural incluyesen objetivos de desarrollo social⁶⁵⁹. En cierto modo, la relación que estableció entre las políticas económicas y las sociales no hizo más que poner de manifiesto el profundo desequilibrio que existía en el tratamiento de ambas. El simple hecho de que la celebración de la Cumbre Social coincidiera prácticamente con la fundación de la OMC reforzó la hegemonía de esta última: aquel mismo año, mientras la OMC ponía en práctica uno de los regímenes de sanciones más estrictos en el plano internacional, la Cumbre Social se limitaba a formular meras declaraciones de intención, sin consecuencias directas ni mecanismos de seguimiento claros. Se dejaba todo el poder de la gobernanza mundial en manos de las instituciones económicas y financieras internacionales.

Para la OIT, sin embargo, la Cumbre Social supuso un logro importante. Además de obtener reconocimiento por el Informe sobre el Empleo en el Mundo, que había elaborado para la Conferencia⁶⁶⁰, consiguió estampar su sello oficial sobre el concepto de «derechos fundamentales de los trabajadores». La «Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social», el documento final de la cumbre, estaba directamente relacionada con las resoluciones de la CIT de 1994. Esta pedía a los gobiernos que mejoraran la calidad del trabajo y del empleo protegiendo y fomentando el respeto de los «derechos básicos de los trabajadores, incluidos la prohibición del trabajo forzoso y el trabajo de los niños, la libertad de asociación y el derecho de organización y negociación colectiva, [la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor] y la no discriminación en el empleo». La Declaración también instaba a los gobiernos a que aplicaran plenamente los convenios de la OIT y tuvieran en cuenta «los

658 Tapiola: *The teeth of the ILO*, pág. 23.

659 El acuerdo final de la cumbre contenía una declaración a favor del empleo pleno, productivo y libremente elegido, inspirada en el texto del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122). También confirmaba el papel central del empleo en la reducción de la pobreza. Véase Naciones Unidas: *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, 19 de abril de 1995, A/CONF.166/9, capítulo 1, anexo 1, «Declaración de Copenhague sobre desarrollo social».

660 OIT: *World Employment 1995. An ILO Report* (Ginebra, OIT, 1995).

principios consagrados en ellos» con el fin de «lograr verdaderamente un crecimiento económico sostenido y un desarrollo sostenible»⁶⁶¹.

El último y sin duda el más importante de los planteamientos propugnados por la Declaración fue el resultado del intenso debate de los años noventa sobre la llamada «cláusula social», por medio de la cual sus defensores pretendían someter los acuerdos comerciales a la exigencia de respetar determinadas normas de la OIT. A principios de los años noventa, el debate sobre la cláusula social se intensificó, en vista del nuevo orden de gobernanza económica internacional centrado en la OMC.

El concepto de cláusula social se remonta al período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial y a los debates sobre la reconstrucción del comercio mundial. Algunos países querían establecer una conexión entre los acuerdos internacionales sobre las políticas de empleo (que nunca se materializaron) y las normas del trabajo que había producido la Conferencia de Filadelfia. Los debates en torno a la Carta de La Habana de 1948 y los intentos, finalmente infructuosos, de crear una Organización Internacional de Comercio (OIC) suscitaron consideraciones similares⁶⁶². En el contexto del GATT, que substituyó «provisionalmente» a la Organización Internacional de Comercio (OIC) (antes de la fundación de la OMC en 1995), no se dio seguimiento a la idea. En la década de 1960, la CIOSL planteó la idea de la cláusula social en la primera conferencia de la UNCTAD como una contribución al primer «decenio para el desarrollo» de las Naciones Unidas. Sin embargo, la propuesta suscitó una gran indignación por parte de los países en desarrollo, que la veían como una herramienta proteccionista impuesta por los países industrializados⁶⁶³.

Tras permanecer arrumbada durante algún tiempo, la idea resurgió con el primer gran impulso en favor de la liberalización del comercio y los flujos de capital en la década de 1970. El cambio de paradigma hacia la liberalización a gran escala estaba en marcha, pero los países occidentales industrializados consideraban cada vez más necesario proteger a sus propias empresas y a sus propios trabajadores de los efectos adversos de la exposición a la competencia mundial. Mientras se aseguraba a los países en desarrollo que la solución a sus problemas pasaba por liberalizar y «ajustar» sus condiciones internas a las exigencias del

661 Naciones Unidas: *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, «Declaración de Copenhague», párrafo 54, b), del programa de acción, en el que se confirmaba la lista de la OIT de 1994. La parte C del capítulo 3 de la Declaración aborda la cuestión del «mejoramiento de la calidad del trabajo y el empleo» de manera exhaustiva.

662 Jill Jensen: «Negotiating a world trade and employment charter: The United States, the ILO and the collapse of the ITO ideal», en Jensen y Lichtenstein (coordinadores): *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, págs. 83-109.

663 Para una visión general, véase Tapiola: *The teeth of the ILO*, pág. 12; Tony Royle: «The ILO's shift to promotional principles and the 'privatization' of labour rights: An analysis of labour standards, voluntary self-regulation and social clauses», *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 26, núm. 3 (2010), págs. 249-271.

mercado mundial, los países industrializados fomentaban la creación de nuevas barreras. Cuando el Gobierno de los Estados Unidos, la OCDE y los sindicatos occidentales defendían cada vez más encarecidamente las cláusulas sociales como un mecanismo para combatir la «competencia desleal» aludían principalmente a los «tigres asiáticos», cuyos modelos de desarrollo orientados a la exportación se basaban en principios autoritarios, mano de obra barata y bajos estándares sociales. Sin embargo, estas voces de alerta sonaban insustanciales a oídos del conjunto de los países en desarrollo, que las percibían como un intento más de perpetuar la desigualdad en las relaciones de poder económico. Este conflicto se vio exacerbado por las restricciones derivadas de las crisis de deuda y los «ajustes estructurales» en los países del Sur global. En la década de 1980 y a principios de la década de 1990, el tema de la cláusula social surgió varias veces en los debates de la OIT, pero los Estados Unidos y otros países de la OCDE y de la UE, así como la CIOSL, chocaron con un frente casi unido conformado por los países en desarrollo (a menudo también los representantes de los trabajadores) y el Grupo de los Empleadores, que se oponían a cualquier medida que pudiera llegar a interferir con el libre comercio⁶⁶⁴.

La OIT quedó en una situación difícil, ya que, al fin y al cabo, la fractura ideológica atravesaba a la propia Organización. Al comienzo de la llamada Ronda Uruguay del GATT en 1986, cuando los Estados Unidos, en particular, presionaron para que se incluyera una cláusula social, Blanchard inició una conversación sobre este tema con Arthur Dunkel, secretario general del GATT, pero sin llegar a ningún resultado. Las conversaciones prosiguieron durante el mandato de Hansenne. En la Conferencia de 1994, un grupo de países asiáticos promovió una resolución por la que se pedía a la OIT que se opusiera a la introducción de una cláusula social en el comercio internacional⁶⁶⁵. Aunque esta no obtuvo suficientes votos, su tratamiento reveló la existencia de posiciones irreconciliables sobre la cuestión. El hecho de que la oposición más férrea a la cláusula social estuviera liderada por países del sudeste asiático, como Malasia y Singapur, puso de manifiesto la relación que había entre este tema y el debate en curso sobre los derechos humanos, ya que esos mismos países, aludiendo a «valores asiáticos», lideraban también la oposición a lo que a su juicio eran concepciones occidentales neocoloniales de los derechos humanos⁶⁶⁶.

664 George Tsogas: «Labour standards in international trade agreements: An assessment of the arguments», *The International Journal of Human Resource Management*, vol. 10, núm. 2 (1999), págs. 351-375.

665 OIT: *Actas*, Resolución por la que se exhorta a la OIT a que se oponga a la introducción de la cláusula social en el comercio internacional y a que proceda a una revisión de sus normas, presentada por las delegaciones gubernamentales de Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia, 81.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1994 (Ginebra, OIT, 1995).

666 Hubo notables excepciones en ambos frentes. El Reino Unido, por ejemplo, se opuso a la cláusula social, mientras que algunos países del Sur, como Sudáfrica y Brasil, no se opusieron por completo. Véase Tapiola: *The teeth of the ILO*, págs. 20-21.

Antes de que el GATT se reuniera en Marrakech en abril de 1994 para poner fin a la Ronda Uruguay y votar la fundación de la OMC, los países industrializados y los sindicatos occidentales insistieron una vez más en que se incluyera una cláusula social en la carta constitutiva de la OMC. Sin embargo, cuando esta inició sus trabajos el primero de enero de 1995, los esfuerzos de los países en desarrollo por mantener la cláusula social fuera de la agenda de la nueva organización habían logrado su propósito. La primera Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Singapur en diciembre de 1996, terminó de zanjar la cuestión. Los países en desarrollo obtuvieron su primera victoria al conseguir que se retirara la invitación del Director General de la OIT a la reunión de Singapur. En el documento final de la reunión se hacía referencia a «normas del trabajo fundamentales» y se reconocía a la OIT como el organismo competente para «establecer esas normas y ocuparse de ellas». Sin embargo, la conferencia de Singapur rechazaba categóricamente la idea de las cláusulas sociales por considerarlas una forma de proteccionismo. Las normas internacionales del trabajo solo contribuirían a garantizar el progreso social si se desconectaban de las políticas comerciales internacionales. La mejor manera de hacer efectivas las normas sociales, según el documento final, era «el crecimiento y el desarrollo económicos impulsados por el incremento del comercio y la mayor liberalización comercial». Si quedaba alguna ilusión de que la OIT asumiera un nuevo papel institucionalizado en el nuevo orden económico mundial, la reunión la hizo añicos. Había quedado claro que debía renunciarse a cualquier esperanza de que determinados elementos del «consenso de Filadelfia» pudieran extrapolarse a los nuevos tiempos. Sin embargo, desde la perspectiva de Hansenne, el episodio de la OMC, además de un baño de realidad, fue el incentivo final para centrar sus esfuerzos en la preparación de un instrumento jurídico que definiera y promoviera normas fundamentales del trabajo⁶⁶⁷.

Si para el movimiento sindical internacional la cláusula social era el mecanismo preferido para abordar las consecuencias sociales de la globalización, desde el lado opuesto de las salas de conferencia de la OIT surgiría una visión diferente: la responsabilidad social de las empresas. Atendiendo a reclamos de consumidores comprometidos y activistas de derechos humanos escandalizados por el trabajo infantil, las condiciones inhumanas y la falta de derechos de los trabajadores en el extremo productor de las cadenas mundiales de suministro, algunas empresas multinacionales (como Nike, Nestlé y Walmart) se comprometieron a observar «códigos de conducta» autoimpuestos. A principios de la década de 1990 (aunque los primeros códigos de conducta datan de los años setenta), cada vez más marcas y empresas multinacionales estaban a favor de la autorregulación en el marco de la responsabilidad social de las empresas, que

667 Reynaud: *The International Labour Organization and globalization, fundamental rights, decent work and social justice*, págs. 5-6.

pasó a ser un elemento habitual de los departamentos de relaciones públicas de las empresas. Con el tiempo el sistema fue refinándose y hoy esta noción ha creado su propia estructura «tripartita»: las marcas por lo general redactan y administran sus propios códigos de conducta y se los imponen a las empresas que fabrican sus productos; la tercera parte implicada son las organizaciones de derechos humanos, que supervisan la aplicación de los códigos, a veces en cooperación directa con las marcas⁶⁶⁸.

Para la OIT, la responsabilidad social de las empresas siempre ha planteado un difícil dilema. Por un lado, los códigos de conducta eran una posible forma de reforzar la aceptación de las normas internacionales del trabajo, que podían presentarse como un criterio de regulación de las condiciones de trabajo, los derechos sindicales o las normas sobre la edad mínima en las cadenas mundiales de suministro. Desde un punto de vista pragmático, los códigos de responsabilidad social de las empresas parecían brindar un instrumento adicional para sortear las dificultades que planteaba la regulación por medio de las legislaciones nacionales. Por otro lado, fuera del Grupo de los Empleadores, la responsabilidad social de las empresas despertaba poco entusiasmo en la OIT. La promoción de estos códigos de responsabilidad social no podía disociarse de la creciente hostilidad de los empleadores hacia la función normativa de la OIT, que se había agudizado en general después de 1990. Además, la OIE dejó muy claro que se opondría a cualquier medida que pudiera comprometer el carácter estrictamente facultativo de la responsabilidad social. Las iniciativas de los activistas de derechos humanos destinadas a presionar a la OIT para que elaborase un instrumento más vinculante –como un convenio o una recomendación que estableciera normas mínimas de responsabilidad social de las empresas sobre cuestiones como la libertad sindical o la igualdad salarial– encontraron una fuerte resistencia por parte del Grupo de los Empleadores⁶⁶⁹. El Grupo de los Trabajadores, a su vez, tenía sus propios motivos para desconfiar del concepto: por mucho que sus representantes celebraran el activismo a favor de los derechos de los trabajadores (pues favorecía sus propios objetivos), nunca vieron la responsabilidad social corporativa o de las empresas como un fin en sí mismo, sino como una alternativa deficiente a la aspiración de hacer valer los derechos de los trabajadores mediante leyes vinculantes⁶⁷⁰.

668 Archie B. Carroll: «A history of corporate social responsibility: Concepts and practices», en Andrew Crane *et al.* (coordinadores): *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility* (Oxford, Oxford University Press, 2008), págs. 19-46.

669 Louis: «Building a transnational business community», pág. 20.

670 Sobre el debate de la OIT, véase Nelson Lichtenstein: «The ILO and the Corporate Social Responsibility Regime in East and South Asia», en Jensen y Lichtenstein (coordinadores): *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, págs. 277-296; Royle: «The ILO's shift to promotional principles and the 'privatization' of labour rights».

Por todas esas razones, la OIT vaciló a la hora de responder a las reivindicaciones de que respaldara la responsabilidad social de las empresas con mayor determinación. La idea de Hansenne de establecer una «etiqueta social» regulada por la OIT, con la esperanza de reavivar el debate sobre las empresas multinacionales, se vio frustrada por la resistencia del Grupo de los Empleadores, así como de numerosas economías emergentes del Sur global⁶⁷¹. No obstante, la Oficina Internacional del Trabajo procuró introducir el concepto de responsabilidad social de las empresas en su propia labor a partir de la segunda mitad de la década de 1990. Por ejemplo, estableció un servicio de asistencia técnica para asesorar a las empresas sobre cómo armonizar los códigos de conducta con las normas de la OIT. En 2001, lanzó el programa «Mejores Fábricas para Camboya», que puede verse como un intento de crear un entorno modelo de responsabilidad social, ya que fue replicado en otros países. Con todo, la incidencia de la OIT en el debate de fondo siguió siendo marginal, en particular en lo que se refiere a las empresas multinacionales⁶⁷². Sin embargo, a mediados de la década de 1990, el debate sobre la responsabilidad social de las empresas contribuyó a que Hansenne y otros en la OIT se dedicaran a idear una estrategia de promoción basada en normas específicas de la propia Organización como herramienta principal para regular la globalización «a la manera de la OIT».

La ocasión de probar un nuevo enfoque se había presentado anteriormente en el ámbito del trabajo infantil, un antiguo asunto pendiente que, por considerarse una consecuencia social de la globalización económica, empezaba a despertar de nuevo la atención de los consumidores y un mayor activismo por su parte. A principios de la década de 1970, el tema ya había regresado a la agenda de la OIT, y se había aprobado el Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo, 1973 (núm. 138), que fijaba un nuevo marco para los instrumentos vigentes sobre la edad mínima. Aunque el Convenio tenía como finalidad «la total abolición del trabajo de los niños» en todas sus formas, las discusiones paralelas sobre el desarrollo y el «nuevo orden económico internacional» influyeron en el debate. Esas discusiones quedaron reflejadas en el Convenio, que permitía a los países en desarrollo aplicar un enfoque gradual y excluir a determinados sectores de la economía en los que el trabajo no representara un peligro para la salud de los niños⁶⁷³. En 1979, cuando la OIT examinó el (escaso) impacto del Convenio núm. 138, tuvo en cuenta nuevamente la situación de los países del Sur global, en donde la pobreza generaba un entorno que hacía imposible y, en algunos casos desaconsejable, abolir de un día para otro todas las formas

671 Louis: «Hansenne, Michel», pág. 4.

672 Lichtenstein: «The ILO and the Corporate Social Responsibility Regime in East and South Asia».

673 G.K. Lieten: «The ILO setting the terms in the child labour debate», en Van Daele *et al.* (coordinadores): *ILO histories*, págs. 443-460.

de trabajo infantil. Era preciso combatir primero las formas de trabajo infantil que excedieran las capacidades mentales y físicas de los niños de una determinada edad y las que atentasen contra su progreso educativo⁶⁷⁴. La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989) vino a respaldar esa estrategia al hacer hincapié en la protección de los niños contra la explotación económica y «contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social»⁶⁷⁵.

A principios de la década de 1990, en un contexto favorable para que la lucha contra el trabajo infantil se considerase una cuestión de derechos humanos en general, las limitaciones del enfoque normativo de la OIT, centrado en regular la edad mínima, se hicieron más evidentes. Este fue el punto de partida para una estrategia nueva, que prestó mayor atención a las preocupaciones de los países en desarrollo, en particular, y propició la aprobación del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil de 1999 (núm. 182). El Convenio se basaba en un amplio consenso sobre las formas de trabajo infantil que debían considerarse más inaceptables: la trata de niños, la prostitución infantil, la utilización de niños como soldados y en actividades ilícitas como el tráfico de drogas y, en general, todo trabajo que pudiera causar daños graves a la salud, la seguridad o la moral de los niños⁶⁷⁶.

El consenso casi absoluto que suscitó el nuevo Convenio había empezado a fraguarse a principios de los años noventa con la puesta en marcha del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), en el que la formulación de normas era solo uno de los elementos de una estrategia más amplia. En 1992, Hansenne recibió un importante apoyo del Gobierno alemán, que aportó 50 millones de marcos para poner en marcha el IPEC. El nuevo programa se apoyaba en dos pilares centrales: la asistencia técnica y la movilización de la opinión pública. Consistía en prestar apoyo técnico a los países para combatir el trabajo infantil y colaborar con otros organismos humanitarios y de derechos humanos con presencia en el terreno, como el UNICEF o Save the Children, para sensibilizar a la opinión pública en torno a esta cuestión. Inicialmente, los países en desarrollo y el Grupo de los Trabajadores recibieron el IPEC con cierta aprensión. Los primeros temían que la adopción de nuevas medidas pudiera sacar a la luz

674 *Ibid.*, pág. 448.

675 Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención de los Derechos del Niño, artículo 32, 1) (Nueva York, 1989).

676 El hecho de que la CIT adoptara el Convenio por unanimidad en 1999 y los Estados Miembros lo ratificaran de inmediato demuestra el nivel de consenso que había en torno a esta cuestión. En poco tiempo, el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), pasó a ser el más aceptado de todos los instrumentos internacionales de la OIT. En 2019 ya lo habían ratificado 186 países. Lieten: «The ILO setting the terms in the child labour debate».



El Director General de la OIT Michel Hansenne da la bienvenida a la Marcha Mundial contra el Trabajo Infantil en la sesión de apertura de la CIT de 1998, en Ginebra.

los problemas de sus industrias exportadoras, lo que a su vez podría dar lugar a sanciones económicas. El hecho de que la puesta en marcha del IPEC coincidiera con los debates sobre la cláusula social y con campañas de boicot contra productos fabricados por niños exacerbaba los temores de los países en desarrollo. Los sindicatos, por su parte, pensaban que el programa terminaría siendo otro intento más de socavar las normas internacionales del trabajo y algunos trabajadores y gobiernos se oponían en términos generales por considerar que truncaba el objetivo de la OIT de eliminar por completo el trabajo infantil, consagrado en el concepto de edad mínima. Temían que una cooperación tan estrecha con organizaciones como el UNICEF o Save the Children pudiera restar claridad al mensaje de la OIT dado que ambas organizaciones defendían un enfoque más general del bienestar de los niños que no priorizaba la abolición del trabajo infantil propiamente dicha⁶⁷⁷.

Finalmente, el éxito relativo del IPEC, que permitió que la OIT recibiera bastante atención y el apoyo sostenido de algunos de los principales donantes, como el Gobierno de los Estados Unidos, dispuso la mayoría de los temores. Pero probablemente los factores que más contribuyeron a despejar las críticas del IPEC fueron dos: por un lado, que claramente allanó el camino para la adopción del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (núm. 182); y, por otro, que disparó las ratificaciones del Convenio sobre la edad mínima de 1973, que

⁶⁷⁷ Lieten: «The ILO setting the terms in the child labour debate».

pasaron de unas 50 en 1990 a 172 en 2019⁶⁷⁸. La lucha contra el trabajo infantil permitió que la OIT estableciera una conexión directa con la agenda internacional de los derechos del niño y forjara alianzas con grupos fuera de su ámbito de competencia inmediato. Por ejemplo, se sumó a la red Marcha Mundial contra el Trabajo Infantil, conformada por una amplia coalición de organizaciones de defensa de los derechos del niño, sindicatos y organismos de las Naciones Unidas, y participó en la campaña «Tarjeta roja al trabajo infantil», organizada en cooperación con la FIFA para el Mundial de fútbol de 1998. En este sentido, la lucha contra el trabajo infantil le abrió muchas puertas a la OIT. Sin embargo, no bastó para acallar las críticas por completo, sino más bien lo contrario, ya que el éxito de las campañas contra el trabajo infantil no era fácil de reproducir en otros ámbitos. En particular, otros principios fundamentales, como la libertad sindical o la no discriminación, no generaban el apoyo unánime que, por apelar más a las emociones, sí generaba la lucha contra el trabajo infantil⁶⁷⁹. El IPEC, entre tanto, contribuyó considerablemente a impulsar los derechos laborales fundamentales. Ello quedó a la vista cuando cientos de niños del mundo entero que participaban junto a otros miles en la Marcha Mundial contra el Trabajo Infantil, celebrada en Ginebra a principios de junio de 1998, subieron al escenario en la sesión inaugural de la 86.^a reunión de la CIT en la que se adoptaría la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

La Declaración y sus detractores

La Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo aludía a una serie de derechos y obligaciones específicos consagrados en «convenios reconocidos como fundamentales»⁶⁸⁰. Establecía que todos los Estados Miembros de la OIT, por el solo hecho de serlo, estaban obligados a observar y promover los principios relativos a los «derechos fundamentales» recogidos en dichos convenios, con independencia de su ratificación. Las cuatro categorías de derechos fundamentales eran las siguientes: *a*) la libertad sindical y el reconocimiento del derecho de negociación colectiva; *b*) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso; *c*) la abolición del trabajo infantil; y *d*) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. La Declaración preveía un mecanismo de seguimiento que incluía un examen anual de memorias e informes globales, que abarcarían los cuatro principios de los derechos fundamentales en un ciclo de cuatro años. Además, la OIT recibía el mandato nuevo de prestar asistencia a los Estados Miembros mediante cooperación técnica, lo que

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

679 Tapiola: *The teeth of the ILO*, págs. 17-18.

680 Véase la lista que figura en la nota núm. 656.

implicaba una reorientación de la labor programática de la OIT hacia un enfoque integrado, centrado en la promoción de «normas fundamentales».

Finalmente, la Declaración fue adoptada con un consenso relativamente amplio. El hecho de que el documento no incluyera nuevas obligaciones para los Estados Miembros no era solamente una explicación, sino además una condición previa de ese resultado. Lo único que se pedía a los Estados Miembros era que se adhirieran a los principios de la Declaración, sin la obligación directa de ratificar o aplicar los convenios fundamentales. Sin embargo, en el momento de votar (a raíz de una iniciativa del Gobierno de Egipto), en vez de aprobarse por aclamación, la Declaración obtuvo el quórum necesario por solo nueve votos⁶⁸¹. Lo que reflejaba ese resultado, ante todo, era que los países en desarrollo seguían siendo reacios a aceptar cualquier tipo de injerencia en sus políticas por posibles incompatibilidades de los derechos de los trabajadores con cuestiones comerciales o con el «derecho al desarrollo». Sin la aclaración expresa de que las normas laborales «no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas» y que «en modo alguno [podría] ponerse en cuestión la ventaja comparativa de cualquier país» sobre la base de la Declaración y su seguimiento⁶⁸², es probable que esta directamente no se hubiera aprobado.

Así y todo, para la OIT, la Declaración fue un éxito rotundo. Implicó, como mínimo, una reorientación de la Organización con la que casi todos los mandantes podían estar de acuerdo. En los años siguientes a su aprobación se observaron algunos indicios iniciales que confirmaron el optimismo de la OIT: las ratificaciones de normas de la OIT aumentaron considerablemente y algunos de los convenios fundamentales –sobre todo, el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (núm. 182) y el Convenio sobre igualdad de remuneración (núm. 100)– se acogieron como referencia jurídica en casi todos los países del mundo, por lo menos en teoría. Las normas fundamentales del trabajo aumentaron indudablemente la visibilidad de la OIT. Se incorporaron en los acuerdos comerciales y los códigos de conducta de las empresas y establecieron un nuevo punto de referencia en el debate público, que fue utilizado también por otras organizaciones internacionales. Además, las campañas de promoción organizadas en torno al mecanismo de seguimiento permitieron que la Organización obtuviera nuevos recursos de Estados Miembros, como los Estados Unidos. Las campañas permitieron que la OIT llegara a un público más amplio, y las iniciativas contra el trabajo infantil, el trabajo forzoso y la discriminación en el empleo y la

681 Hubo 273 votos a favor y 43 abstenciones, lo que significa que el quórum se alcanzó por apenas 9 votos.

682 OIT, Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 86.^a reunión el 18 de junio de 1998, artículo 5.

ocupación le ayudaron a ampliar su red de contactos con grupos de la sociedad civil en todo el mundo.

Sin embargo, la Declaración no fue acogida favorablemente por todos y suscitó duras críticas en ciertos sectores. La mayoría de los detractores cuestionaban el hecho de que la Declaración estableciera implícitamente una jerarquía de normas. A su juicio, las normas relativas a las condiciones de trabajo, el derecho a un lugar de trabajo seguro y saludable, el derecho a una remuneración equitativa y a una limitación razonable del tiempo de trabajo, la seguridad del ingreso a través de la atención de la salud, las pensiones, el seguro de desempleo y otras garantías habían quedado relegadas a un segundo plano. En muchos casos, los detractores de la Declaración aludían a tendencias neoliberales en otros aspectos de la labor de la OIT. Por ejemplo, consideraban que el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), ponía en peligro el principio, consagrado desde hacía ochenta años en el Convenio sobre el desempleo de 1919, de que los servicios públicos de empleo eran las únicas instituciones legítimas en la materia. Algunos consideraban que la medida era un error imperdonable que obedecía a lo que para ellos era un flagrante ataque neoliberal. Además, en paralelo se produjo una tentativa malograda de establecer un convenio para regular el trabajo contractual, lo que avivó de nuevo las críticas⁶⁸³.

La OIT y los defensores de la Declaración entendían que los cuatro principios fundamentales constituían un conjunto de «derechos habilitantes», mientras que sus detractores denunciaban un gran desequilibrio entre los principios. En efecto, a diferencia de la lucha contra el trabajo infantil y el trabajo forzoso, que gozan de una elevada aceptación, cuando no unánime, entre los mandantes de la OIT, la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva suscitan mucho menos apoyo, pese a ser quizás los derechos fundamentales «habilitantes» por excelencia. Menos de la mitad de la población mundial está cubierta por los Convenios núms. 87 y 98, y entre los países que no han ratificado uno de ellos o ninguno, se cuentan economías de peso como China, India, México, Brasil o Estados Unidos. Lo mismo ocurre con los recursos que la OIT ha podido generar para sus campañas de promoción. Los derechos más «populares» han movilizado enormes recursos —más de tres cuartas partes de las contribuciones extraprestupuestarias de donantes estatales durante el período 2000-2011 se destinaron exclusivamente a la lucha contra el trabajo infantil—, en tanto que la libertad sindical ha captado históricamente una proporción significativamente menor. Ello obedece a diversas razones, pero está claro que la naturaleza política de la libertad sindical la hace mucho menos atractiva para los donantes estatales. El

683 Standing: «The ILO: An agency for globalization?», págs. 365-369; Royle: «The ILO's shift to promotional principles and the 'privatization' of labour rights», págs. 258-261.

valor publicitario de una campaña destinada a promover los sindicatos es insignificante en comparación con una destinada a erradicar el trabajo infantil⁶⁸⁴.

Otro punto de controversia tenía que ver con la supervisión de las principales normas laborales. Se criticaba que los mecanismos de promoción y prevención de conflictos que la OIT había establecido en la Declaración limitaban aún más las ya de por sí escasas facultades de sanción. Algunos han atribuido este resultado a la influencia concreta de los Estados Unidos y, por tanto, han caracterizado la Declaración en general como una gran victoria del Gobierno estadounidense. Para el jurista especializado en derechos humanos Philip Alston, la Declaración ofreció una «ruta ideal» a los Estados Unidos para salir de la contradicción en que se hallaban por haber ratificado solo dos convenios fundamentales (el Convenio núm. 182, sobre las peores formas de trabajo infantil, y el Convenio núm. 105, sobre el trabajo forzoso) e imponer al mismo tiempo sanciones en su legislación nacional –y pedir las en la OMC– contra otros países por incumplir normas laborales fundamentales⁶⁸⁵. En este contexto, los críticos más radicales ven la Declaración como un acto de complicidad de la OIT con el establecimiento del orden neoliberal internacional y de subordinación de su propia función al Consenso de Washington imperante⁶⁸⁶.

Para responder a las críticas, los partidarios de la Declaración destacaron sobre todo las nuevas posibilidades formales que ofrecían los mecanismos de seguimiento de la OIT para supervisar la evolución de los principios y los derechos y prestar asistencia técnica con el fin de promoverlos. Estos sostenían que las oportunidades adicionales que brindaban esos mecanismos –en concreto, poder llegar a sectores que no fueran los mandantes clásicos de la OIT– eran la mejor forma de revitalizar la función normativa de la Organización, movilizándolo a interesados directos tanto a nivel nacional como internacional⁶⁸⁷. Las dinámicas en el contexto del IPEC y, en cierta medida, la movilización en favor de la adopción del Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos de 2011 (núm. 189), parecían confirmar ese punto⁶⁸⁸. Además, Francis Maupain, uno de los principales autores de la Declaración, en su calidad de asesor jurídico de la OIT, rechazaba la crítica generalizada de que la OIT hubiera cambiado normas laborales vinculantes por principios jurídicos indicativos. Maupain pensaba que ese argumento se fundaba en una visión demasiado simplista de la supuesta «época de oro»

684 Reynaud: *The International Labour Organization and globalization, fundamental rights, decent work and social justice*, pág. 10.

685 Philip Alston: «Core labour standards' and the transformation of the international labour rights regime», *European Journal of International Law*, vol. 15, núm. 3 (2004), págs. 457-521.

686 Royle habla de la «aceptación de una agenda neoliberal», Royle: «The ILO's shift to promotional principles and the 'privatization' of labour rights», pág. 270.

687 Para un resumen de las posturas, véase Reynaud: *The International Labour Organization and globalization, fundamental rights, decent work and social justice*, págs. 8-9.

688 Sobre el trabajo doméstico, consúltese el epílogo.

de la OIT, en alusión a los logros normativos de la Organización después de la Segunda Guerra Mundial, que, si se examinaba con mayor detenimiento, revelaba un panorama mucho más complejo, considerando que la confrontación ideológica de la Guerra Fría había propiciado la aprobación de normas de carácter más bien sectorial que no conseguían muchas ratificaciones⁶⁸⁹. De hecho, hay mucho que decir a favor de ese argumento. En la década de 1950, la estrategia de David Morse, consistente en centrarse en los principios de la Declaración de Filadelfia y en unas pocas normas de derechos humanos, obedecía ya a la observación de que las normas de la OIT estaban perdiendo su universalidad a raíz de la creciente diversidad de sus Miembros, provocada por la descolonización y la Guerra Fría. En vista de la actualidad de que gozaban los derechos humanos en debates de todo tipo en la década de 1990, Hansenne seguramente pensó que lo más lógico sería aplicar una estrategia similar y redefinir la OIT como un organismo de derechos humanos⁶⁹⁰.

Para quienes critican el «giro neoliberal» de la OIT, la respuesta no es tan obvia. Tanto las intenciones de fondo de Hansenne al promover la Declaración como la influencia que su propensión al libre comercio y la flexibilidad del mercado laboral pudieran haber tenido en las medidas que adoptó siguen siendo objeto de interpretaciones diversas. En retrospectiva, sin embargo, y con una visión más amplia, parece injusto y, en cierta medida ahistórico, determinar el valor de la Declaración analizando únicamente su contenido. A principios y mediados de la década de 1990, adoptar una posición más firme y dogmática sobre la elaboración de normas probablemente no era una opción realista para la OIT. En vista de la superioridad que ostentaban la OMC, la OCDE y las instituciones financieras internacionales en materia de recursos y en el ámbito del discurso, una política de ese tipo podría haber agudizado la marginación de la OIT. En este sentido, la estrategia de Hansenne de volver a colocar a la OIT en el debate sobre los aspectos sociales de la globalización, centrándose en un número reducido de normas fundamentales del trabajo, era posiblemente la única manera de garantizar que la OIT siguiera siendo relevante. Aunque este no es un logro menor desde el punto de vista institucional, aún queda la duda de si la OIT tenía la capacidad –en el contexto histórico descrito– de influir en el debate sobre la globalización, o incluso de reivindicar un nuevo «mandato social» para sí misma. Con la Declaración de 1998, la OIT demostró que era capaz de hacerse oír. Este instrumento no supuso la renovación de un mandato social para la era global, pero al menos fue un pequeño paso hacia la restauración del consenso de Filadelfia y el reconocimiento de que, en última instancia, todas las políticas deben evaluarse con respecto a un objetivo social global.

689 Francis Maupain: *The future of the International Labour Organization in the global economy* (Oxford, Hart Publishing, 2013).

690 Normand y Zaidi: *Human rights at the UN*, págs. 316-341.

Epílogo

El trabajo decente y la dimensión social de la globalización

A principios de 1999, la OIT tomó un nuevo rumbo cuando el diplomático chileno Juan Somavia se convirtió en su noveno Director General. Somavia fue el primer Director General de un país del Sur global y aportó una nueva perspectiva a la labor de la OIT. Sin embargo, en los puntos de vista de Somavia probablemente no influían tanto sus orígenes como los muchos años que había pasado en las Naciones Unidas, donde había estado especialmente involucrado en asuntos sociales y económicos. Fue Representante Permanente de Chile ante las Naciones Unidas de 1990 a 1999, presidente de la Tercera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Asuntos Sociales, Humanitarios y Culturales) y, en dos ocasiones, presidente del Consejo Económico y Social⁶⁹¹. Su relación más estrecha con la OIT antes de asumir el cargo fue como presidente del Comité Preparatorio de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague en 1995. Como Director General, tenía el empeño de que la OIT se situara más cerca del centro de los grandes debates internacionales, lo que para él significaba estrechar las relaciones con las Naciones Unidas y poner nuevamente el acento en el desarrollo y las consecuencias sociales de un proceso de globalización que iba cada vez más deprisa. Si bien es cierto que Somavia admitía los logros de Hansenne, y en particular el reconocimiento que la OIT había cosechado con la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, pensaba que la Organización precisaba mayor atención y visibilidad para participar de manera destacada en los debates de política general sobre las cuestiones sociales más apremiantes. La herramienta pensada para reorientar y reintegrar las actividades de la OIT iba a ser el concepto de «trabajo decente». Este concepto se convirtió en el eje político esencial y general de las políticas de Somavia durante sus trece años de mandato, y así ha permanecido hasta el momento bajo las de su sucesor, Guy Ryder⁶⁹².

Ya en su primer discurso ante el Consejo de Administración en marzo de 1999, Somavia introdujo el concepto de trabajo decente como principio rector, definiendo «cuatro objetivos estratégicos» destinados a reorientar las actividades de la OIT. Estos objetivos, según Somavia, constituían el núcleo esencial de las actividades de la OIT: la consecución de los principios y derechos fundamentales en el trabajo; la creación de mayores oportunidades para las mujeres y los hombres con objeto de que dispongan de unos ingresos y de un empleo decorosos;

691 Los datos biográficos de Somavia pueden encontrarse en el sitio web oficial de la OIT.

692 Leah Vosko: «Decent work. The shifting role of the ILO and the struggle for global social justice», *Global Social Policy*, vol. 2, núm. 1 (2002), págs. 19-46.

realzar el alcance y la eficacia de la protección social para todos; fortalecer el tripartismo y el diálogo social⁶⁹³. En el mismo discurso, Somavia dejó claro que, en su opinión, las actividades de la OIT no abarcaban suficientemente las realidades cada vez más heterogéneas de la vida laboral en todo el mundo, especialmente la magnitud de una economía informal en auge. El concepto de trabajo decente se concibió como un medio para superar esta debilidad, en primer lugar, reclamando una mayor actividad de la OIT en el ámbito del desarrollo y, en segundo lugar, llegando más eficazmente a todos los trabajadores dentro y fuera del mercado laboral formal. Partiendo de la observación de Somavia de que «casi todas las personas trabajan, pero no todos tienen un puesto de trabajo», el trabajo decente reafirmó la obligación moral y el mandato de la OIT de mejorar las condiciones de *todos* los trabajadores, independientemente de su situación laboral. En consecuencia, también ha funcionado como base y puerta de entrada a nuevas iniciativas.

Durante el primer mandato de Somavia, la OIT trabajó a fondo para aplicar el concepto de trabajo decente sobre el terreno, por ejemplo, mediante Programas específicos de trabajo decente por país y, paralelamente, para promoverlo dentro de la Organización y en la comunidad internacional. La primera oportunidad se presentó con la Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle, en 1999⁶⁹⁴. Las protestas masivas y violentas en contra de la celebración de aquella reunión, que llamaron la atención del público internacional sobre el creciente movimiento anti-globalización, proporcionaron un telón de fondo de gran dramatismo y otorgaron una mayor trascendencia al mensaje de Somavia. Este aprovechó la oportunidad para presentar el concepto de trabajo decente como respuesta a la desigualdad y la injusticia que generaba —y sigue generando— la globalización para un número demasiado elevado de personas en todo el mundo⁶⁹⁵.

El siguiente paso fue establecer el concepto de trabajo decente en los debates sobre políticas generales de ámbito mundial que se estaban celebrando en las

693 «Estoy convencido de que la finalidad principal de la OIT consiste hoy en contribuir a que todas las personas tengan la posibilidad de ocuparse en un trabajo decoroso. Los cuatro objetivos estratégicos que he enunciado deben concurrir hacia el logro de esta meta primordial. Para que los valores de la OIT se traduzcan en acciones concretas, y no sean una mera afirmación de nuestras convicciones, los cuatro objetivos estratégicos deben ejercer entre sí una acción recíproca y complementaria. Discurso del Sr. Juan Somavia, Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con ocasión del juramento de su cargo de Director General, Ginebra, 22 de marzo de 1999.

694 Somavia decidió asistir a la reunión de Seattle acogiéndose a una invitación abierta a todas las organizaciones (en principio, sin derecho a turno de palabra). Era la primera vez que un Director General de la OIT participaba en una reunión de la OMC, después de que a Hansenne se le cursase una invitación a la Conferencia Ministerial de la OMC en Singapur y posteriormente se le retirase.

695 Reynaud: *The International Labour Organization and globalization, fundamental rights, decent work and social justice*, págs. 12-13.

Naciones Unidas a raíz del cambio de milenio. En 2002, la OIT creó una Comisión Mundial constituida por «destacadas personalidades». Esta Comisión tenía el cometido de elaborar un informe exhaustivo, que se publicaría en 2004 con el título de *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos*. Su auténtico valor no estribaba tanto en su contenido –que algunos observadores describieron como un «catálogo de buenas intenciones»– como en la consolidación del planteamiento del trabajo decente al más alto nivel intergubernamental⁶⁹⁶. En ese sentido, otro logro fue sin duda que el trabajo decente se incluyera, en 2007, en la lista renovada de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas, entre los que se encontraba «alcanzar el pleno empleo productivo y un trabajo decente para todos, incluidas las mujeres y los jóvenes» como meta del Objetivo núm. 1 (Erradicar la pobreza extrema y el hambre)⁶⁹⁷. Por último, en el contexto de la crisis financiera y económica mundial de 2008, Somavia volvió a situar a la OIT en el centro de la formulación de políticas de orden internacional, cuando se pidió a la Organización que preparara un informe sobre el impacto de la crisis en el empleo para la cumbre del G20 de septiembre de 2009 en Pittsburgh⁶⁹⁸.

Una importante plasmación del programa de trabajo decente fue la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada por la 97.^a reunión de la CIT en 2008⁶⁹⁹. Esta nueva Declaración tenía una doble intención. Por una parte, proclamar la universalidad del enfoque del trabajo decente, basado en sus cuatro objetivos estratégicos de este último: empleo, protección social, diálogo social y principios y derechos fundamentales en el trabajo⁷⁰⁰. Por la otra, formular también «la visión contemporánea del mandato de la OIT en la era de la globalización»⁷⁰¹, inscribiendo así el concepto de trabajo decente en un importante instrumento de la OIT, junto con referencias a la Constitución de la OIT de 1919, la Declaración de Filadelfia de 1944 y la Declaración de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el

696 «El trabajo decente para todos debería convertirse en un objetivo global, que debería perseguirse mediante políticas coherentes en el seno del sistema multilateral. Esto daría respuesta a una importante exigencia política en todos los países y demostraría la capacidad del sistema multilateral para encontrar soluciones creativas a este problema crucial». Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos* (Ginebra: OIT, 2004), pág. XIV.

697 Reynaud: *The International Labour Organization and globalization, fundamental rights, decent work and social justice*, págs. 14-15.

698 Marieke Louis: «The ILO, social partners and the G20: New prospects for social dialogue at the global level?», *Global Social Policy*, vol. 16, núm. 3 (2016), págs. 235-252.

699 OIT, Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo, 97.^a reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008.

700 *Ibid.*, pág. 2.

701 *Ibid.*, pág. 1.

trabajo⁷⁰². Escrita en vísperas de la crisis financiera de 2008 (que estalló solo tres meses después de su adopción), la Declaración sobre la Justicia Social trata sobre ambos problemas en «un contexto mundial de interdependencia y complejidad crecientes», y determina el procedimiento de la OIT para reducir la factura social que estos acontecimientos se cobraron.

Si algo refleja la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social es un consenso de mínimos entre los mandantes de la OIT. Sin embargo, la OIT estableció un sistema de «discusiones recurrentes» que permitiesen abordar cada uno de los cuatro objetivos estratégicos por separado y que, hasta el momento, ha allanado el camino para varias nuevas Recomendaciones y un Protocolo⁷⁰³.

En octubre de 2012, Guy Ryder⁷⁰⁴, ciudadano británico y ex secretario general de la CSI, sucedió a Somavia como Director General. Durante su mandato, Ryder ha seguido promoviendo el trabajo decente en el sistema de las Naciones Unidas. En calidad de director de la oficina del Director General de la OIT, de 1999 a 2002, Ryder participó directamente en la puesta en marcha del programa de trabajo decente. En las primeras fases de su mandato, el trabajo decente, acompañado por el crecimiento económico, se convertiría en el octavo de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda de 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible⁷⁰⁵.

El concepto de trabajo decente ha recibido elogios y críticas a partes iguales. Además del valor que ha demostrado tener para volver a vincular a la OIT con el resto de la «comunidad internacional», sus partidarios elogiaron el hecho de que abriera oportunamente una ventana a las realidades del mundo del trabajo bajo las condiciones que imponía la globalización. A juicio de estos, el trabajo decente se ha traducido en un enfoque más inclusivo para mejorar las

702 En su prefacio, Somavia definió la Declaración sobre la Justicia Social con referencia explícita a estos documentos como «la tercera declaración de principios y políticas de gran alcance». *Ibid.*

703 La Recomendación sobre los pisos de protección social de 2012 (núm. 202) con respecto al nivel mínimo de protección social; la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204); y, en 2014, el Protocolo complementario relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y la Recomendación sobre el trabajo forzoso (medidas complementarias) (núm. 203).

704 Ryder combina una trayectoria en el ámbito sindical con su experiencia previa en la OIT (donde desempeñó el cargo de director ejecutivo responsable de las Normas Internacionales del Trabajo y de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998 a 2002 y, nuevamente, de 2010 a 2012). En 2002 fue designado secretario general de la CIOSL, encargándose de gestionar la transición de este sindicato a la nueva Confederación Sindical Internacional (CSI) unificada en 2006.

705 Resolución de las Naciones Unidas A/RES/70/1, 25 de septiembre de 2015: El Objetivo 8, bajo el título «Trabajo decente y crecimiento económico», tiene por objeto «promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos».

condiciones de los trabajadores en todo el mundo⁷⁰⁶. Desde esta perspectiva, el concepto representa una cierta continuidad histórica, que comienza en la década de 1930 con la participación de la OIT en el debate económico más amplio sobre el desempleo, y continúa en la posguerra con el mandato ampliado de la Declaración de Filadelfia, el enfoque del desarrollo basado en el empleo del Programa Mundial del Empleo, y los esfuerzos realizados en el marco del PIACT para mejorar las condiciones de trabajo tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo.

Por otra parte, el concepto de trabajo decente también ha sido objeto de críticas duras. Algunos de estos detractores se han mostrado en desacuerdo con la «vaguedad» del concepto, en particular con respecto al término «decente». Para Guy Standing, uno de los colaboradores de Somavia al comienzo de su primer mandato, esta vaguedad y la reticencia inicial a crear indicadores mensurables de trabajo decente fueron intencionadas⁷⁰⁷. La opinión de Standing resuena en otras voces que vienen a sumarse a estas críticas, sobre todo procedentes de sectores de la izquierda, que ven el carácter deliberadamente no ideológico o apolítico del concepto como una forma de ocultar su compatibilidad o incluso complicidad con la agenda hegemónica neoliberal. En su opinión, la OIT no ha logrado adoptar una vez más (después de la Declaración de 1998) una posición «contrahegemónica», que habría permitido poner coto a las causas subyacentes que provocan condiciones de trabajo inhumanas⁷⁰⁸. No obstante, cabe preguntarse si la OIT habría podido poner en marcha y defender una estrategia tan clara, habida cuenta de las realidades de su estructura tripartita y del contexto general desfavorable.

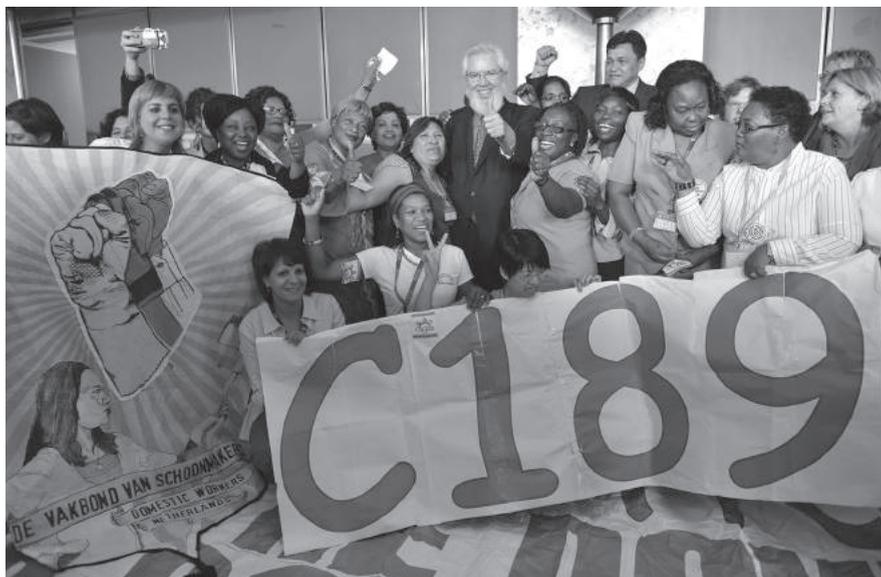
Justicia social para un nuevo siglo

¿Qué lecciones se pueden aprender de los cien años de historia de la OIT? Las preguntas planteadas al principio de este libro –qué tipo de organización es la OIT; qué la define como una organización internacional y cuál podría o debería ser su contribución para lograr la justicia social– parecen ser tan válidas hoy como lo eran en 1919 en París o en 1944 en Filadelfia.

706 O una «metáfora», como en Vosko: «Decent work. The shifting role of the ILO and the struggle for global social justice», *Global Social Policy*, vol. 2, núm. 1 (2002), págs. 19-46.

707 Guy Standing: «The ILO: An agency for globalization?». En septiembre de 2008, la OIT convocó una Reunión tripartita internacional de expertos sobre la medición del trabajo decente y, en consecuencia, adoptó un marco de indicadores de trabajo decente que se presentó a la 18.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo en diciembre de 2008.

708 Para un resumen de la discusión, véase Felix Hauf: «The paradoxes of decent work in context: A cultural political economy perspective», *Global Labour Journal*, vol. 6, núm. 2 (2015), págs. 138-155.



Representantes de las organizaciones de trabajadores domésticos celebran con el Director General de la OIT Juan Somavia la adopción del Convenio núm. 189 en la CIT de 2011.

En el verano de 2011, la Conferencia Internacional del Trabajo dio lugar a algunas imágenes insólitas y pintorescas de activistas de base que representaban a trabajadoras y trabajadores del hogar de muchos países diferentes instando a los delegados de la CIT a adoptar un «Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos»⁷⁰⁹. Su presencia, sus canciones, cantos y eslóganes escritos en camisetas y banderolas comunicaron de manera muy inmediata la importancia que concedían a un Convenio que por primera vez extendía a los trabajadores y las trabajadoras domésticas algunas formas de protección laboral relativas al salario, la regulación del tiempo de trabajo, el descanso semanal y las condiciones generales de trabajo⁷¹⁰.

El trabajo doméstico es una esfera reciente de las actividades de la OIT, pero tiene una continuidad histórica con la constante expansión del mandato de la OIT de integrar nuevas formas de trabajo y atender las necesidades de nuevos grupos de trabajadores. En el caso del trabajo doméstico, en 2010, alrededor de 53 millones de personas en todo el mundo se encuentran ahora dentro de la

709 Convenio sobre el trabajo decente para los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189).

710 Chris Bonner, Pat Horn y Renana Jhabvala: «Informal women workers open ILO doors through transnational organizing, 1980s to 2010s», en Boris, Hoehltker y Zimmermann (coordinadoras): *Women's ILO*, págs.176-202; Eileen Boris y Jennifer Fish: «Slaves no more»: Making global labor standards for domestic workers», *Feminist Studies*, vol. 40, núm. 2 (2014), págs. 411-443.

esfera de la actividad normativa de la OIT. Junto con normas laborales menos conocidas, el Convenio núm. 189 es un intento de hacer frente a los problemas que se presentan en una esfera de trabajo que durante mucho tiempo se ha considerado difícil de reglamentar: la economía «informal». Estas normas forman parte de la larga historia de compromiso de la OIT para hacer frente a la «informalidad laboral», que comenzó en los años setenta con el Programa Mundial del Empleo»⁷¹¹.

Desde otro punto de vista, el trabajo doméstico también forma parte de la larga historia de luchas por la representación y la participación en el marco tripartito de la OIT. Por un lado, cabe atribuir la adopción del Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos a las estrategias creativas de una red transnacional de defensa de los trabajadores y a las «estrategias de involucración afectiva» que pusieron en práctica trabajadores domésticos «de verdad» presentes como defensores visibles y audibles de su causa en las salas de reuniones de la OIT⁷¹². Por otra parte, que estas redes lograran incluir sus preocupaciones en la agenda de la CIT fue el resultado de las alianzas creadas con grupos de trabajadores y grupos gubernamentales, así como de las conexiones del trabajo doméstico con las áreas de atención prioritaria de la OIT, como la «globalización justa» y el «trabajo decente»⁷¹³. Algo similar había ocurrido con los representantes de los pueblos indígenas en 1989 y con los activistas de las ONG contra el trabajo infantil en 1999, cuando se negociaron y adoptaron los convenios relativos a sus derechos respectivos.

Este caso en particular muestra la capacidad de la estructura tripartita para incorporar y acomodar nuevas demandas a pesar de las resistencias en contra. En un sentido más amplio, presenta al tripartismo como un modo de funcionamiento ideal y estable que permite un cierto grado de flexibilidad para adaptarse

711 Otras normas que se ocupan de la economía informal son, por ejemplo, el Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177); la Recomendación sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 184); la Recomendación sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 201); y la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204).

712 Boris y Fish: «Slaves no more»: Making global labor standards for domestic workers», *Feminist Studies*, vol. 40, núm. 2 (2014), pág. 437.

713 Lo que en última instancia aseguró el éxito del Convenio y ayudó a superar una resistencia considerable, en particular por parte del Grupo de los Empleadores y de los gobiernos de algunos países, fue el apoyo de los sindicatos y, en consecuencia, de la adaptación de las organizaciones de trabajadores domésticos a las pautas habituales de las organizaciones sindicales. La Red Internacional de Trabajadores del Hogar (IDWN), una red mundial de organizaciones de trabajadoras y trabajadores domésticos que se puso en marcha durante la 98.ª reunión de la CIT de 2009, fue integrada como entidad parcialmente autónoma en la estructura de la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, lo que le proporcionó el reconocimiento y la legitimidad necesarios y le permitió establecer contacto con personas clave en la Oficina Internacional del Trabajo y en los sindicatos.

mejor a las circunstancias históricas cambiantes, a las alianzas políticas y a los cambios estructurales y tecnológicos. Como el presente libro ha expuesto en varios momentos, el tripartismo que la OIT había desarrollado durante los años de entreguerras pudo sobrevivir a los desafíos autoritarios de los años treinta, así como a las batallas ideológicas libradas durante la Guerra Fría y la descolonización, sin perder la esencia de su ímpetu democrático.

El tripartismo, como se ha tratado de demostrar a lo largo de presente libro, ha funcionado también como un activo para la OIT a nivel nacional, donde tuvo que adaptarse al contexto específico y a la situación de las organizaciones de empleadores y los sindicatos locales. No obstante, la cooperación con redes ampliadas que superaban el marco tripartito ha sido una parte decisiva de la estrategia de la Oficina Internacional del Trabajo desde el principio. Sin cuestionar nunca la representación tripartita institucional, la OIT ha establecido estrechas relaciones de colaboración con un amplio conjunto de actores que van desde el movimiento cooperativo hasta instituciones científicas como el International Management Institute (IMI), las instituciones sociales y la Iglesia Católica y, en el pasado más inmediato, las ONG que defienden los derechos del niño y los derechos humanos.

Al mismo tiempo, las cuestiones de representación y participación han seguido dando lugar a conflictos y debates. La inclusión de trabajadores coloniales o indígenas en las delegaciones y la actividad normativa de la OIT tropezaron inicialmente con resistencias. Lo mismo cabe decir de las iniciativas de las feministas y las activistas que reclamaban no solo igualdad de derechos y mejores condiciones para las trabajadoras, sino también una mejor representación. Algunas de estas luchas pertenecen al pasado, mientras que otras continúan hoy en día. Dada la expansión de la economía informal y la explosión del trabajo precario, incluso en países donde el empleo formal y protegido ha sido la tendencia habitual durante décadas, la cuestión de cómo organizar a los trabajadores y apoyar su lucha por el empleo, los derechos y mejores condiciones de trabajo son tan apremiantes hoy como lo fueron en las primeras décadas de la OIT. En términos de afiliación directa, tanto el Grupo de los Trabajadores de la OIT como la OIE⁷¹⁴ representan una proporción limitada y en su mayor parte decreciente del mundo del trabajo. Las tasas de sindicalización han disminuido en las últimas décadas. Los sindicatos se encuentran bajo la presión constante que ejercen los llamamientos a la flexibilidad del mercado laboral. Como se ha puesto de relieve en los debates recientes sobre el derecho de huelga, esta presión también se deja sentir cada vez más en el

714 Louis: «Building a transnational business community», págs. 19-21. Si bien el United States Council for International Business (USCIB), que representa a gigantes corporativos como Google, IBM, Nestlé, DuPont y Coca Cola en la OIE, algunas empresas multinacionales poderosas como Amazon no son miembros de la organización.

seno de la Organización⁷¹⁵. Los sindicatos ven muchas buenas razones para resistirse a cualquier llamamiento a que se modifique el principio del tripartismo de forma que pudieran reconocerse otros órganos como representantes de los trabajadores dentro de la Organización, una medida que no haría sino debilitar aún más su capacidad para representar los intereses de sus afiliados y concertar acuerdos en su nombre. Desde el punto de vista de los sindicatos (compartido en principio por los empleadores), esta capacidad depende de su habilidad para evitar una mayor fragmentación⁷¹⁶. Además, su argumento de que el mundo variable de las ONG carece de transparencia, rendición de cuentas y representación adecuada no puede descartarse fácilmente como una expresión de intereses creados.

Por último, pero no por ello menos importante, el trabajo doméstico también abre un espacio para plantear otros debates sobre la justicia social. El trabajo doméstico tanto por su propia naturaleza como por ser parte del tema de la migración internacional de la mano de obra, una cuestión de mayor alcance, tiene dimensiones verdaderamente mundiales que conectan entre sí a los países pobres, de ingresos medios y ricos. Es un indicador de las desigualdades mundiales, pero también de los desequilibrios de género, habida cuenta de que la inmensa mayoría de los trabajadores domésticos son mujeres.

Pese a que el mundo de hoy poco tiene que ver con el de 1919, muchos de los principios fundacionales de la OIT no han perdido su vigencia en absoluto. Esta afirmación es ciertamente válida para la máxima constitucional «el trabajo no es una mercancía», que sintetiza el consenso social liberal que la OIT ha representado durante un siglo. En su núcleo se encuentra la percepción de que la supervivencia de las economías de libre mercado depende en última instancia de una desmercantilización gradual de la mano de obra a través de salarios dignos y políticas sociales que protejan a los trabajadores y a sus familias frente al riesgo de la pobreza. Los Estados del bienestar modernos se han construido sobre esta premisa, y las normas internacionales del trabajo de la OIT son una prueba de ello y, a la vez, dan fundamento a este proyecto. Esta máxima nunca ha reflejado la realidad de los mercados laborales, donde el trabajo siempre ha sido tratado de facto como una mercancía. En todo caso, la globalización y los

715 En la reunión de 2012 de la CIT, el Grupo de los Empleadores rompió con un acuerdo no escrito de casi setenta años de antigüedad, según el cual la CEACR se ocupaba de las vulneraciones del derecho de huelga como violaciones de la libertad sindical y del derecho a la negociación colectiva (Convenios núms. 87 y 98), aunque este derecho no se mencionara explícitamente en los respectivos Convenios. Los observadores ven esto como parte de una estrategia más amplia por parte de los empleadores de conseguir tener las «manos más libres» para presionar a favor de una mayor desreglamentación del derecho laboral internacional y de una reforma del sistema de supervisión de la OIT. Hauf: «The paradoxes of decent work in context».

716 *Ibid.*

imperativos –tanto reales como supuestos– que lleva aparejados han exacerbado esta situación. En este sentido, la divisa «el trabajo no es una mercancía» representa la convicción de que la dimensión humana y social del trabajo marca una diferencia con otro tipo de bienes y supone también una reivindicación para que los gobiernos y las empresas respeten esa dimensión y actúen en consecuencia.

Las actividades de la OIT en el ámbito de la trata de seres humanos son un ejemplo reciente de ello. Los debates que rodean la adopción del Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso contra diversas formas de esclavitud moderna pusieron de relieve las dimensiones de las formas más brutales de mercantilización del trabajo, con aproximadamente 40 millones de personas que sufren en condiciones inhumanas en hogares privados, en la agricultura, en obras de construcción o como víctimas de la explotación sexual⁷¹⁷. Incidentes como el colapso de la fábrica de Rana Plaza en Dhaka, Bangladesh, en 2013, nos recuerdan que incluso cuando la mano de obra es formalmente libre, en el extremo oscuro de la cadena de suministro mundial, los trabajadores pueden quedar atrapados en condiciones de trabajo peligrosas que se asemejan en muchos aspectos a las que existían en los albores de la OIT.

Algo similar puede decirse sobre uno de los mensajes centrales de la Declaración de Filadelfia de 1944, que sostiene que «la pobreza en cualquier lugar constituye un peligro para la prosperidad en todas partes». Esta oración se basa en el presupuesto constitucional de la OIT de que «si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países»⁷¹⁸. En conjunto, estas afirmaciones abogan por considerar las normas internacionales del trabajo como un medio para gestionar los efectos potencialmente peligrosos de la competencia económica internacional. Para estar a la altura de estos ambiciosos objetivos, la OIT ha ido mucho más allá del establecimiento de normas. Desde sus primeras misiones de asistencia técnica al Programa Mundial del Empleo, los programas de cooperación técnica a gran escala a partir del decenio de 1990 y la Declaración sobre la Justicia Social, la OIT ha participado activamente en el debate sobre la dimensión internacional de la justicia social y ha tratado de encarar el problema mediante sus actividades de asistencia y desarrollo sobre el terreno. En este sentido, «la pobreza en cualquier lugar constituye un peligro para la prosperidad en todas partes» bien podría leerse como un comentario oportuno sobre otra cuestión que se ha relacionado más estrechamente con el problema de la pobreza: la migración internacional. La contribución de la OIT al Pacto Mundial sobre la Migración, de 2018, hace hincapié explícitamente

717 OIT y Walk Free Foundation: *Estimaciones mundiales sobre la esclavitud moderna: Trabajo forzoso y matrimonio forzoso* (Ginebra, OIT, 2017).

718 Preámbulo de la Constitución de la OIT.

en esta conexión⁷¹⁹. Esta área se ha visto complicada y agravada por la crisis mundial de los refugiados que se ha venido gestando desde 2011, y la OIT se enfrenta a muchos de los mismos problemas que han entorpecido su labor en favor de los refugiados y los trabajadores migrantes desde su creación. Con respecto a la migración laboral, la OIT se encuentra ante uno de los dilemas de la economía mundial actual: por una parte, las reivindicaciones de los países de acogida en materia de control fronterizo y restricción de la inmigración; por otra, la demanda de mano de obra flexible y móvil⁷²⁰. En el actual clima político, se ha vuelto más difícil que nunca organizar un debate mundial sobre la dimensión social de la migración y las políticas migratorias, o resolver el problema de cómo favorecer una mejor integración de los migrantes y refugiados en los mercados de trabajo de los países de acogida.

Por último, la noción de justicia social aparece en un mensaje central de la Constitución de la OIT: «Considerando que la Sociedad de las Naciones tiene por objeto establecer la paz universal y que esta paz no puede fundarse sino sobre la base de la justicia social»⁷²¹. A los autores de la Constitución, que redactaron el documento teniendo aún frescos en la memoria los horrores de la Primera Guerra Mundial, les debió parecer natural situar este mensaje en una posición prominente. Y en 1944, en Filadelfia, cuando muchos pensaban que el fracaso de las democracias liberales para paliar las repercusiones sociales provocadas por la Gran Depresión había facilitado el surgimiento del fascismo que había abocado a la guerra, un mensaje así se les antojaba aún más cierto. La mayoría de los líderes políticos, sindicalistas y empresarios reunidos en Filadelfia suscribieron una lección del pasado: que la justicia social era una condición previa no solo para la paz, sino también para la estabilidad de cualquier gobierno democrático. El auge de los movimientos neonacionalistas y populistas de derecha en los últimos años, debido en parte a la experiencia muy real de las desigualdades sociales tanto a nivel mundial como en el seno de las sociedades, tiene ecos del pasado que todavía resuenan en la actualidad.

En estas circunstancias, la cuestión principal para la OIT en el año de su centenario no es si sigue desempeñando un papel relevante, sino cuánto impulso le queda y cuánto puede recobrar en un mundo donde, en las últimas décadas, y a pesar del reciente regreso a la retórica neoproteccionista, han predominado la creencia generalizada en la primacía de los mercados y los llamamientos a

719 OIT: «Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular. Aportaciones de la Organización Internacional del Trabajo» (Ginebra, OIT), 6 de noviembre de 2017.

720 Al respecto véase Antoine Pécoud: «What do we know about the International Organization for Migration?», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 44, núm. 10 (2018), págs. 1621-1638.

721 OIT, Constitución de la OIT.

la desregulación y la flexibilización que la acompañan. El discurso dominante, que considera la globalización como una fuerza de origen casi natural, deja muy poco margen a una Organización que ha confiado siempre en la capacidad y la voluntad de los Estados para intervenir en favor de sus propios ciudadanos a fin de limitar el potencial destructivo de las economías de mercado abiertas. El éxito futuro de la OIT depende en gran medida del grado en que sea capaz de facilitar un renovado «consenso de Filadelfia» en el contexto de la globalización y de obtener apoyo para su visión de que el objetivo de cohesión y justicia social debe guiar todas las políticas. Un primer paso sería reconocer que el concepto de progreso en sí mismo ha cambiado significativamente desde Filadelfia. Ya no se trata únicamente de una distribución justa de los frutos del crecimiento económico, sino también, cada vez más, de una redefinición –desde la perspectiva de la justicia social– de lo que podría significar el progreso frente a los grandes desafíos ecológicos del presente y del futuro.

Después de décadas en las que los discursos internacionales sobre los derechos humanos han estado dominados en gran medida por la primacía de las libertades liberales, los debates recientes muestran una nueva conciencia y un sentido de urgencia con respecto a la inclusión y el énfasis en los derechos sociales⁷²². La OIT parece estar mejor equipada que cualquier otra organización para responder a estos nuevos llamamientos a reconciliar la justicia social con los derechos humanos, tanto entre las naciones como dentro de ellas.

El cambio climático y la destrucción del medio ambiente, la migración mundial, la revolución digital y el crecimiento persistente de la economía informal son algunas de las principales fuerzas que seguirán teniendo repercusiones decisivas en el mundo del trabajo. La evolución en este ámbito es más rápida que nunca, aunque no incide de la misma manera ni a la misma velocidad en todos los trabajadores. Además, en países ricos y pobres, industrializados o no, siguen existiendo condiciones laborales que son escandalosamente inhumanas. Estas transformaciones llevan aparejadas nuevos interrogantes en materia de justicia social y ponen en tela de juicio las nociones tradicionales del término en sí.

Las diversas iniciativas que el Director General Ryder ha puesto en marcha para el Centenario, en particular, la iniciativa relativa al futuro del trabajo y la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, que presentó su informe a principios de 2019, han tomado en consideración muchos de estos problemas. Sin embargo, la posibilidad de que la OIT pueda hacer una contribución significativa a la práctica de la justicia social en el siglo XXI no está únicamente en manos de la Organización. Tiene que generarse un clima político que favorezca el multilateralismo, y los sindicatos y las organizaciones de empleadores deben

722 Samuel Moyn: *Not enough: Human rights in an unequal world* (Cambridge, MA, The Belknap Press of Harvard University Press, 2010).

contar con suficiente apoyo político para que su contribución se traduzca en resultados. Los Estados no pueden conformarse con relegar a la OIT a representar un papel pasivo de mera conciencia social del mundo. A pesar de todos los reveses y limitaciones, los últimos cien años han demostrado algo: la OIT siempre ha sido una Organización para los tiempos difíciles. No obstante, para poder actuar, los mandantes de la OIT tienen que estar dispuestos y ser capaces de utilizar las herramientas que la Organización pone a su disposición para definir las políticas sociales a escala mundial, tal como lo han hecho en multitud de ocasiones en el pasado.

Lista de siglas

AFL	Federación Estadounidense del Trabajo
AFL-CIO	Federación Estadounidense del Trabajo-Congreso de Organizaciones Industriales
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CGT	Confederación General del Trabajo (Francia)
CIO	Congreso de Organizaciones Industriales
CIOSL	Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
CLS	Comité de Libertad Sindical
CMT	Confederación Mundial del Trabajo
DAMP	David A. Morse Papers, Princeton University Library
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
EMN	Empresas multinacionales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSI	Federación Sindical Internacional
FSM	Federación Sindical Mundial
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
IALL	Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores
IIEL	Instituto Internacional de Estudios Laborales
ILOA	Archivos de la OIT
IPEC	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
NOEI	Nuevo Orden Económico Internacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCEE	Organización para la Cooperación Económica Europea
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OHIM	Historia Oral con David A. Morse, Harry S. Truman Presidential Library
OIE	Organización Internacional de Empleadores
OIT	Organización Internacional del Trabajo/Oficina Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PAAT	Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas
PIA	Programa Indigenista Andino
PIACT	Programa Internacional para el Mejoramiento de las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RSE	Responsabilidad social de la empresa
TUC	Congreso de Sindicatos Británicos
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Bibliografía

- Al-Dajani, Shukri Z.: *Encounters with fate and destiny: A life in international politics* (Londres, I.B. Tauris, 2018).
- Alcock, Antony: *History of the International Labor Organization* (Nueva York, Octagon Books, 1971).
- Alston, Philip: «'Core Labour Standards' and the transformation of the international labour rights regime», *European Journal of International Law*, vol. 15, núm. 3 (2004), págs. 457-521.
- Amos, Jennifer: «Embracing and contesting: The Soviet Union and the Universal Declaration of Human Rights, 1948–1958», en Stefan-Ludwig Hoffmann (coordinador): *Human rights in the twentieth century* (Nueva York, Cambridge University Press, 2010), págs. 147-165.
- Amrith, Sunil, y Sluga, Glenda: «New histories of the United Nations», *Journal of World History*, vol. 19, núm. 3 (2008), págs. 251-274.
- Anderson, Carol: *Eyes off the prize: The United Nations and the African American struggle for human rights, 1944–1955* (Cambridge, Cambridge University Press, 2003).
- Azara, Liliosa: «The holy see and the International Labour Organization: The origins of a special relationship», en Jean-Dominique Durand (coordinador): *Christian democrat internationalism: Its action in Europe and worldwide from post-World War II until the 1990s. Volume II: The development (1945–1979). The role of parties, movements, people* (Berna, Peter Lang, 2013), págs. 42-56.
- Bangasser, Paul E.: *The ILO and the informal sector: An institutional history*. ILO Employment Paper 2000/9 (Ginebra, OIT, 2000).
- Bashford, Alison: «Population, geopolitics, and international organizations in the mid-twentieth century», *Journal of World History*, vol. 19, núm. 3 (2008), págs. 327-348.
- Basualdo, Victoria: «The ILO and the Argentine dictatorship (1976–1983)», en Jasmien Van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem y Marcel van der Linden (coordinadores): *ILO histories: Essays on the International Labour Organization and its impact on the world during the twentieth century* (Berna, Peter Lang, 2010), págs. 401-422.
- : «La OIT entre la dictadura y la democracia en la Argentina: aportes sobre el papel de organizaciones internacionales en la reconfiguración de las relaciones laborales en la primera mitad de los años 80», *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, vol. 17, núm. 1 (2017), págs. 1-18.
- Bauer, Stephan: «International labor legislation and the Society of Nations», *Bulletin of the United States Bureau of Labor Statistics*, núm. 254 (Washington, Government Printing Office, 1919).
- Beigbeder, Yves: «The United States' withdrawal from the International Labor Organization», *Relations industrielles/Industrial Relations*, vol. 34, núm. 2 (1979), págs. 223-240 (carta de Kissinger resumida en págs. 228-229).
- Benanav, Aaron: «The origins of informality: The ILO at the limit of the concept of unemployment», *Journal of Global History*, vol. 14, núm. 1 (2019), págs. 107-125.
- Benson, Wilfrid: «A people's peace in the colonies», *International Labour Review*, vol. 47, núm. 2 (1943), págs. 141-168.
- Bernards, Nicholas Alexander: «Actors and entanglements in global governance: The ILO in Sub-Saharan Africa», tesis doctoral (Hamilton, McMaster University, 2016).

- Betti, Eloisa: «Unexpected alliances: Italian women's struggles for equal pay, 1940s–1960s», en Eileen Boris, Dorothea Hoehtker y Susan Zimmermann (coordinadoras): *Women's ILO. Transnational networks, global labour standards and gender equality, 1919 to present*, Studies in Global Social History (Leiden, Brill, y Ginebra, OIT, 2018), págs. 276-299.
- Beveridge, William: *Social insurance and allied services* (Londres, HMSO, 1942); reimpresso en *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 78, núm. 6 (2000), págs. 847-855.
- Birla, L.N., y Pillai, P.P.: *India and the ILO* (Oxford, Oxford University Press, 1946).
- Blanchard, Francis: *L'Organisation internationale du Travail: de la guerre froide à un nouvel ordre mondial* (París, Seuil, 2004).
- Blanpain, Roger, y Collucci, Michelle (coordinadoras), *The globalization of labour standards: The soft law track* (La Haya, Kluwer Law International, 2004).
- Blaskiewicz-Maison, Adeline: *Albert Thomas: le socialisme en guerre 1914-1918* (Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2016).
- Böhning, W.R.: «The ILO and contemporary international economic migration», *International Migration Review*, vol. 10, núm. 2 (1976), págs. 147-156.
- Bolivar, Camille: *La genèse du World Employment Programme et le projet pilote en Colombie: un réseau d'experts hétérodoxes pour un gouvernement réformiste*, tesis de maestría (Ginebra, Universidad de Ginebra, 2017).
- Bonner, Chris; Horn, Pat, y Jhabvala, Renana: «Informal women workers open ILO doors through transnational organizing, 1980s to 2010s», en Eileen Boris, Dorothea Hoehtker y Susan Zimmermann (coordinadoras): *Women's ILO. Transnational networks, global labour standards and gender equality, 1919 to present*. Studies in Global Social History (Leiden, Brill, y Ginebra, OIT, 2018), págs. 176-202.
- Bonvin, Jean-Michel: *L'Organisation internationale du Travail: étude sur une agence productrice de normes* (París, Presses universitaires de France, 1998).
- Boockmann, Bernhard: «The ratification of ILO Conventions: A failure times analysis», ZEW Discussion Papers (Mannheim, ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, 2000), págs. 281-390.
- Borgwardt, Elizabeth: *A New Deal for the world: America's vision for human rights* (Cambridge, Cambridge University Press, 2005).
- Boris, Eileen: «Equality's Cold War: The ILO and the UN Commission on the Status of Women, 1946–1970s», en Eileen Boris, Dorothea Hoehtker y Susan Zimmermann (coordinadoras): *Women's ILO: Transnational networks, global labour standards and gender equality, 1919 to present*. Studies in Global Social History (Leiden, Brill, y Ginebra, OIT, 2018), págs. 97-120.
- : *Making the woman worker: Precarious labor and the fight for global standards, 1919–2019* (Oxford, Oxford University Press, 2019).
- , y Fish, Jennifer: «Slaves no more»: Making global labor standards for domestic workers», *Feminist Studies*, vol. 40, núm. 2 (2014), págs. 411-443.
- ; Hoehtker, Dorothea, y Zimmermann, Susan (coordinadoras): *Women's ILO: Transnational networks, global labour standards and gender equality, 1919 to present*, Studies in Global Social History (Leiden, Brill, y Ginebra, OIT, 2018).
- Boutros-Ghali, Boutros: *The United Nations and Apartheid 1948–1994* (Nueva York, Naciones Unidas, 1994).
- Bradley, Mark Philip: *The World reimagined. Americans and human rights in the twentieth century* (Cambridge, Cambridge University Press, 2016).

- Brégain, Gildas: «Un problème national, interallié ou international? La difficile gestion transnationale des mutilés de guerre (1917-1923)», *Revue d'histoire de la protection sociale*, vol. 9, núm. 1 (2016), págs. 110-132.
- Breuer, Martin: «Exploring the technical assistance activities of the International Labor Organization in the field of indigenous peoples: Development and human rights in the Andean Indian Program (1954-1968)», *Forum for Inter-American Research*, vol. 11, núm. 3 (2018), págs. 110-123.
- Brucken, Rowland: *A most uncertain crusade: The United States, the United Nations, and human rights, 1941-1953* (DeKalb, IL, Northern Illinois University Press, 2013).
- Burke, Roland: *Decolonization and the evolution of international human rights*. Pennsylvania Studies in Human Rights (Filadelfia, PA, University of Pennsylvania Press, 2010).
- : «Some rights are more equal than others: The Third World and the transformation of economic and social rights», *Humanity*, vol. 3, núm. 3 (2012), págs. 427-448.
- Burkman, Thomas W.: *Japan and the League of Nations: Empire and world order, 1914-1938* (Honolulu, University of Hawai'i Press, 2008).
- Butler, H.B. *Confident morning* (Londres, Faber and Faber, 1950).
- Cabanes, Bruno: *The Great War and the origins of humanitarianism, 1918-1924*, Studies in the Social and Cultural History of Modern Warfare (Cambridge, Cambridge University Press, 2014).
- Carew, Anthony: «Conflict within the ICFTU. Anti-communism and anti-colonialism in the 1950s», *International Review of Social History*, vol. 41, núm. 2 (1996), págs. 147-181.
- : «A false dawn: The World Federation of Trade Unions (1945-1949)», en Anthony Carew, Michel Dreyfus, Geert Van Goethem, Rebecca Gumbrell-McCormick y Marcel van der Linden (coordinadores): *The International Confederation of Free Trade Unions* (Berna, Peter Lang, 2000), págs. 165-187.
- : *American labour's Cold War abroad: From deep freeze to détente, 1945-1970* (Edmonton, AB, Athabasca University Press, 2018).
- ; Dreyfus, Michel; Van Goethem, Geert; Gumbrell-McCormick, Rebecca, y Van der Linden, Marcel (coordinadores): *The International Confederation of Free Trade Unions* (Berna, Peter Lang, 2000).
- Carroll, Archie B.: «A history of corporate social responsibility: Concepts and practices», en Andrew Crane, Dirk Matten, Abigail McWilliams, Jeremy Moon y Donald S. Siegel (coordinadores): *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility* (Oxford, Oxford University Press, 2008), págs. 19-46.
- Caruso, Laura, y Stagnaro, Andrés (coordinadores): *Una historia regional de la OIT: Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano* (La Plata, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2017).
- Cayet, Thomas: «The ILO and the IMI: A strategy of influence on the edges of the League of Nations, 1925-1934», en Jasmien Van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem y Marcel Van der Linden (coordinadores): *ILO histories: Essays on the International Labour Organization and its impact on the world during the twentieth century* (Berna, Peter Lang, 2010), págs. 251-270.
- ; Thébaud-Sorger, Marie, y Rosental, Paul-André: «How international organisations compete: Occupational safety and health at the ILO, a diplomacy of expertise», *Journal of Modern European History*, vol. 7, núm. 2 (2009), págs. 174-196.
- Christiaens, Kim; Goddeeris, Idesbald, y Rodríguez García, Magaly (coordinadores): *European solidarity with Chile, 1970s-1980s*. Studies in Political Transition (Frankfurt am Main, Campus Verlag, 2014).
- Clavin, Patricia: *Securing the world economy: The reinvention of the League of Nations, 1920-1946* (Oxford, Oxford University Press, 2013).

- : «What's in a living standard? Bringing society and economy together in the ILO and the League of Nations Depression Delegation, 1938–1945», en Sandrine Kott y Joëlle Droux (coordinadoras): *Globalizing social rights. The International Labour Organization and beyond* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, y Ginebra, OIT, 2013), págs. 233-248.
- Cobble, Dorothy Sue: «Japan and the 1919 ILO debates over rights, representations and global labour standards», en Jill M. Jensen y Nelson Lichtenstein (coordinadores): *The ILO from Geneva to the Pacific Rim: West meets East* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, y Ginebra, OIT, 2015), págs. 55-79.
- : «The other ILO founders: 1919 and its legacies», en Eileen Boris, Dorothea Hoehcker y Susan Zimmermann (coordinadoras): *Women's ILO. Transnational networks, global labour standards and gender equality, 1919 to present*. Studies in Global Social History (Leiden, Brill, y Ginebra, OIT, 2018), págs. 27-49.
- Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización: *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos* (Ginebra, OIT, 2004). <http://www.ilo.org/public/spanish/wcsdg/docs/contents.pdf>.
- Connelly, Matthew James: *A diplomatic revolution: Algeria's fight for independence and the origins of the post-Cold War era* (Oxford, Oxford University Press, 2002).
- Conrad, Sebastian, y Sachsenmaier, Dominic (coordinadores): *Competing visions of world order: Global moments and movements, 1880–1930* (Nueva York, Palgrave Macmillan, 2007).
- Cooper, Frederick: *Decolonization and African society: The labor question in French and British Africa* (Cambridge, MA, Harvard University Press, 1996).
- Cox, Robert W.: «Education for development», *International Organization*, vol. 23, núm. 1 (1968), págs. 310-331.
- : «ILO-limited monarchy», en Robert W. Cox y Harold K. Jacobson (coordinadores): *The anatomy of influence. Decision making in international organizations* (New Haven, CT, Yale University Press, 1973), págs. 102-138.
- : «Labor and hegemony», *International Organization*, vol. 31, núm. 3 (1977), págs. 385-424.
- , y Jacobson, Harold K. (coordinadores): *The anatomy of influence. Decision making in international organizations* (New Haven, CT, Yale University Press, 1973).
- Cross, Gary. «Les trois huit: Labor movements, international reform, and the origins of the eight-hour day, 1919–1924», *French Historical Studies*, vol. 14, núm. 2 (1985), págs. 240-268.
- Dahan, Yossi; Lerner, Hanna, y Milman-Sivan, Faina (coordinadoras): *Global justice and international labour rights* (Cambridge, Cambridge University Press, 2016).
- Daughton, J.P.: «ILO expertise and colonial violence in the interwar years», en Sandrine Kott y Joëlle Droux (coordinadoras): *Globalizing social rights. The International Labour Organization and beyond* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, y Ginebra, OIT, 2013), págs. 85-97.
- De Givry, Jean: «La OIT y la calidad de la vida de trabajo. Un nuevo programa internacional: el PIACT», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 97, núm. 2 (1978), págs. 187-197.
- De Grazia, Victoria: *Irresistible empire: America's advance through twentieth-century Europe* (Cambridge, MA, Belknap Press of Harvard University Press, 2005).
- Delamotte, Yves, y Walker, Kenneth F.: «Humanization of work and the quality of working life – Trends and issues», *International Journal of Sociology*, vol. 6, núm. 1 (1976), págs. 8-40.

- Delpal, Bernard: «Le refuge américain de l'OIT (1940-1946). De l'esprit de Genève a l'esprit de Philadelphie, place du syndicalisme dans la stratégie de reconstruction», en Isabelle Lespinet-Moret y Vincent Viet (coordinadores): *L'Organisation internationale du travail: origine, développement, avenir* (Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2011), págs. 107-120.
- Dhermy-Mairal, Marine: «L'unification du mouvement coopératif au Bureau international du travail: La 'revolution silencieuse' d'Albert Thomas (1919-1932)», *Le mouvement social*, núm. 263 (2018/2), págs. 15-29.
- Dietrich, Christopher R. W.: *Oil revolution: Sovereign rights and the economic culture of decolonization, 1945 to 1979*. Global and International History (Cambridge, Cambridge University Press, 2017).
- Diller, Janelle M.: «Social justice, rights, and labour», en Dinah Shelton (coordinadora): *The Oxford Handbook of International Human Rights Law* (Oxford, Oxford University Press, 2013), págs. 295-324.
- Dinkel, Jürgen: *The Non-Aligned Movement: Genesis, organization and politics (1927-1992)* (Leiden, Brill, 2019).
- Dreyfus, Michel: «The emergence of an international trade union organization (1902-1919)», en Anthony Carew, Michel Dreyfus, Geert Van Goethem, Rebecca Gumbrell-McCormick y Marcel van der Linden (coordinadores): *The International Confederation of Free Trade Unions* (Berna, Peter Lang, 2000), págs. 27-71.
- Droux, Joëlle: «From inter-agency competition to transnational cooperation: The ILO contribution to child welfare issues during the inter-war years», en Sandrine Kott y Joëlle Droux (coordinadoras): *Globalizing social rights. The International Labour Organization and beyond* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, y Ginebra, OIT, 2013), págs. 262-279.
- Dykmann, Klaas: «Only with the best intentions: International organizations as global civilizers», *Comparativ*, vol. 23, núm. 4/5 (2014), págs. 21-46.
- Eckel, Jan: «Human rights and decolonization: New perspectives and open questions», *Humanity*, vol. 1, núm. 1 (2010), págs. 111-135.
- , y Moyn, Samuel: *The breakthrough: Human rights in the 1970*, Pennsylvania Studies in Human Rights (Filadelfia, PA, University of Pennsylvania Press, 2014).
- Ehrlich, Paul R.: *The population bomb* (Nueva York, Ballantine Books, 1968).
- Eisenberg, Jaci Leigh: «Butler, Harold Beresford», en Bob Reinalda, Kent J. Kille y Jaci Leigh Eisenberg (coordinadores): *IO BIO: Biographical dictionary of Secretaries-General of international organizations*, www.ru.nl/fm/iobio.
- : «Jenks, Clarence Wilfred», en Bob Reinalda, Kent J. Kille y Jaci Eisenberg (coordinadores): *IO BIO: Biographical dictionary of Secretaries-General of international organizations*, www.ru.nl/fm/iobio.
- : «Laquelle était la vraie France? France and the ILO during the Second World War», en Jasmien Van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem y Marcel van der Linden (coordinadores): *ILO histories: Essays on the International Labour Organization and its impact on the world during the twentieth century* (Berna, Peter Lang, 2010), págs. 341-364.
- Esping-Andersen, Gøsta: *The three worlds of welfare capitalism* (Princeton, Princeton University Press, 1990).
- Estados Unidos, Departamento de Salud, Educación y Bienestar: *Work in America. Report of a special task force to the Secretary of Health, Education, and Welfare. Prepared under the auspices of the W. E. Upjohn Institute for Employment Research*, diciembre de 1972 (Cambridge, MA, The MIT Press, 1973).

- Evju, Stein: «Labour is not a commodity. Reappraising the origins of the maxim», *European Labour Law Journal*, vol. 4, núm. 3 (2013), septiembre, págs. 222-229.
- Farré, Sébastien: «Trois experts, une visite, un rapport. L'Organisation internationale du travail et la liberté syndicale en Espagne franquiste», en Isabelle Lespinet-Moret y Vincent Viet (coordinadores): *L'Organisation internationale du travail: origine, développement, avenir* (Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2011), págs. 121-130.
- Feiertag, Olivier: «Réguler la mondialisation: Albert Thomas, les débuts du BIT et la crise économique mondiale de 1920-1923», *Les cahiers Irice – Albert Thomas, société mondiale et internationalisme*, vol. 2, núm. 2 (2008), págs. 127-155.
- Ferreras, Norberto Osvaldo: «La construcción de una *Communitas* del Trabajo: las relaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y América del Sur durante la década de 1930», *Dimensões, Revista da Universidade Federal do Espírito Santo*, vol. 29 (2012), págs. 3-21.
- : «Europe–Geneva–America: The first International Conference of American States Members of the International Labour Organization», en Alan McPherson y Yannick Wehrli (coordinadores): *Beyond geopolitics: New histories of Latin America at the League of Nations* (Albuquerque, University of New Mexico Press, 2015), págs. 83-96.
- Fink, Leon: «A sea of difference: The ILO and the search for common standards, 1919–1945», en Jill M. Jensen y Nelson Lichtenstein (coordinadores): *The ILO from Geneva to the Pacific Rim: West meets East* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, y Ginebra, OIT, 2015), págs. 15-32.
- Follows, John W.: *Antecedents of the International Labour Organization* (Oxford, Clarendon Press, 1951).
- Frey, Marc; Kunkel, Sönke, y Unger, Corinna R. (coordinadores): *International organizations and development, 1945–1990* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014).
- ; —, y —: «Introduction: International organizations, global development, and the making of the contemporary world», en Marc Frey, Sönke Kunkel y Corinna R. Unger (coordinadores): *International organizations and development, 1945–1990* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014), págs. 1-22.
- Gallo, Stefano: «Dictatorship and international organizations: The ILO as a test ground for Fascism», en Sandrine Kott y Joëlle Droux (coordinadoras): *Globalizing social rights. The International Labour Organization and beyond* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, y Ginebra, OIT, 2013), págs. 153-171.
- Gatrell, Peter: *The making of the modern refugee* (Oxford, Oxford University Press, 2013).
- Gaudier, Maryse: *The International Institute for Labour Studies: Its research function, activities and publications 1960–2001* (Ginebra, OIT, 2001).
- Gernigon, Bernard; Odero, Alberto, y Guido, Horacio: *ILO principles concerning the right to strike* (Ginebra, OIT, 2000); publicado inicialmente en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 117, núm. 4 (1998), págs. 473-515.
- Gerry, Chris: «The theoretical basis of the World Employment Programme: A note on pragmatism, social democracy and ideology», *Manpower and Employment Research*, vol. 10, núm. 2 (1977), págs. 25-31.
- Geyer Martin H.: «Social rights and citizenship during World War II», en Manfred Berg y Martin H. Geyer (coordinadores): *Two cultures of rights: The quest for inclusion and participation in modern America and Germany*. Publications of the German Historical Institute (Nueva York, Cambridge University Press, 2002), págs. 143-166.
- , y Paulmann, Johannes (coordinadores): *The mechanics of internationalism. Culture, society, and politics from the 1840s to the First World War*, Studies of the German Historical Institute (Londres y Oxford, Oxford University Press, 2001).

- Ghébali, Viktor-Yves: *The International Labour Organisation: A case study on the evolution of UN specialised agencies* (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1989).
- Gilman, Nils: *Mandarins of the future: Modernization theory in Cold War America* (Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 2003).
- Goddeeris, Idesbald: «The limits of lobbying: ILO and Solidarność», en Jasmien Van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem y Marcel van der Linden (coordinadores): *ILO histories: Essays on the International Labour Organization and its impact on the world during the twentieth century* (Berna, Peter Lang, 2010), págs. 423-442.
- Gorman, Daniel: *The emergence of international society in the 1920s* (Cambridge, Cambridge University Press, 2012).
- Guérin, Denis: *Albert Thomas au BIT, 1920-1932: de l'internationalisme à l'Europe*, Euryopa Études (Ginebra, Institut européen de l'Université de Genève, 1996).
- Guieu, Jean-Michel: «Albert Thomas et la paix: du socialisme normalien à l'action internationale au BIT», *Les cahiers Irice*, vol. 2, núm. 2 (2008), págs. 65-80.
- Guinand, Cédric: *Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und die soziale Sicherheit in Europa (1942-1969)* (Berna, Peter Lang, 2003).
- Guthrie, Jason: «The ILO and the international technocratic class, 1944-1966», en Sandrine Kott y Joëlle Droux (coordinadoras): *Globalizing social rights. The International Labour Organization and beyond* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, y Ginebra, OIT, 2013), págs. 115-136.
- Gzoyan, Edita: «The League of Nations and Armenian refugees: The formation of the Armenian diaspora in Syria», *Central and Eastern European Review*, vol. 8, núm. 1 (2014), págs. 89-101.
- Haas, Ernst B.: *Beyond the nation-state: Functionalism and international organization* (Stanford, CA, Stanford University Press, 1964).
- Hagtvedt Vik, Hanne: «How constitutional concerns framed the US contribution to the international human rights regime from its inception, 1947-1953», *International History Review*, vol. 34, núm. 4 (2012), págs. 887-909.
- : «Taming the States: The American Law Institute and the 'Statement of Essential Human Rights'», *Journal of Global History*, vol. 7, núm. 3 (2012), págs. 461-482.
- : «Indigenous internationalism», en Glenda Sluga y Patricia Clavin (coordinadoras): *Internationalisms: A twentieth century history* (Cambridge, Cambridge University Press, 2017), págs. 315-339.
- Hansenne, Michel: *Un garde-fou pour la mondialisation. Le BIT dans l'après-guerre froide* (Chêne-Bourg, Editions ZOE, 1999).
- Hauf, Felix: «The paradoxes of decent work in context: A cultural political economy perspective», *Global Labour Journal*, vol. 6, núm. 2 (2015), págs. 138-155.
- Heerma van Voss, Lex: «The International Federation of Trade Unions and the attempt to maintain the eight-hour working day 1919-1929», en Marcel van der Linden y Frits Van Holthoon (coordinadores): *Internationalism in the Labour Movement, 1830-1940* (Leiden, Brill, 1988), págs. 518-542.
- Helleiner, Eric: *Forgotten foundations of Bretton Woods: International development and the making of the postwar order* (Ithaca, NY, Cornell University Press, 2014).
- Henrÿ, Hagen: «The contribution of the ILO to the formation of public international cooperative law», en Sandrine Kott y Joëlle Droux (coordinadoras): *Globalizing social rights: The International Labour Organization and beyond* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, y Ginebra, OIT, 2013), págs. 98-114.

- Herren, Madeleine: *Hintertüren zur Macht: Internationalismus und modernisierungsorientierte Außenpolitik in Belgien, der Schweiz und den USA* (Munich, Oldenbourg, 2000).
- : «Global corporatism after the First World War – The Indian case», en Sandrine Kott y Joëlle Droux (coordinadoras): *Globalizing social rights. The International Labour Organization and beyond* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, y Ginebra, OIT, 2013), págs. 137-152.
- : «Fascist internationalism», en Glenda Sluga y Patricia Clavin (coordinadoras): *Internationalisms. A twentieth century history* (Cambridge, MA, Cambridge University Press, 2017), págs. 191-212.
- Herrera González, Patricio: «El pacto por la unidad obrera continental: sus antecedentes en Chile y México, 1936», *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, núm. 46 [2013], julio-diciembre, págs. 87-119.
- Hidalgo-Weber, Olga: «Social and political networks and the creation of the ILO: The role of British actors», en Sandrine Kott y Joëlle Droux (coordinadoras): *Globalizing social rights. The International Labour Organization and beyond* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, y Ginebra, OIT, 2013), págs. 17-31.
- : «Dimensions transnationales des politiques sociales britanniques: le rôle de la Grande-Bretagne au sein de l'OIT, 1919-1946», tesis doctoral (Ginebra, Universidad de Ginebra, 2015).
- : *La Grande-Bretagne et l'Organisation internationale du travail (1919-1946). Une nouvelle forme d'internationalisme* (Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, 2017).
- : «Femmes britanniques et pratiques internationales de justice sociale dans la première moitié du XXe siècle», *Le mouvement social*, núm. 263 [2018/2], págs. 77-92.
- Hilson, Mary: *The Nordic model: Scandinavia since 1945* (Londres, Reaktion Books, 2008).
- Hodge, Joseph Morgan: *The triumph of the expert. Agrarian doctrines of development and the legacies of British colonialism* (Athens, OH, Ohio University Press, 2007).
- Hoehntker, Dorothea, y Kott, Sandrine (coordinadoras): *À la rencontre de l'Europe au travail. Récits de voyages d'Albert Thomas* (París, Publications de la Sorbonne, y Ginebra, OIT, 2015).
- Hoffmann, Stefan-Ludwig (coordinador): *Human rights in the twentieth century* (Cambridge, Cambridge University Press, 2010).
- : «Human rights and history», *Past & Present*, vol. 232, núm. 1 [2016], págs. 279-310.
- Hofmeester, Karin, y Van der Linden, Marcel (coordinadores): *Handbook Global History of Work* (Berlín y Boston, DeGruyter Oldenbourg, 2018).
- Hooper, Paul F.: «The Institute of Pacific relations and the origins of Asian and Pacific studies», *Pacific Affairs*, vol. 61, núm. 1 [1988], págs. 98-121.
- Hu, Aiqun: *China's Social Insurance in the 20th century: A Global historical perspective* (Leiden, Brill, 2015).
- Huberman, Michael: *Odd couple: International trade and labor standards in history*, Yale Series in Economic and Financial History (New Haven, CT, Yale University Press, 2012).
- Hughes, Stephen, y Haworth, Nigel: «A shift in the centre of gravity: The ILO under Harold Butler and John G. Winant», en Jasmien Van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem y Marcel van der Linden (coordinadores): *ILO histories: Essays on the International Labour Organization and its impact on the world during the twentieth century* (Berna, Peter Lang, 2010), págs. 293-312.
- Hutchinson, John F.: «Rethinking the origins of the Red Cross», *Bulletin for the History of Medicine*, vol. 63, núm. 4 [1989], págs. 557-578.

- Imber, Mark F.: *The USA, ILO, UNESCO and IAEA. Politicization and withdrawal in the specialized agencies* (Nueva York, St. Martin's Press, 1989).
- Jacobson, Harold Karan: «The USSR and ILO», *International Organization*, vol. 14, núm. 3 (1957), págs. 402-428.
- James, Harold: *Rambouillet, 15. November 1975. Die Globalisierung der Wirtschaft* (Munich, Deutscher Taschenbuch Verlag, 1997).
- Jensen, Jill M.: «From Geneva to the Americas: The International Labor Organization and inter-American social security standards, 1936–1948», *International Labor and Working-Class History*, vol. 80, otoño (2011), págs. 215-240.
- : «US New Deal social policy experts and the ILO, 1948–1954», en Sandrine Kott y Joëlle Droux (coordinadoras): *Globalizing social rights. The International Labour Organization and beyond* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, y Ginebra, OIT, 2013), págs. 172-189.
- : «Negotiating a world trade and employment charter: The United States, the ILO and the collapse of the ITO ideal», en Jill M. Jensen y Nelson Lichtenstein (coordinadores): *The ILO from Geneva to the Pacific Rim. West meets East* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, y Ginebra, OIT, 2015), págs. 83-109.
- , y Lichtenstein, Nelson (coordinadores): *The ILO from Geneva to the Pacific Rim. West meets East* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, y Ginebra, OIT, 2015).
- Jensen, Steven L.B.: *The making of international human rights: The 1960s, decolonization, and the reconstruction of global values*. Human Rights in History (Nueva York, Cambridge University Press, 2017).
- Jolly, Richard; Emmerij, Louis; Ghai, Dharam, y Lapeyre, Frédéric: *UN contributions to development thinking and practice*, United Nations Intellectual History Project Series (Bloomington, IN, Indiana University Press, 2004).
- Josephson, Harold: *James T. Shotwell and the rise of internationalism in America* (Rutherford, NJ, Fairleigh Dickinson University Press, 1974).
- Kaufmann, Christine: *Globalisation and labour rights. The conflict between core labour rights and international economic law* (Oxford, Hart Publishing, 2007).
- Kelly, Patrick William: *Sovereign emergencies: Latin America and the making of global human rights politics*. Human Rights in History (Cambridge, Cambridge University Press, 2018).
- Kennedy, Paul M.: *The parliament of man: The past, present, and future of the United Nations* (Nueva York, Random House, 2006).
- Kent, Ann: *Beyond compliance: China, international organizations, and global security* (Palo Alto, CA, Stanford University Press, 2007).
- Kettunen, Pauli: «The ILO as a forum for developing and demonstrating a Nordic model», en Sandrine Kott y Joëlle Droux (coordinadoras): *Globalizing social rights. The International Labour Organization and beyond* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, y Ginebra, OIT, 2013), págs. 210-230.
- Kévonian, Dzovinar: «Enjeux de catégorisations et migrations internationales. Le Bureau international du Travail et les réfugiés (1925-1929)», *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 21, núm. 3 (2005), págs. 95-124.
- : «La légitimation par l'expertise: le Bureau international du travail et la statistique internationale», *Les cahiers Irice*, vol. 2, núm. 2 (2008), págs. 81-106.
- : «Les juristes et l'Organisation internationale du Travail, 1919-1939: processus de légitimation et institutionnalisation des relations internationales», *Journal of the History of International Law/Revue d'histoire du droit international*, vol. 12, núm. 2 (2010), págs. 227-266.

- Kleinöder, Nina; Müller, Stefan, y Uhl, Karsten (coordinadores): *Humanisierung der Arbeit. Aufbrüche und Konflikte in der rationalisierten Arbeitswelt des 20. Jahrhunderts* (Bielefeld, Transcript Verlag, 2019).
- Klose, Fabian: *Human rights in the shadow of colonial violence: The wars of independence in Kenya and Algeria*. Pennsylvania Studies in Human Rights (Filadelfia, PA, University of Pennsylvania Press, 2013).
- Konkel, Rob: «The monetization of global poverty: The concept of poverty in World Bank history, 1944–90», *Journal of Global History*, vol. 9, núm. 2 (2014), págs. 276–300.
- Kott, Sandrine: «Constructing a European social model: The fight for social insurance in the interwar period», en Jasmien Van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem y Marcel van der Linden (coordinadores): *ILO histories: Essays on the International Labour Organization and its impact on the world during the twentieth century* (Berna, Peter Lang, 2010), págs. 173–196.
- : «Dynamiques de l'internationalisation: l'Allemagne et l'Organisation internationale du Travail (1919–1940)», *Critique internationale*, vol. 52, núm. 3 (2011), págs. 69–84.
- : «The forced labor issue between human and social rights, 1947–1957», *Humanity. An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, vol. 3, núm. 3 (2012), Special issue on Human rights/Social rights, págs. 321–335.
- : «Fighting the war or preparing for peace? The ILO during the Second World War», *Journal of Modern European History*, vol. 12, núm. 3 (2014), págs. 359–376.
- : «From transnational reformist network to international organization: The International Association for Labour Legislation and the International Labour Organization, 1900–1930s», en Davide Rodogno, Bernhard Struck y Jakob Vogel (coordinadores): *Shaping the transnational sphere: Experts, networks and issues from the 1840s to the 1930s* (Nueva York, Berghahn Books, 2015), págs. 239–258.
- : «Le mouvement social – La justice sociale dans un monde global: l'Organisation internationale du Travail (1919–2019)», *Le mouvement social – La justice sociale dans un monde global: l'Organisation internationale du Travail (1919–2019)*, número especial de *Le mouvement social*, núm. 263 (2018/2), págs. 3–14.
- : «OIT, justice sociale et mondes communistes: concurrences, émulations, convergences», *Le mouvement social*, núm. 263 (2018/2), págs. 139–151.
- : «Towards a social history of international organizations: The ILO and the internationalisation of Western social expertise (1919–1949)», en Miguel Bandeira Jerónimo y José Pedro Monteiro (coordinadores): *Internationalism, imperialism and the formation of the contemporary world: The pasts of the present* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2018), págs. 35–57.
- : «Competing internationalisms: The Third Reich and the International Labour Organization», en Sandrine Kott y Kiran Klaus Patel (coordinadoras): *Nazism across borders: The social policies of the Third Reich and their global appeal* (Oxford, Oxford University Press, 2018), págs. 29–52.
- , y Droux, Joëlle (coordinadoras): *Globalizing social rights. The International Labour Organization and beyond* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, y Ginebra, OIT, 2013).
- La Hovary, Claire: «A challenging ménage à trois? Tripartism in the International Labour Organization», *International Organizations Law Review*, vol. 12, núm. 1 (2015), págs. 204–236.
- Lake, Marilyn: «The ILO, Australia and the Asia-Pacific Region: New solidarities or internationalism in the national interest?», en Jill M. Jensen y Nelson Lichtenstein (coordinadores): *The ILO from Geneva to the Pacific Rim. West meets East* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, y Ginebra, OIT, 2015), págs. 33–54.

- Lapeyre, Jean: *Le dialogue social européen. Histoire d'une innovation sociale (1985-2003)* (Bruselas, European Trade Union Institute, 2017).
- Laqua, Daniel (coordinador): *Internationalism reconfigured: Transnational ideas and movements between the World Wars*. International Library of Twentieth Century History (Londres, I.B. Tauris, 2011).
- Latham, Michael E.: *Modernization as ideology: American social science and 'Nation Building' in the Kennedy era* (Chapel Hill, NC, University of North Carolina Press, 2000).
- Lauren, Paul Gordon: *Power and prejudice: The politics and diplomacy of racial discrimination* (Boulder, CO, Westview, 1988).
- Lee, Eddy: «Orígenes y vigencia de la Declaración de Filadelfia», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 113, núm. 4 (1994), págs. 531-550.
- Leimgruber, Matthieu: «The embattled standard-bearer of social insurance and its challenger: The ILO, the OECD and the 'Crisis of the Welfare State', 1975-1985», en Sandrine Kott y Joëlle Droux (coordinadoras): *Globalizing social rights. The International Labour Organization and beyond* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, y Ginebra, OIT, 2013), págs. 293-309.
- , y Schmelzer, Matthias (coordinadores): *The OECD and the international political economy since 1948* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2017).
- Lerner, Abba P. «Mr. Keynes' 'General Theory of Employment, Interest and Money'» *International Labour Review*, vol. 34, núm. 4 (1936), págs. 435-454. Edición de 1937 en español: «La teoría general del Señor Keynes sobre el empleo, el interés y la moneda», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 16, núm. 6 (1937), págs. 483-521.
- Lespinet-Moret, Isabelle: «Promouvoir la santé au travail comme droit social (1919-1940)?», *Le mouvement social*, núm. 263 (2018/2), págs. 61-76.
- , y Vincent Viet (coordinadores): *L'Organisation internationale du Travail: origine, développement, avenir* (Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2011).
- Lichtenstein, Nelson: *State of the Union: A century of American labor. Politics and society in twentieth-century America* (Princeton, NJ, Princeton University Press, 2002).
- : «The ILO and the Corporate Social Responsibility Regime in East and South Asia», en Jill M. Jensen y Nelson Lichtenstein (coordinadores): *The ILO from Geneva to the Pacific Rim: West meets East* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, y Ginebra, OIT, 2015), págs. 277-296.
- Liebeskind Sauthier, Ingrid: «Modern unemployment: From the creation of the concept to the International Labour Office's first standards», en Sandrine Kott y Joëlle Droux (coordinadoras): *Globalizing social rights. The International Labour Organization and beyond* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, y Ginebra, OIT, 2013), págs. 67-84.
- Liebscher, Daniela: *Freude und Arbeit. Zur internationalen Freizeit- und Sozialpolitik des faschistischen Italien und des NS-Regimes*. Italien in der Moderne, vol. 16 (Colonia, SH-Verlag, 2009).
- Lieten, G.K. «The ILO setting the terms in the child labour debate», en Jasmien Van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem y Marcel van der Linden (coordinadores): *ILO histories: Essays on the International Labour Organization and its impact on the world during the twentieth century* (Berna, Peter Lang, 2010), págs. 443-460.
- Linnik, Marianna, y Thorsen, Sune Skadegaard. «ILO and CSR – Minimum human rights standards for corporations», en IIEL y OIT: *Governance, international law and corporate social responsibility*, págs. 105-127 (Ginebra, IIEL y OIT, 2008).
- Lorenz, Edward C.: *Defining global justice: The history of U.S. international labor standards policy* (Notre Dame, IN, University of Notre Dame Press, 2001).

- Lorwin, Lewis: *The International Labor Movement: History, policies, outlook* (Nueva York, Harper and Bros., 1953).
- Louis, Marieke: «The ILO, social partners and the G20: New prospects for social dialogue at the global level?» *Global Social Policy*, vol. 16, núm. 3 (2016), págs. 235-252.
- : «La diplomatie sociale des multinationales», *La vie des idées*, 9 de octubre de 2018, <https://laviedesidees.fr/La-diplomatie-sociale-des-multinationales.html>.
- : «Women's representation at the ILO: A hundred years of marginalization», en Eileen Boris, Dorothea Hoehtker y Susan Zimmermann (coordinadoras): *Women's ILO. Transnational networks, global labour standards and gender equality, 1919 to present*. Studies in Global Social History (Leiden, Brill, y Ginebra, OIT, 2018), págs. 202-225.
- : «Hansenne, Michel», en Bob Reinalda, Kent J. Kille y Jaci Leigh Eisenberg (coordinadores): *IO BIO: Biographical dictionary of Secretaries-General of international organizations*, www.ru.nl/fm/iobio.
- Maier, Charles: «The politics of productivity: Foundations of American international economic policy after World War II», *International Organization*, vol. 31, núm. 4 (1977), págs. 607-633.
- Massart, Sylvie: «Les voyages d'Albert Thomas, directeur du BIT (1919-1932)», tesis doctoral (París, Université Paris 1 Pantheon-Sorbonne, 1993).
- Matera, Marc, y Kingsley Kent, Susan: *The Global 1930s: The international decade* (Londres, Routledge, 2017).
- Maul, Daniel Roger: «The International Labour Organization and the struggle against forced labour from 1919 to the present», *Labor History*, vol. 48, núm. 4 (2007), págs. 477-500.
- : «'Help them move the ILO way': The International Labour Organization and the modernization discourse in the era of decolonization and the Cold War», *Diplomatic History*, vol. 33, núm. 3 (2009), págs. 387-404.
- : «The International Labour Organization and the globalization of human rights, 1944-1970», en Stefan-Ludwig Hoffmann (coordinador): *Human rights in the twentieth century* (Cambridge, Cambridge University Press, 2010), págs. 301-320.
- : «The 'Morse Years': The ILO 1948-1970», en Jasmien Van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem y Marcel van der Linden (coordinadores): *ILO histories: Essays on the International Labour Organization and its impact on the world during the twentieth century* (Berna, Peter Lang, 2010), págs. 365-400.
- : «The ILO, Asia and the beginnings of technical assistance, 1945-60», en Jill M. Jensen y Nelson Lichtenstein (coordinadores): *The ILO from Geneva to the Pacific Rim. West meets East* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, y Ginebra, OIT, 2015), págs. 110-133.
- : *Derechos humanos, desarrollo y descolonización: La Organización Internacional del Trabajo entre 1940 y 1970* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, y Ginebra, OIT, 2019).
- : «Morse, David Abner», en Bob Reinalda, Kent J. Kille y Jaci Leigh Eisenberg (coordinadores): *IO BIO: Biographical dictionary of Secretaries-General of international organizations*, www.ru.nl/fm/iobio.
- ; Puddu, Luca, y Tijani, Hakeem Ibikunle: «The International Labour Organization», en Stefano Belluci y Andreas Eckert (coordinadores): *General labour history of Africa: Workers, employers and governments, 20th-21st centuries* (Martlesham, James Currey, y Ginebra, OIT, 2019), págs. 223-264.
- Maupain, Francis: *The future of the International Labour Organization in the global economy* (Oxford, Hart Publishing, 2013).

- Maurel, Chloé. «OIT et responsabilité sociale des sociétés transnationales depuis 1970», en Isabelle Lespinet-Moret y Vincent Viet (coordinadores): *L'Organisation internationale du travail: origine, développement, avenir* (Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2011), págs. 179-192.
- Mazower, Mark: *No enchanted palace: The end of empire and the ideological origins of the United Nations*, Lawrence Stone Lectures (Princeton, NJ, Princeton University Press, 2009).
- : *Governing the world: The history of an idea* (Nueva York, The Penguin Press, 2012).
- McPherson, Alan, y Wehrli, Yannick (coordinadores): *Beyond geopolitics: New histories of Latin America at the League of Nations* (Albuquerque, NM, University of New Mexico Press, 2015).
- Mechi, Lorenzo. «Du BIT à la politique sociale européenne: l'origine d'un modèle», *Le mouvement social*, núm. 244 (2013/3), págs. 17-30.
- : «Economic regionalism and social stabilisation: The International Labour Organization and Western Europe in the early post-war years», *International History Review*, vol. 35, núm. 4 (2013), págs. 844-862.
- Mehrotra, Santosh, y Jolly, Richard (coordinadores): *Development with a human face: Experiences in social achievement and economic growth* (Oxford, Oxford University Press, 1998).
- Monteiro, José Pedro. «'One of those too-rare examples': The International Labour Organization, the colonial question and forced labour (1961-1963)», en Miguel Bandeira Jerónimo y José Pedro Monteiro (coordinadores): *Internationalism, imperialism and the formation of the contemporary world. The pasts of the present* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2018), págs. 221-249.
- Morse, David A.: «The employment problem in developing countries», en Ronald Robinson y Peter Johnston (coordinadores): *Prospects for employment opportunities in the nineteen seventies: Papers and impressions of the Seventh Cambridge Conference on Development Problems, 13th to 24th September 1979 at Jesus College, Cambridge*. Foreign and Commonwealth Office, Overseas Development Administration, Cambridge University Overseas Studies Committee (Londres, HMSO, 1971), págs. 5-13.
- Morsink, Johannes: *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, drafting, and intent* (Filadelfia, PA, University of Pennsylvania Press, 1999).
- Moyn, Samuel: *The last utopia: Human rights in history* (Cambridge, MA, Belknap Press of Harvard University Press, 2010).
- : *Not enough: Human rights in an unequal world* (Cambridge, MA, The Belknap Press of Harvard University Press, 2018).
- Moynihan, Daniel P.: «The United States and the International Labor Organisation, 1889-1934», tesis doctoral (Medford, MA, Fletcher School of Law and Diplomacy, 1960).
- Naciones Unidas: *The United Nations and Apartheid 1948-1994* (Nueva York, Naciones Unidas, Departamento de Información Pública, 1994).
- : *Report of the World Summit for Social Development*, Copenhague, 6-12 de marzo de 1995 (Nueva York, Naciones Unidas, 1996).
- Natchkova, Nora, y Schoeni, Céline. «The ILO, feminists and expert networks: The challenges of a protective policy», en Sandrine Kott y Joëlle Droux (coordinadoras): *Globalizing social rights. The International Labour Organization and beyond* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, y Ginebra, OIT, 2013), págs. 49-66.

- Neunsinger, Silke. «The unobtainable magic of numbers: Equal remuneration, the ILO and the International Trade Union Movement, 1950s–1980s», en Eileen Boris, Dorothea Hoehtker y Susan Zimmermann (coordinadoras): *Women's ILO. Transnational networks, global labour standards and gender equality, 1919 to present*, Studies in Global Social History (Leiden, Brill, y Ginebra, OIT, 2018), págs.121-148.
- Nolan, Mary: *Visions of modernity: American business and the modernization of Germany* (Oxford, Oxford University Press, 1994).
- Normand, Roger, y Zaidi, Sahra: *Human rights at the UN: The political history of universal justice* (Bloomington, IN, Indiana University Press, 2008).
- Norsky, K.K.: *The influence of the International Labour Organization on principles of social policy in non-metropolitan territories* (Oxford, Oxford University Press, 1951).
- Oechslin, Jean-Jacques: *The International Organisation of Employers. Three-quarters of a century in the service of the enterprise (1920–1998)* (Ginebra, OIE, 2001).
- O'Higgins, Paul: «'Labour is not a commodity' – An Irish contribution to international labour law», *Industrial Law Journal*, vol. 26, núm. 3 (1997), págs. 225-234.
- OIT: *Freedom of association*. Studies and Reports, Serie A, vols. 28-32 (Ginebra, OIT, 1927-1930).
- : *The International Labour Organisation. The first decade* (Londres, George Allen & Unwin Ltd., 1931).
- : *Constitution and Standing Orders of the International Labour Organisation* (Ginebra, OIT, 1934).
- : *Social policy in dependent territories* (Ginebra, OIT, 1944).
- : «El programa de mano de obra de la O.I.T.», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 39, núm. 4 (1949), abril, págs. 381-409.
- : *Poblaciones indígenas. Condiciones de vida y de trabajo de los pueblos autóctonos de los países independientes*, Serie Estudios y Documentos, núm. 35 (Ginebra, OIT, 1953).
- : *The ILO and Africa* (Ginebra, OIT, 1960).
- : *The role of the ILO in the promotion of economic expansion and social progress in developing countries* (Ginebra, OIT, 1961).
- : *The role of the ILO in the promotion of economic growth* (Ginebra, OIT, 1961).
- : *The ILO and Asia* (Ginebra, OIT, 1962).
- : *Employment, incomes, and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya* (Ginebra, OIT, 1972).
- : *World Employment 1995. An ILO Report* (Ginebra, OIT, 1995).
- : «Voces por la libertad sindical», número monográfico, *Educación Obrera*, núm. 112 (1998/3).
- : *Edward Phelan and the ILO. The life and views of an international social actor* (Ginebra, OIT, 2009).
- : «Trends in collective bargaining coverage: Stability, erosion or decline?» *Labour Relations and Collective Bargaining*, Issue Brief No. 1 (Ginebra, OIT, 2017). <https://tinyurl.com/y3mdzfrf>.
- , y Walk Free Foundation: *Estimaciones mundiales sobre la esclavitud moderna: Trabajo forzoso y matrimonio forzoso* (Ginebra, OIT, 2017).
- Okia, Opolot: *Communal labor in colonial Kenya: The legitimization of coercion, 1912–1930* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012).
- Olesen, Thorsten Barring; O. Pharo, Helge, y Paaskesen, Kristian (coordinadores): *Saints and sinners: Official development aid and its dynamics in a historical and comparative perspective*. Issues in Contemporary History (Oslo, Akademika Publishing, 2013).
- Orenstein, Mitchell A.: «Transitional social policy in the Czech Republic and Poland», *Czech Sociological Review*, vol. 3, núm. 2 (1995), págs. 179-196.

- : «Pension privatization: The transnational campaign», en Sandrine Kott y Joëlle Droux (coordinadoras): *Globalizing social rights. The International Labour Organization and beyond* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, y Ginebra, OIT, 2013), págs. 280-292.
- Ortuño Anaya, Pilar: *European socialists and Spain: The transition to democracy, 1959-77* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2002).
- O'Sullivan, Kevin: «'A Global Nervous System': The rise and rise of European humanitarian NGOs, 1945-1990», en Marc Frey, Sönke Kunkel y Corinna R. Unger (coordinadores): *International organizations and development* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014), págs. 196-219.
- Packenham, Robert A.: *Liberal America and the third world: Political development ideas in foreign aid and social science* (Princeton, NJ, Princeton University Press, 1973).
- Patel, Kiran Klaus: *The New Deal. A global history* (Princeton, NJ, Princeton University Press, 2016).
- Pécoud, Antoine: «What do we know about the International Organization for Migration?», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 44, núm. 10 (2018), págs. 1621-1638.
- Pedersen, Susan: «Back to the League of Nations», *American Historical Review*, vol. 112, núm. 4 (2007), págs. 1091-1117.
- : *The guardians: The League of Nations and the crisis of empire* (Oxford, Oxford University Press, 2015).
- Pernet, Corinne A.: «Developing nutritional standards and food policy: Latin American reformers between the ILO, the League of Nations Health Organization, and the Pan-American Sanitary Bureau», en Sandrine Kott y Joëlle Droux (coordinadoras): *Globalizing social rights. The International Labour Organization and beyond* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, y Ginebra, OIT, 2013), págs. 249-261.
- Phelan, Edward: «Some reminiscences of the International Labour Organization», en OIT: *Edward Phelan and the ILO. The life and views of an international social actor* (Ginebra, OIT, 2009), págs. 227-257; también publicado en *Studies: An Irish Quarterly Review*, vol. 43, núm. 171 (1954), págs. 241-270.
- : «The ILO sets up its Wartime Centre in Canada», en OIT: *Edward Phelan and the ILO. The life and views of an international social actor* (Ginebra, OIT, 2009), págs. 259-279; también publicado en *Studies: An Irish Quarterly Review*, vol. 44, núm. 174 (1955), págs. 151-170.
- Piguet, Laure: «La justice sociale par les statistiques? Le cas des accidents d'attelage des wagons de chemins de fer (1923-1931)», *Le mouvement social*, núm. 263 (2018/2), págs. 31-43.
- Plata-Stenger, Véronique: «'To raise awareness of difficulties and to assert their opinion'. The International Labour Office and the regionalization of international cooperation in the 1930s», en Alan McPherson y Yannick Wehrli (coordinadores): *Beyond geopolitics: New histories of Latin America at the League of Nations* (Albuquerque, University of New Mexico Press, 2015), págs. 97-113.
- : «Europe, the ILO and the wider world (1919-1954)», EGO – European History Online (Mainz, Leibniz-Institut für Europäische Geschichte, 2016). <https://bit.ly/2P8Lg12>.
- : «Une voie sociale pour le développement. Le Bureau international du Travail et les débuts de la coopération technique (1919-1949)», tesis doctoral (Ginebra, Université de Genève, 2016).
- : «L'OIT et le problème du sous-développement en Asie dans l'entre-deux-guerres», *Le mouvement social*, núm. 263 (2018/2), págs. 109-122.
- : *Social reform, modernization and technical diplomacy: The ILO contribution to development (1930-1946)* (Berlín, De Gruyter Oldenbourg, de próxima publicación).

- Plesch, Dan: *America, Hitler and the UN: How the allies won World War II and forged a peace* (Londres, I.B. Tauris, 2010).
- Pohrt, Oliver: *Die internationale Gewerkschaftsbewegung zwischen Einheitswunsch und Kaltem Krieg. Der Weltgewerkschaftsbund (WGB) von der Gründungsphase bis zu seiner Spaltung (1941-1949)* (Regensburg, S. Roderer Verlag, 2000).
- Polanyi, Karl: *The great transformation* (Nueva York, Rinehart & Company, 1944).
- Prashad, Vijay: *The darker nations: A people's history of the Third World*. A New Press People's History (Nueva York, New Press, 2007).
- Prince, Charles: «The U.S.S.R. and international organizations», *The American Journal of International Law*, vol. 36, núm. 3 (1942), págs. 425-445.
- Public Papers of the Presidents of the United States: *Jimmy Carter, 1980-81*. Tres volúmenes (Washington, DC, U.S. Government Printing Office, 1981-1982).
- Raphael, Lutz: «Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts», *Geschichte und Gesellschaft*, vol. 22, núm. 2 (1996), págs. 165-193.
- Reinalda, Bob: «Organization theory and the autonomy of the International Labour Organization: Two classic studies still going strong», en Bob Reinalda y Bertjan Verbeek (coordinadores): *Autonomous policy making by international organisations* (Londres, Routledge, 1998), págs. 42-61.
- : *Routledge history of international organizations: From 1815 to the present day* (Londres, Routledge, 2009).
- ; Kille, Kent J., y Eisenberg, Jaci Leigh (coordinadores): *IO Bio: Biographical dictionary of Secretaries-General of International Organizations*. www.ru.nl/fm/iobio.
- Reynaud, Emmanuel: *The International Labour Organization and the living wage: A historical perspective*, Conditions of Work and Employment Series No. 90 (Ginebra, OIT, 2017).
- : *The International Labour Organization and globalization. fundamental rights, decent work and social justice*, ILO Research Paper Series No. 21 (Ginebra, OIT, 2018).
- Ribi Forclaz, Amalia: «A new target for international social reform: The International Labour Organization and working and living conditions in agriculture in the inter-war years», *Contemporary European History*, vol. 20, núm. 3 (2011), págs. 307-329.
- Richards, Peter J.: «Conservación del empleo y programas de estabilización económica: ¿Pueden fijarse objetivos de empleo?», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 105, núm. 4 (1986), págs. 525-538.
- Robertson, Thomas: *The Malthusian moment: Global population growth and the birth of American environmentalism*. Studies in Modern Science, Technology, and the Environment (New Brunswick, NJ, Rutgers University Press, 2012).
- Rodgers, Gerry (coordinador): *The poverty agenda and the ILO. Issues for research and action* (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, 1995).
- : «Decent work as a development objective», *The Indian Journal of Labour Economics*, vol. 44, núm. 1 (2001), págs. 15-26.
- : «India, the ILO and the quest for social justice since 1919», *Economic and Political Weekly*, vol. 46, núm. 10 (2011), marzo, págs. 45-52.
- ; Krishnamurty, J., y Bhattacharya, Sabyasachi: «India and the ILO in historical perspective», *Economic and Political Weekly*, vol. 46, núm. 10 (2011).
- ; Lee, Eddy; Swepston, Lee, y Van Daele, Jasmien (coordinadores): *La Organización Internacional del Trabajo y la lucha por la justicia social, 1919-2009* (Ithaca, NY, Cornell University Press, y Ginebra, OIT, 2009).

- Rodríguez García, Magaly: «Conclusion: The ILO's impact on the world», en Jasmien Van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem y Marcel van der Linden (coordinadores): *ILO histories: Essays on the International Labour Organization and its impact on the world during the twentieth century* (Berna, Peter Lang, 2010), págs. 461-478.
- ; Rodogno, Davide, y Kozma, Liat (coordinadores): *The League of Nations' work on social issues. Visions, endeavours and experiments* (Nueva York, United Nations Press, 2016).
- Rodríguez-Piñero, Luis: *Indigenous peoples, postcolonialism, and international law: The ILO regime, 1919-1989* (Oxford, Oxford University Press, 2005).
- Roelants, Bruno; Eum, Hyungsik; Esim, Simel; Novkovic, Sonja, y Katamajäki, Waltteri (coordinadores): *Cooperatives and the world of work* (Londres, Routledge, de próxima publicación).
- Rosado Marzán, César F.: «The limits of human rights for labour rights: A retrospective look at the case of Chile», en Jill M. Jensen y Nelson Lichtenstein (coordinadores): *The ILO from Geneva to the Pacific Rim. West meets East* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, y Ginebra, OIT, 2015), págs. 206-230.
- Rosental, Paul-André: «Géopolitique et État-providence: le BIT et la politique mondiale des migrations dans l'entre-deux-guerres», *Annales. HSS*, vol. 61, núm. 1 (2006), págs. 99-134.
- Royle, Tony: «The ILO's shift to promotional principles and the 'privatization' of labour rights: An analysis of labour standards, voluntary self-regulation and social clauses», *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 26, núm. 3 (2010), págs. 249-271.
- Rupp, Leila J.: *Worlds of women: The making of an international women's movement* (Princeton, NJ, Princeton University Press, 1997).
- Sánchez Bajo, Claudia: «Work and cooperatives: A century of ILO interaction with the cooperative movement», en Bruno Roelants, Hyungsik Eum, Simel Esim, Sonja Novkovic y Waltteri Katamajäki (coordinadores): *Cooperatives and the world of work* (Londres, Routledge, de próxima publicación).
- Saunier, Pierre-Yves: «Borderline work: ILO explorations onto the housing scene until 1940», en Jasmien Van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem y Marcel van der Linden (coordinadores): *ILO histories: Essays on the International Labour Organization and its impact on the world during the twentieth century* (Berna, Peter Lang, 2010), págs. 197-220.
- Schenk, Catherine R.: *International economic relations since 1945* (Londres, Routledge, 2011).
- Schild, Georg: *Bretton Woods and Dumbarton Oaks. American economic and political postwar planning in the summer of 1944* (Nueva York, St. Martin's Press, 1995).
- Schmelzer, Matthias: *The hegemony of growth: The OECD and the making of the economic growth paradigm* (Cambridge, Cambridge University Press, 2016).
- Schot, Johan, y Lagendijk, Vincent: «Technocratic internationalism in the interwar years: Building Europe on motorways and electricity networks», *Journal of Modern European History*, vol. 6, núm. 2 (2008), págs. 196-217.
- Scodeller, Gabriela: «Educar en derechos laborales: políticas y acciones desplegadas por la OIT en América Latina durante los años 1950-1970», en Laura Caruso y Andrés Stagnaro (coordinadores): *Una historia regional de la OIT: Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano* (La Plata, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2017), págs. 213-254.

- Seekings, Jeremy: «The ILO and welfare reform in South Africa, Latin America and the Caribbean, 1919–1950», en Jasmien Van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem y Marcel van der Linden (coordinadores): *ILO histories: Essays on the International Labour Organization and its impact on the world during the twentieth century* (Berna, Peter Lang, 2010), págs. 145-172.
- Serra, Narcís, y Stiglitz, Joseph E.: *The Washington Consensus reconsidered: Towards a new global governance*. The Initiative for Policy Dialogue Series (Oxford, Oxford University Press, 2008).
- Servais, Jean-Michel: *International Labour Organization (ILO)* (Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2005).
- Shotwell, James T.: «The International Labor Organization as an alternative to violent revolution», *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 166, núm. 1 (1933), págs. 18-25.
- (coordinador): *The origins of the International Labor Organization*. Dos volúmenes (Nueva York, Columbia University Press, 1934).
- Sikkink, Kathryn: *Mixed signals: U.S. human rights policy and Latin America* (Ithaca, NY, Cornell University Press, 2004).
- Sinclair, Guy Fiti: *To reform the world: International organizations and the making of modern states*. The History and Theory of International Law (Nueva York, Oxford University Press, 2017).
- Singer, Hans: *Research of the World Employment Programme: Future priorities and selective assessment* (Ginebra, OIT, 1992).
- Skran, Claudena: *Refugees in interwar Europe. The emergence of a regime* (Oxford, Clarendon Press, 1995).
- Slobodian, Quinn: *Globalists: The end of empire and the birth of neoliberalism* (Cambridge, MA, Harvard University Press, 2018).
- Sluga, Glenda: *Internationalism in the age of nationalism* (Filadelfia, PA, University of Pennsylvania Press, 2013).
- , y Clavin, Patricia (coordinadoras): *Internationalisms: A twentieth century history* (Cambridge, Cambridge University Press, 2017).
- , y —: «Rethinking the history of Internationalism», en Glenda Sluga y Patricia Clavin (coordinadoras): *Internationalisms: A twentieth century history* (Cambridge, Cambridge University Press, 2017), págs. 3-14.
- Smith, Mark B.: «Social rights in the soviet dictatorship: The constitutional right to welfare from Stalin to Brezhnev», *Humanity*, vol. 3, núm. 3 (2012), págs. 385-406.
- Snyder, Sarah B.: *Human rights activism and the end of the Cold War: A transnational history of the Helsinki Network*. Human Rights in History (Nueva York, Cambridge University Press, 2011).
- Standing, Guy: «The ILO: An agency for globalization?», *Development and Change*, vol. 39, núm. 3 (2008), págs. 355-384.
- Steiner, Zara: *The lights that failed. European international history 1919–1933* (Oxford, Oxford University Press, 2005).
- Stegmann, Natali: «The ILO and East Central Europe. Insights into the early Polish and Czechoslovak interwar years», *Acta Universitatis Carolinae. Studia Territorialia*, vol. 17, núm. 1 (2017), págs. 11-34.
- Stricker, Yann: «'International migration' between empire and nation. The statistical construction of an ambiguous global category in the International Labour Office in the 1920s», *Ethnicities* (2019).

- Studer, Brigitte; Wecker, Regina, y Sutter, Gaby (coordinadoras): *Die "schutzbedürftige Frau." Zur Konstruktion von Geschlecht durch Mutterschaftsversicherung, Nachtarbeitsverbot und Sonderschutzgesetzgebung* (Zurich, Chronos, 2001).
- Supiot, Alain: *The spirit of Philadelphia: Social justice vs. the total market* (Londres y Nueva York, Verso, 2012).
- Süss, Dietmar: «Der Sieg der grauen Herren? Flexibilisierung und der Kampf um Zeit in den 1970er und 1980er Jahren», en Anselm Döring-Manteuffel, Lutz Raphael y Thomas Schlemmer (coordinadores): *Die Vorgeschichte der Gegenwart. Dimensionen des Strukturbruchs nach dem Boom* (Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 2016), págs. 109-127.
- Tapiola, Kari: «Die 'Multis': Ein Thema für die Vereinten Nationen», *Vereinte Nationen*, núm. 5 (1978), págs. 151-154.
- : «The ILO system of regular supervision of the application of conventions and recommendations: A lasting paradigm», en George P. Politakis (coordinador): *Protecting labour rights as human rights: Present and future of international supervision*. Actas del coloquio internacional organizado con ocasión del 80.º aniversario de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, Ginebra, 24-25 de noviembre (Ginebra, OIT, 2006), págs. 29-36.
- : *The teeth of the ILO. The impact of the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* (Ginebra, OIT, 2018).
- Thébaud, Françoise: «Difficult inroads, unexpected results: The correspondence committee on women's work in the 1930s», en Eileen Boris, Dorothea Hoehtker y Susan Zimmermann (coordinadoras): *Women's ILO. Transnational networks, global labour standards and gender equality, 1919 to present*. Studies in Global Social History (Leiden, Brill, y Ginebra, OIT, 2018), págs. 50-74.
- Thomas, Albert: *Politique sociale internationale* (Ginebra, OIT, 1947).
- : *A la recontre de l'orient. Notes de voyage 1928-1929* (Ginebra, Société des amis d'Albert Thomas, 1959).
- Thomas, Daniel C.: *The Helsinki effect: International norms, human rights, and the demise of communism* (Princeton, NJ, Princeton University Press, 2001).
- Thörn, Håkan: *Anti-Apartheid and the emergence of a global civil society* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006).
- Tosstorff, Reiner: *Wilhelm Leuschner gegen Robert Ley. Ablehnung der Nazi-Diktatur durch die Internationale Arbeitskonferenz 1933 in Genf*. VAS (Frankfurt am Main, Verlag für akademische Schriften, 2007).
- : «The International Trade Union Movement and the foundation of the International Labour Organization», *International Review of Social History*, vol. 50, núm. 3 (2005), págs. 399-433.
- : «Albert Thomas, the ILO and the IFTU: A Case of Mutual Benefit?» en Jasmien Van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem y Marcel van der Linden (coordinadores): *ILO histories: Essays on the International Labour Organization and its impact on the world during the twentieth century* (Berna, Peter Lang, 2010), págs. 91-114.
- : *Workers' resistance against nazi Germany at the International Labour Conference 1933* (Ginebra, OIT, 2013).
- : *The Red International of Labour Unions (RILU) 1920-1937* (Leiden, Brill, 2016).
- Toye, John: *Dilemmas of development: Reflections on the counter-revolution in development economics*. Segunda edición (Cambridge, MA, Blackwell, 1993).
- Treu, Tiziano: «La flexibilidad laboral en Europa», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 112, núm. 2 (1993), págs. 217-234.

- Tsogas, George: «Labour standards in international trade agreements: An assessment of the arguments», *The International Journal of Human Resource Management*, vol. 10, núm. 2 (1999), págs. 351-375.
- Unger, Corinna R.: *International development. A post-war history* (Londres, Bloomsbury Academic Publishing, 2018).
- Valticos, Nicolas: *International labour law* (Deventer, Kluwer, 1979).
- : «La Organización Internacional del Trabajo: Cincuenta años de actividades normativas», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 115, núm. 3-4 (1996), págs. 429-452.
- Van Daele, Jasmien: «Engineering social peace: Networks, ideas and the founding of the International Labour Organization», *International Review of Social History*, vol. 50, núm. 3 (2005), págs. 435-466.
- : «The International Labour Organization in past and present research», *International Review of Social History*, vol. 53, núm. 3 (2008), págs. 485-511.
- ; Rodríguez García, Magaly; Van Goethem, Geert, y Van der Linden, Marcel (coordinadores): *ILO histories: Essays on the International Labour Organization and its impact on the world during the twentieth century* (Berna, Peter Lang, 2010).
- Van der Linden, Marcel: «Trade unions», en Karin Hofmeester y Marcel Van der Linden (coordinadores): *Handbook Global History of Work* (Berlín, De Gruyter Oldenbourg, 2018), págs. 551-570.
- Van Goethem, Geert: *The Amsterdam International: The world of the International Federation of Trade Unions (IFTU), 1913-1945* (Aldershot, Ashgate Publishing, 2006).
- : «Labor's second front: The foreign policy of the American and British trade union movements during the Second World War», *Diplomatic History*, vol. 34, núm. 4 (2010), págs. 663-680.
- : «Phelan's war: The International Labour Organization in limbo (1941-1948)», en Jasmien Van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem y Marcel van der Linden (coordinadores): *ILO histories: Essays on the International Labour Organization and its impact on the world during the twentieth century* (Berna, Peter Lang, 2010), págs. 313-340.
- Verbruggen, Christophe: «Intellectual workers and their search for a place within the ILO during the interwar period», en Jasmien Van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem y Marcel van der Linden (coordinadores): *ILO histories: Essays on the International Labour Organization and its impact on the world during the twentieth century* (Berna, Peter Lang, 2010), págs. 271-292.
- Vosko, Leah: «Decent work. The shifting role of the ILO and the struggle for global social justice», *Global Social Policy*, vol. 2, núm. 1 (2002), págs. 19-46.
- Weber, Petra: *Gescheiterte Sozialpartnerschaft – Gefährdete Republik? Industrielle Beziehungen, Arbeitskämpfe und der Sozialstaat. Deutschland und Frankreich im Vergleich (1918-1933/39)* (Munich, Oldenbourg, 2010).
- Wehrli, Yannick, y Herrera León, Fabián: «Le BIT et l'Amérique latine durant l'entre-deux-guerres: problèmes et enjeux», en Isabelle Lespinet-Moret y Vincent Viet (coordinadores): *L'Organisation internationale du travail: origine, développement, avenir* (Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2011), págs. 157-166.
- Weindling, Paul: «Social medicine at the League of Nations Health Organisation and the International Labour Office compared», en Paul Weindling (coordinador): *International health organisations and movements, 1918-1939* (Cambridge, Cambridge University Press, 1995), págs. 134-153.
- Weisband, Edward, y Singleton, Edward: «ILO industrial committees and sectoral activities: An institutional history», Working Paper SAP 2.53/WP.100, Programa de Actividades Sectoriales (Ginebra, OIT, 1996).

- Weissbrodt, David, y Bartolomei, Maria Luisa: «The effectiveness of international human rights pressures: The case of Argentina, 1976–1983», *Minnesota Law Review*, vol. 75 (1991), págs. 1009-1035.
- Whelan, Daniel J., y Donnelly, Jack: «The West, economic and social rights, and the global human rights regime: Setting the record straight», *Human Rights Quarterly*, vol. 29, núm. 4 (2007), págs. 908-949.
- Wikander, Ulla: «Demands on the ILO by Internationally Organized Women in 1919», en Jasmien Van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem y Marcel van der Linden (coordinadores): *ILO histories: Essays on the International Labour Organization and its impact on the world during the twentieth century* (Berná, Peter Lang, 2010), págs. 67-90.
- Winter, Jay, y Prost, Antoine: *René Cassin and human rights: From the Great War to the universal declaration*. Human Rights in History (Cambridge, Cambridge University Press, 2013).
- Wobbe, Theresa: «Das Globalwerden der Menschenrechte in der ILO: Die Umdeutung von Arbeitsrechten im Kontext weltgesellschaftlicher Strukturprobleme von den 1930er bis 1950er Jahren», en Bettina Heintz y Britta Leisering (coordinadoras): *Menschenrechte in der Weltgesellschaft. Deutungswandel und Wirkungsweise eines globalen Leitwerts* (Frankfurt am Main, Campus Verlag, 2015), págs. 283-316.
- Yifeng, Chen: «The International Labour Organization and labour governance in China 1919–1949», en Roger Blanpain, Ulla Liukkunen y Chen Yifeng (coordinadores): *China and ILO fundamental principles and rights at work*. Número especial del *Bulletin of Comparative Labour Relations*, vol. 86 (2014) (Alphen aan de Rijn, Kluwer Law International), págs. 19-54.
- Zaragori, Aurélien: «Missions et Organisation internationale du Travail (OIT): Quelles collaborations pour le développement? Une étude historique (1920-1970)», *Social Sciences and Missions*, vol. 29 (2016), págs. 310-342.
- : «L'OIT, le Saint-Siège et les milieux catholiques africains et latino-américains dans les années 1950 et 1960», *Le mouvement social*, núm. 263 (2018/2), abril-junio, págs. 123-138.
- Zimmermann, Susan: «'Special circumstances' in Geneva: The ILO and the world of non-metropolitan labour in the inter-war years», en Jasmien Van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem y Marcel van der Linden (coordinadores): *ILO histories: Essays on the International Labour Organization and its impact on the world during the twentieth century* (Berná, Peter Lang, 2010), págs. 221-250.

Índice onomástico

- Alcock, Antony 10
Allende, Salvador 125, 241, 257
Alston, Phillip 278
Altmeyer, Arthur 133
Ammar, Abbas 171, 187
Arnou, André 57
Astapenko, Pavel 231, 233
Attlee, Clement 125
- Barnes, George 22
Benson, Wilfrid 134
Berle, Adolph 125
Beveridge, William 119, 133
Bevin, Ernest 134
Blanchard, Francis 233, 236, 237, 244,
246, 249, 250, 257, 261, 263, 269
Bondfield, Margaret 63
Brüning, Heinrich 93
Bush, George W. 13
Butler, Harold 25, 37, 43, 47, 79, 80, 91,
92, 94, 95, 108, 109, 110, 111, 123, 125,
152, 171
- Cárdenas, Lázaro 113
Carozzi, Luigi 74
Carter, Jimmy 124, 128, 130, 235, 237,
238, 243
Cassin, René 129
Cecil, Robert 54
Chamberlain, Austen 54
Churchill, Winston 84, 125, 126, 135, 148
Claussen, Wilhelm 103
Cox, Robert 176
- De Gaulle, Charles 129
Delevigne, Malcolm 25
Delors, Jacques 260
Devinat, Paul 51
Dimitrov, Georgi 105
- Emmerij, Louis 188, 191
- Fauquet, Georges 53
Filene, Edward A. 50
Fontaine, Arthur 18, 19, 20, 26, 37
Franco, Francisco 239, 241
- Ghai, Dharam 191
Givry, Jean de 249
Goebbels, Joseph 103
Gompers, Samuel 26, 27, 31, 108
Goodrich, John Carter 124, 128, 130
Gorbachov, Mijaíl 247
- Hambro, Carl J. 125
Hansenne, Michel 255, 263, 264, 265, 266,
269, 270, 272, 273, 274, 279, 281
Harriman, Averell 157
Hauck, Henri 129
Hindahl, Olav 128
Hindley, Charles 15
Hitler, Adolf 103, 124, 127
Hull, Cordell 108, 121, 132
- Jaurès, Jean 22
Jenks, Wilfred 138, 231, 233, 234, 236,
251, 263
Johnson, Joseph Modupe 222
Jouhaux, Léon 26, 103, 157, 158
Juan Pablo II 57, 246
Juan XXIII 57, 235
- Keynes, John Maynard 94, 146
Kissinger, Henry 234, 235
Kjelsberg, Betzy 60, 61
Kott, Sandrine 11
- Legien, Carl 22
Legrand, Daniel 16
Leith-Ross, Frederick 132, 135
Leuschner, Wilhelm 103
Lewis, W. Arthur 109, 170, 182, 187
Ley, Robert 102, 114, 127
Lleras Restrepo, Carlos 190
Lorwin, Lewis 109
- Mackenzie King, William 121
Mahaim, Ernest 18, 26
Malintoppi, Antonio 244
Mandela, Nelson 248, 255
Martin, Percival W. 94
Masaryk, Jan 125
Maupain, Francis 278

- McNair, Arnold 205, 207
 McNamara, Robert 192
 Meany, Georges 232, 235
 Miller, Frieda S. 109, 210
 Morse, David A. 14, 145, 156, 157, 158,
 159, 160, 161, 162, 163, 164, 166, 171,
 173, 174, 178, 183, 185, 187, 195, 200,
 203, 208, 223, 224, 226, 231, 233,
 240, 279
 Mudaliar, Ramaswami 214, 215, 216, 222
 Mussolini, Benito 99, 100, 101

 Nehru, Jawaharlal 153, 162, 163, 207
 Nixon, Richard 233, 255

 Oersted, Hans Christian 48
 Oudegeest, Jan 46
 Owen, Robert 15

 Pasvolsky, Leo 131, 135
 Perkins, Frances 108, 109, 125, 135, 149
 Perón, Isabel 243
 Pétain, Philippe 129
 Phelan, Edward 25, 43, 120, 121, 122, 124,
 125, 129, 131, 139, 141, 146, 147, 148,
 153
 Pinochet, Augusto 242, 243, 245, 259
 Pío XI 56
 Poincaré, Raymond 37

 Rajchman, Ludwik 74
 Ramadier, Paul 157
 Rappard, William 55
 Reagan, Ronald 259
 Reichhold, Walter 103
 Rens, Jef 139, 140, 175, 179, 180, 232
 Roosevelt, Franklin D. 36, 55, 91, 94, 99,
 108, 109, 120, 123, 125, 126, 127, 130,
 133, 136, 138, 147, 197
 Rossoni, Edmond 101
 Ruegger, Paul 215, 216, 240
 Ruysen, Théodore 54
 Ryder, Guy 281, 284, 292

 Sanger, Sophie 52
 Santa Cruz, Hernán 199
 Seers, Dudley 187, 188
 Sen, Amartya 191
 Shotwell, James T. 26, 107
 Singer, Hans 184, 187, 188, 190
 Smuts, Jan 84
 Somavia, Juan 266, 281, 282, 284, 285, 286
 Spaak, Paul-Henri 125
 Stalin, Joseph 92, 105, 136, 148, 159, 166
 Standing, Guy 285
 Stein, Oswald 53, 133

 Taka, Tanaka 63
 Thatcher, Margaret 259
 Thibert, Marguerite 63
 Thomas, Albert 1, 2, 6, 20, 22, 35, 37, 38,
 39, 40, 42, 43, 46, 47, 48, 50, 52, 53,
 54, 56, 57, 68, 72, 75, 79, 81, 82, 87,
 88, 91, 93, 94, 96, 100, 103, 105, 107,
 108
 Tito, Josip Broz 159
 Tixier, Adrien 53, 66, 129
 Truman, Harry S. 147, 148, 149, 156, 157,
 158, 163, 203
 Tschoffen, Paul 55

 Van Daele, Jasmien 10
 Vandervelde, Emil 26
 Vargas, Getulio 113
 Viple, Marius 82, 121, 129

 Wałęsa, Lech 246, 247, 248, 255
 Watson, John Forbes 117
 Watt, Robert 139
 White, Harry Dexter 146
 Wilson, Woodrow 23, 24, 26, 28, 36
 Winant, John Gilbert 91, 109, 120, 121,
 123, 124, 133
 Woolf, Leonard 54

 Zimmern, Alfred 54

Este libro es la primera reseña exhaustiva de los 100 años de historia de la Organización Internacional del Trabajo. En su núcleo se encuentra el concepto de política social a escala mundial, que abarca no solo la política social en sus dimensiones nacional e internacional, sino además las políticas de desarrollo, el comercio mundial, la migración internacional y los derechos humanos. El libro centra su atención en los papeles desempeñados por la OIT como actor principal en los debates sobre la pobreza, la justicia social, la distribución de la riqueza y la movilidad social, y como foro mundial donde se tratan estas cuestiones. El estudio pone en perspectiva las múltiples maneras en que la OIT ha ayudado a estructurar estos debates y ha aportado –a través del establecimiento de normas, la cooperación técnica y una miríada de otras actividades– contribuciones prácticas al mundo del trabajo y a la política social mundial.

Daniel Maul es Profesor Asociado de Historia Internacional y Transnacional de los siglos XIX y XX en la Universidad de Oslo.



ISBN 978-92-2-134082-9