

Revista Latinoamericana de Derecho Social

J. Ricardo Hernández Pulido

LA JUSTICIA SOCIAL DESDE UN NUEVO ENFOQUE DE LA JUSTICIA. ANÁLISIS DEL MANDATO DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO CONFORME AL CONCEPTO MODERNO DE LA JUSTICIA (Segunda parte)¹

SOCIAL JUSTICE FROM A NEW PERSPECTIVE ON JUSTICE STUDY
OF THE INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION'S MANDATE
ACCORDING TO THE MODERN CONCEPT OF JUSTICE

LA JUSTICE SOCIALE VU DEPUIS UN NOUVELLE APPROCHE DE LA JUSTICE. ANALYSE DU MANDAT DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL CONFORME À LA CONCEPTION MODERNE JUSTICE

J. Ricardo HERNÁNDEZ PULIDO²

"No tengo una teoría. Yo simplemente vivo... Mis hermanos sólo piensan en la justicia lejana, abstracta, fría como un teorema geométrico. Yo pienso en una justicia menos teórica, más humana".

G. Scerbanenco, *La cueva de los filósofos*

RESUMEN: El presente artículo pretende abordar el tema de la justicia social bajo un nuevo enfoque. Me propongo desarrollar este tema de acuerdo con el siguiente plan: en una primera parte (II. De la teoría a la práctica) se presentarán algunos de los planteamientos de Amartya Sen, refiriéndonos a los enunciados en la obra *La idea de la justicia*, que nos parecen más significativos para nuestros fines. Sin embargo, como una parte considerable de esta obra de Sen, se destina a analizar críticamente las propuestas de Rawls; es necesario presentar algunas de las formulaciones más relevantes de este autor, expresadas en particular en la obra *Teoría de la justicia*, pero igualmente en su obra posterior, *La justicia como equidad: una reformulación* (1. La teoría de la justicia según Rawls).

Con posterioridad, me referiré a las proposiciones que considero más significativas para nuestro interés, formuladas por Sen (2. De la teoría de la justicia a la idea de la justicia). En una segunda parte (III. La contribución de la Organización Internacional del Trabajo a la realización de la justicia social) se abordará el tema de la justicia social, según aparece como mandato esencial de la Organización Internacional del Trabajo, y la evolución que este postulado ha tenido a lo largo del siglo pasado, a fin de adaptar el quehacer de la OIT a los nuevos desafíos del mundo. Formularé, por último, algunas consideraciones finales.

Palabras clave: justicia, teoría de la justicia, justicia social, Organización Internacional de Trabajo, declaraciones de la OIT, convenios y recomendaciones de trabajo, globalización.

ABSTRACT: The present article seeks to analyze the subject of social justice under a new scope. I plan to address said subject, firstly (II. From theory to practice) by presenting some of Sen's studies, in particular those presented in his work *The Idea of Justice*, conclusions that are more in tune with our objective. However, since a considerable portion of Sen's treaty is focused on analyzing Rawl's suggestions, it seems fitting to present some of his most relevant formulations, expressed in *The Theory of Justice* as well as his subsequent book, *Justice as Equality: A Reformulation* (1. The theory of justice, according to Rawls). Afterwards, I will refer to Sen's most significant propositions, as according to our interest (2. From the theory of justice to the idea of justice). Secondly (III. International Labor Organization's contribution to the realization of social justice) social justice will be addressed, as viewed by the International Labor Organization's essential mandate and the evolution this concept has had throughout this past century, making the ILO adapt its manner of functioning in order to better face its challenges. Lastly, I will make some final considerations.

Key Words: Justice, Theory of Justice, Social Justice, International Labor Organization (ILO), ILO Declarations, Agreements and Labor Recommendations, Globalization.

RÉSUMÉ: Le présent article prétend aborder le thème de la justice sous un nouvel angle. Je me propose d'évaluer ce thème en accord avec le plan qui suit: dans une première partie (II. De la théorie à la pratique) seront présentés quelques uns des questionnements de Sen. Nous ferons référence en particulier à ceux énoncés dans l'œuvre L'idée de la justice, qu'ils nous semblent plus significatifs pour notre fin. Cependant, une part considérable de l'œuvre de Sen, est destinée à analyser uniquement les propositions de Rawls, et il semble nécessaire de présenter quelques formulations les plus importantes de l'auteur, exprimées en particulier dans l'œuvre La Théorie de la Justice, mais également dans son œuvre postérieure, La justice comme équité: une reformulation (1. La théorie de la justice selon Rawls). Par la suite, je ferai référence aux propositions que je considère comme significatives dans notre intérêt, formulées par Sen (2. De la théorie de la justice à l'idée de la justice). Dans une seconde partie (III. La contribution de l'Organisation Internationale du Travail à la réalisation de la justice sociale) sera abordé le thème de la justice sociale, tel comme apparaît le mandat essentiel de l'Organisation Internationale du Travail et l'évolution que ce postulat a tenu tout au long du siècle passé, a fin d'adapter le que faire de la OIT, aux nouveaux enjeux du monde. Je formulerai, en dernier quelques considérations finales.

Mots-clés: Justice, théorie de la justice, justice sociale, Organisation Internationale du Travail, déclarations de l'OIT, conventions y recommandations du travail, globalisation.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *De la teoría a la práctica.* III. *La contribución de la Organización Internacional del Trabajo a la realización de la justicia social.* IV. *Consideraciones finales.* V. *Bibliografía.*

III. LA CONTRIBUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO A LA REALIZACIÓN DE LA JUSTICIA SOCIAL

Habiendo sido conducidos por la exposición de Sen a examinar la importancia que revisten los derechos humanos para la realización de la justicia, nos es fácil ahora pasar a examinar cómo la Organización Internacional del Trabajo puede contribuir a este objetivo esencial de la humanidad, la justicia en general y la justicia social en particular. Al mismo tiempo, el análisis de Sen nos permitirá examinar el concepto de justicia social que constituye, como se ha indicado reiteradamente, el meollo del mandato de la OIT, bajo el enfoque moderno de la justicia.

Al constituirse la Organización Internacional del Trabajo, sus fundadores declararon que las altas partes contratantes “movidas por sentimientos de justicia y de humanidad y por el deseo de asegurar la paz permanente en el mundo, y a los efectos de alcanzar los objetivos expuestos en este preámbulo, convienen en la siguiente Constitución de la Organización Internacional del Trabajo”.³ Ahora bien, en el citado preámbulo de su Constitución se reconoce que “existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales”. Se considera igualmente que “la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social”.⁴ En todo caso, como Sen lo indicara muchos años más tarde, es un fuerte sentimiento de injusticia, derivada de las malas condiciones de trabajo que traen consigo miseria y privaciones a un gran número de seres humanos lo que lleva, entre otras razones, a la creación de la OIT. La otra razón queda claramente expresada como se indica en el mismo preámbulo, “que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales”.⁵

En todo caso, el postulado enunciado constituirá el mandato esencial de la Organización, la búsqueda de la justicia social, la cual contribuirá a la paz universal. Sin embargo, ni en el texto del preámbulo de la Constitución de la OIT ni en el cuerpo de este instrumento se encontrará una definición de lo que se ha de entender por justicia social. Es entonces que ha de considerarse el enunciado programático que se presenta en el segundo párrafo del preámbulo a fin de dar un contenido al postulado enunciado: combatir las injusticias comprobadas derivadas de las malas condiciones de trabajo mediante su mejoramiento a través de una reglamentación de las horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, contratación de la mano de obra, lucha contra el desempleo, garantía de un salario vital adecuado, protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo, pensiones de vejez y de invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero. Por otra parte, se propone proteger a los niños, a los adolescentes y a las mujeres. Al mismo tiempo se enuncian ciertos principios que se constituirán en base esencial de la acción de la OIT, el principio de salario igual por un trabajo de igual valor y el principio de libertad sindical. Todo esto nos lleva a pensar en lo que Sen ha planteado en diferentes ocasiones, no se busca establecer instituciones justas, se trata de encontrar los medios, los mecanismos para combatir las injusticias, para propiciar la justicia social.

Para llevar a cabo este vasto programa, los constituyentes consideraron que habría que seguirse un método, la elaboración de normas internacionales del trabajo. Para ese fin crearon una “organización permanente encargada de trabajar por la realización del programa expuesto en el preámbulo a esta Constitución”, dotada de dos órganos, la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) y la Oficina Internacional del Trabajo, bajo la dirección del Consejo de Administración.⁶ Teniendo en cuenta que la vía prevista por la Constitución para cumplir con el programa enunciado se debía desarrollar una acción normativa, ésta se inició desde el nacimiento de la Organización.⁷

Es importante recordar que la Conferencia Internacional del Trabajo, órgano máximo de la Organización, que adopta las normas internacionales laborales, está compuesta por los representantes de los Estados miembros, pero de igual forma por los representantes de las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativos de dichos Estados. Esta misma composición, que implica una representación tripartita, se encuentra también en el Consejo de Administración y en otras instancias de la Organización, por ejemplo las reuniones regionales o las reuniones sectoriales.⁸ La composición tripartita de la OIT la conduce de manera ineluctable a propiciar el diálogo tripartito, tanto en el seno de la Organización como en el de cada uno de los Estados miembros de ella.⁹

Por su parte, la Oficina Internacional del Trabajo tiene un papel determinante al efectuar las tareas de investigación y recopilación de información del mundo del trabajo, tanto en el ámbito legislativo como en otros campos. Estas funciones están previstas en el artículo 10 de la Constitución de la OIT.¹⁰ Conviene señalar, en fin, que el artículo 10 ha servido de base para que la Oficina desarrolle toda una serie de actividades de cooperación técnica que van más allá de la asistencia técnica legislativa, cubriendo campos de asistencia en el ámbito de la seguridad social, de la seguridad y salud en el trabajo, empleo, formación profesional. La Oficina, como lo indica el párrafo 3 de dicho artículo 10, “tendrá cualesquiera otras facultades y obligaciones que la Conferencia o el Consejo de Administración considere conveniente encomendarle”.

Como se prevé en la Constitución de la OIT, la CIT se pronunciará sobre si las cuestiones planteadas por el orden del día de la misma, revestirán la forma de un convenio o de una recomendación.¹¹ Por cierto, hay que decir que una parte significativa de las disposiciones de la Constitución se destina a regular esta actividad normativa de la OIT.

1. La justicia social como mandato de la OIT y los instrumentos para su realización

El preámbulo de la Constitución de la OIT estableció el postulado de que la paz universal sólo se alcanzaría mediante la justicia social. Ahora bien, como se dijo antes, lo que ha de entenderse por justicia social no está definido por los instrumentos que crearon a la OIT y que le dieron su mandato esencial. Como le señaló Albert Thomas, las fuentes que pudo examinar no le permitían saber qué es lo que los padres fundadores de la OIT entendían por justicia social, dado que el postulado del preámbulo debía considerarse como un axioma.¹² Sin embargo, según el propio Albert Thomas lo recuerda,¹³ hubo

un proyecto de preámbulo presentado por los ingleses el que después de ser debatido se cambió por el texto que figuraría en el preámbulo adoptado. En ese proyecto se leía que “Attendu que... une telle paix ne peut être fondée que sur la base de la prospérité et du consentement de toutes les classes dans tous les pays”. De acuerdo con lo reseñado por las actas de esas sesiones, Gompers¹⁴ protestó señalando: “qu'il ne s'agit pas d'être content ou satisfait; il s'agit d'assumer le progrès et de réaliser la justice”.¹⁵

El planteamiento de Gompers quedó reflejado en el preámbulo de la Constitución de la naciente Organización y constituirá, y constituye, la piedra de toque del mandato de la misma, de la que se espera que contribuya a la realización de la justicia social. Ahora bien, como quedó dicho, para saber qué es lo que debería perseguirse bajo el objetivo de justicia social es necesario referirse al programa delineado en el propio preámbulo de la Constitución. Dicho programa según se señaló busca combatir las injustas condiciones de trabajo existente, tomando las medidas necesarias para mejorarlas y, así, garantizar y proteger a los trabajadores. Para este fin, ha de adoptarse una legislación que atendiese diversos campos (horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, contratación de la mano de obra, lucha contra el desempleo, garantía de un salario vital adecuado, protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo, pensiones de vejez y de invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero); protegiese a ciertas categorías consideradas particularmente vulnerables (niños, adolescentes y mujeres), y desarrollase ciertos principios que se constituirán en base esencial de la acción de la OIT (el principio de salario igual por un trabajo de igual valor y el principio de libertad sindical). Para el logro de tales objetivos se dotó a la nueva Organización de las facultades correspondientes para elaborar normas laborales de validez internacional.

Las diferentes disposiciones de la Constitución de la OIT, al centrarse en los trabajadores, a pesar de su amplio mandato —contribuir a la paz universal mediante la promoción de la justicia social—, pareciera propugnar que ésta, la justicia social, ha de buscarse sólo en función de los trabajadores. Sin embargo, como se ha señalado por algunos estudiosos del tema, los postulados que animan a la OIT deben considerarse fórmulas que giran alrededor de los seres humanos en tanto que trabajadores, y a través de ellos la búsqueda de la justicia social debería igualmente cubrir a todos los seres humanos. Se trata de una visión de conjunto en donde el trabajo está en el meollo de la existencia de las personas y representa para ellas la posibilidad de realizarse o de enajenarse.¹⁶ Sería pues mediante el trabajo, y el que éste se desarrolle en las mejores condiciones posibles, lo que se permitirá a los seres humanos cumplir su vida.¹⁷

Ahora bien, las normas adoptadas por la OIT requieren para su puesta en práctica que los Estados miembros de la Organización adopten, a su vez, una legislación, medidas administrativas o políticas, que recojan los principios, derechos u obligaciones que contienen los convenios o recomendaciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo. Este hecho refleja la idea de que el progreso social es un asunto de los Estados y, por ende, la justicia social ha de realizarse en su seno. A su vez, esta situación debería repercutir en el medio internacional contribuyendo con ello a la paz universal.¹⁸ Desde

luego, desde hace algunos años el enfoque ha variado a partir de la nueva realidad globalizada,¹⁹ tema al que nos referiremos más adelante.

Si bien el papel del Estado resulta fundamental en los procesos que conducen a hacer realidad los principios, derechos y obligaciones que emanan de los instrumentos de la OIT —contribuyendo a la lucha contra las injusticias que fueron evocados por los creadores de la OIT, y a la realización de la justicia—, por una decisión de los padres fundadores de la OIT se asignó también un papel significativo a los representantes de las organizaciones de empleadores y trabajadores de cada uno de los Estados miembros de la Organización y con ello —como ya se indicó— al diálogo tripartito. La participación de estas representaciones tanto en los procesos de creación como de control de las normas internacionales del trabajo quedó prevista de sus inicios en la Constitución de la OIT y desarrollada en los diferentes instrumentos correspondientes.²⁰ Esta particularidad, propia a la Organización Internacional del Trabajo, determina en buena medida las vías que la OIT ha de seguir para la realización del progreso social y así contribuir a la justicia social.

Las normas internacionales del trabajo constituyen para la OIT uno de los instrumentos más importantes para la lucha contra las injusticias y, en todo caso, durante los primeros años de su existencia, prácticamente el único del que se valía a ese fin,²¹ su proceso de adopción, ya sean convenios o recomendaciones, está detalladamente previsto en la Constitución, pero de igual manera en el Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo.²²

Cuando los instrumentos adoptados por la CIT revisten el carácter de convenios, es oportuno recordar que éstos son verdaderos pactos internacionales que originan obligaciones para aquellos Estados que los ratifican. Por su parte, como su nombre lo indica, las recomendaciones constituyen guías que orientarán la política social de los Estados. El proceso de ratificación de los convenios internacionales, en tanto que instrumentos jurídicos vinculantes, desencadena una serie de obligaciones tanto a nivel interno de cada Estado como a nivel internacional, en particular frente a los órganos de control de la OIT.²³

Entre el año de creación de la OIT y el del inicio de la Segunda Guerra Mundial (1939), la OIT adoptó 67 convenios y 66 recomendaciones. Los temas cubiertos por estas normas fueron de lo más diverso, correspondiendo al programa que hemos recordado se fijó por el preámbulo de la Constitución. Destacan, desde luego una serie de normas relativas al tiempo de trabajo, a la protección de los menores y mujeres trabajadores, fijación del salario mínimo, salud y seguridad en el trabajo, seguridad social, empleo, etcétera. Se adoptó también, en 1930, uno de los convenios que sería reconocido más tarde como parte de los convenios fundamentales en el trabajo, el Convenio núm. 29 relativo al trabajo forzoso u obligatorio.

Pero la conflagración mundial que trajo consigo, además de las enormes pérdidas en vidas humanas, la desaparición de la Sociedad de Naciones, no hizo desaparecer a la OIT y más bien contribuyó a que ésta asumiera una nueva perspectiva en su acción a partir de un enfoque más amplio desde el cual se

debería batallar por el establecimiento de la justicia social. Esto mismo permitió decir al entonces director general de la OIT, David Morse, al momento de recibir el Premio Nobel de la Paz que le fue concedido a la OIT en 1969, que el objetivo de “justicia social” asignado en el Tratado de Versalles por los padres fundadores de la OIT ha resultado ser un concepto dinámico. Morse indicó que la OIT nunca podría ser considerada una defensora de un *status quo*; por el contrario, debe ser vista como una institución que buscará cómo continuar promoviendo la evolución social a través de medios pacíficos. La OIT, subrayó, seguía identificando las necesidades sociales y los problemas que pudiesen constituir una amenaza para la paz social, estimulando las acciones necesarias para tratar tales problemas.²⁴

2. Nuevos desafíos: nuevo enfoque de la justicia social

Si bien el papel de la actividad normativa de la OIT era considerado un elemento clave en la lucha contra las injusticias sociales, también lo es que en diferentes ocasiones los responsables de la Oficina Internacional del Trabajo (cuyo papel esencial en el proceso de creación de normas se ha recordado) han sido conscientes de las limitaciones que este mecanismo tiene. Ya Albert Thomas lo había señalado, incluso si en su oportunidad él incidía en el tema de la contribución de la acción normativa de la OIT al establecimiento de la paz mundial. Más tarde volvería sobre este asunto otro de los directores de la OIT, Harold Butler, en respuesta a la nueva situación originada por la debacle económica de 1929.

Los alcances relativamente limitados de la acción de la OIT frente a los graves problemas sociales derivados de la gran depresión económica, hicieron que los dirigentes de la OIT se cuestionaran sobre la respuesta que ésta debía dar a tales realidades, al mismo tiempo que se preguntaran sobre el valor y el alcance de la acción normativa de la Organización. En efecto, en 1930, Butler señaló:

Yo no creo que podamos seguir dependiendo de los convenios como la principal prueba de nuestras actividades y progresos. Creo que debemos aprovechar esta oportunidad para desplazar nuestro centro de gravedad, valga la expresión, desde la esfera puramente social hacia la económica, dedicando toda nuestra atención a los efectos que ha tenido la depresión mundial en los trabajadores, y al análisis de algunos de los más importantes factores desde un punto de vista puramente laboral... Las verdaderas cuestiones del trabajo van a ser el método y el alcance de la racionalización, la necesidad de elevados salarios para mantener el poder adquisitivo y los efectos de la guerra arancelaria desde el punto de vista de los trabajadores.²⁵

Los planteamientos de Butler significaban que la acción de la OIT debería ir más allá del campo laboral y reflejarse igualmente en el campo de las políticas económicas nacionales e internacionales. Esta preocupación se reflejó en la Memoria que el nuevo director general de la OIT, Edward Phelan, sometiera a la CIT en 1941.²⁶ En dicha Memoria, el director general hacía una reseña de la situación política, económica y social en el mundo, de lo que la OIT había vivido durante ese periodo de crisis y daba elementos que definían la política futura de la OIT, en particular con miras a adoptar una visión más amplia del mandato de la Organización para hacer frente a la crisis que se vivía. Sin embargo, en esa Memoria el director general se preguntaba si, teniendo en cuenta las circunstancias que el mundo vivía, en donde podría haber aún sorpresas, si “[no era] prematuro entonces comenzar una discusión

minuciosa de las tácticas y de los métodos de reconstrucción futura y del papel que la Organización Internacional del Trabajo deberá tener".²⁷

Después de argumentar por qué no era precipitado buscar una respuesta, definiendo nuevas vías para la OIT, señalaba en particular:

El programa de ahora, en su objeto y en sus orígenes, tiene otro alcance. No se limita al campo bastante restringido de las condiciones de trabajo, sino que incluye también el campo infinitamente más amplio de las condiciones de vida. No han surgido reivindicaciones dirigidas por un grupo de la colectividad hacia otros grupos rivales, sino que han nacido de la convicción universal de que toda la colectividad debía estar organizada para el bien de todos.²⁸

En este orden de ideas recordó que se había sobrepasado el estadio de una simple aspiración general; subrayó que se había llegado una verdadera política reconocida y adoptada por los jefes de Estado y los ministros responsables como uno de sus objetivos esenciales, tanto de la "liberación de la necesidad" como "el mejoramiento constante de las condiciones de vida" o "la seguridad económica",²⁹ que se convertían así en objetivos primordiales. Este planteamiento nos recordará sin duda lo que, años más tarde, defenderá Sen, en su *Idea de la justicia*.

Si bien en la memoria se reconoce que la OIT, a lo largo de sus entonces 20 años de existencia, ha alcanzado ciertos logros, en particular al llevar a la práctica el eje programático definido en su Constitución mediante la adopción de 67 convenios y 66 recomendaciones, los que han sido incorporados por un número importante de los Estados miembros a sus legislaciones respectivas, no deja sin embargo de observar que la conclusión que se desprende más claramente de una experiencia de cerca de 20 años, es que la legislación del trabajo no basta, que la legislación del trabajo, en el sentido estricto de la palabra "es sólo un remedio muy incompleto a los males sociales que la Organización Internacional del Trabajo debe combatir". En consecuencia, se señalaría, la crisis no ha hecho más que apresurar la adopción de estos extensos puntos de vista.³⁰ Teniendo en cuenta lo anterior y considerando los ajustes que a nivel internacional se estaban llevando a cabo a fin de concentrar los esfuerzos políticos "sobre el extenso objetivo de una seguridad económica fundada en la justicia social, parece indicado que, por un mandato solemne, la Organización Internacional del Trabajo esté encargada de una parte de la tarea".³¹

Por otra parte, en esa misma Memoria se señala que "en el arreglo de toda la serie de problemas políticos: fronteras, desarme, seguridad, etcétera y, sobre todo, en la adopción de medidas destinadas a volver a poner en marcha el mecanismo económico y financiero del mundo, se deberán tener siempre en cuenta los extensos objetivos sociales que hay que realizar".³² Pero además, se aseguraba que si la OIT estuviera representada en las conferencias y los organismos económicos internacionales, podría "velar por que las medidas económicas adoptadas faciliten, en lugar de estorbar, el programa de seguridad económica y de justicia social, que es [su] única razón de ser".³³

La CIT celebrada en Montreal en 1941 aceptó los planteamientos formulados por el director general en la memoria que nos ocupa. Ello condujo a la adopción de una Declaración solemne, tal como se proponía en el primero y principal punto del orden del día de la Conferencia de 1944. A este fin se sometió un informe intitulado *Política, programa y posición futuros de la Organización Internacional del Trabajo*.³⁴ En dicho informe se señalaba en su prefacio que

el Consejo de Administración llegó a la conclusión de que... el comienzo de una acción internacional concertada para afrontar los problemas de la posguerra hace imperativo que la Organización Internacional del Trabajo defina, sin mayor tardanza, su propia política y programa futuros, y su lugar en el proceso de la reconstrucción de posguerra, así como la posición de que debería gozar en la organización general de la vida internacional del mundo.³⁵

Tales planteamientos se hacían en el marco de un ambiente convulsionado por la conflagración mundial y en donde las discusiones que se llevaban a cabo en los ámbitos políticos en donde se discutían las medidas que debían tomarse para la reconstrucción europea, en particular, iban a influir los otros ámbitos internacionales, incluyendo el de la OIT. Así, en 1941 se había adoptado, tras largas discusiones entre Roosevelt y Churchill, la Carta del Atlántico. Se señaló que ésta no debía considerarse un tratado entre las dos partes, ni un acuerdo de paz, sino el documento en que se reflejaban "ciertos principios comunes en la política nacional de nuestros países respectivos, en los cuales radican las esperanzas de un mejor porvenir para la humanidad".³⁶ Dicho documento contenía ocho principios, el quinto preveía "lograr la más completa colaboración entre todas las naciones en el campo económico, con el objeto de proporcionar a todos mejores condiciones de trabajo, progreso económico y seguridad social". Obvia decir que este principio sería de particular importancia para la OIT. En efecto, en 1944, en su 25a. reunión, la CIT adoptó una resolución en la que suscribía los principios enunciados en la Carta del Atlántico y se proponía la plena colaboración de la OIT para su puesta en práctica.³⁷ Otras iniciativas en el campo internacional impactarían las actividades que se estaban llevando a cabo para adecuar la OIT y su mandato a las nuevas realidades del mundo de la postguerra, la creación de la Organización de las Naciones Unidas y de las instituciones de Bretton Woods, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Ambas instituciones, en sus respectivas áreas, determinaron el marco del sistema político y económico internacional de postguerra.

Estados, estadistas, actores en el campo internacional, estaban exigiendo que en el contexto de la escasez de recursos en economías destrozadas por la guerra y de perturbaciones del comercio mundial, los transportes y los sistemas financieros, se diera gran importancia a la planificación y gestión económicas racionales en los procesos de reconstrucción.³⁸ De ahí el porqué la OIT considerase que en su acción futura debería intervenir en la definición de las políticas económicas y financieras internacionales en la medida en que éstas eran necesarias para contribuir a la recuperación económica y, por ende, al progreso social. Lo anterior se reconoce en el Informe que antes hemos mencionado, Informe sometido a la CIT en 1944. En éste se indica que

...una democracia sana implica un mejoramiento económico para sus miembros; y puesto que ya no existen las condiciones en que podría esperarse que el juego de fuerzas económicas ciegas diera estos resultados, el concepto de la propia conservación obliga a dirigir deliberadamente la política nacional e internacional hacia la seguridad económica de todos los ciudadanos, lograda de una manera que respete la libertad y dignidad individuales.³⁹

La propuesta contenida en el Informe en cuestión, preveía, entre otros objetivos lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida; extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa; suministrar alimento, vivienda y medios de recreo y cultura adecuados; garantizar iguales oportunidades educativas y profesionales, y proteger a la infancia y a la maternidad.⁴⁰ Los objetivos enunciados sin duda son el resultado de la realidad que se enfrentaba, en donde el derecho a subsistir (no morir de hambre), ya no bastaban para satisfacer las reivindicaciones que el individuo esperaba obtener del Estado moderno.⁴¹ De ahí por qué tanto en el Informe citado como en el texto de proyecto de declaración se hacía énfasis en el pleno empleo. Y es que como se indicó en el Informe:

El problema de trabajo que surgirá inmediatamente que termine la guerra será de mucho mayor alcance que todos los problemas con los cuales estábamos familiarizados durante el periodo transcurrido entre ambas guerras... es evidente que al final de la guerra, y aun durante los años que sigan inmediatamente a ella la reabsorción de la gran mayoría de los millones de hombres y mujeres, que sirven en las fuerzas armadas o están ocupados en la producción de guerra dentro de las actividades civiles, constituirá la mayor tarea de los estadistas encargados de los asuntos económico.⁴²

Como se ve, ahora no sólo se trata de buscar la justicia social mediante el mejoramiento de las condiciones de trabajo a través de la actividad normativa, sino que se da un contenido más amplio a ese objetivo. Esto queda claramente expresado al reafirmarse uno de los principios de la OIT "la pobreza, en donde exista, constituye un peligro para la prosperidad de todos".⁴³ Esta afirmación es estrictamente hablando más contundente que aquella enunciada en el preámbulo de la Constitución de 1919: "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".⁴⁴

Gracias a las condiciones nacionales e internacionales existentes la idea de ampliar el ámbito de competencia de la OIT para permitirle intervenir, cuando se juzgase necesario, en la definición de las políticas económicas y financieras, tanto dentro de los Estados miembros como en la esfera internacional, se acogió y expresó mediante la adopción de una declaración,⁴⁵ ésta fue la Declaración de Filadelfia, adoptada en 1944. En efecto, en el apartado II de la Declaración se afirma que todos los seres humanos tienen derecho a "perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades". El crear las condiciones previstas "deberán constituir el propósito central de la política nacional e internacional". Pero más aún, la Declaración precisa que "cualquier política y medida de índole nacional e internacional, particularmente de carácter económico y financiero, deben juzgarse desde este punto de vista y

aceptarse solamente cuando favorezcan, y no entorpezcan, el cumplimiento de este objetivo fundamental". A este fin, la Organización Internacional del Trabajo deberá examinar y considerar todo "programa o medida internacional de carácter económico y financiero" para cuyos efectos deberá de tener en cuenta todos los factores económicos y financieros pertinentes, los cuales puede incluir en sus decisiones y recomendaciones.⁴⁶ No podemos dejar de señalar que la Declaración reafirma los principios fundamentales de la Organización al decir que el trabajo no es una mercancía; que la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante; la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos, y que la lucha contra la necesidad debe proseguirse con incansable energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional, continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en un pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común.⁴⁷

Con la adopción de la Declaración de Filadelfia, como se indicó, el mandato de la OIT adquirió nuevas dimensiones. Es cierto que su misión original, la elaboración de normas internacionales del trabajo y la de supervisar su aplicación se mantuvo y, en cierta medida, se reforzó. Se adoptaron a partir de entonces ciertos convenios que iban más allá de aquellos por los que se pugnaba el mejoramiento de las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores, en particular las de ciertas categorías que se consideraban más vulnerables; normas que trataban temas de política económica y social, que trascendían los ámbitos de la legislación laboral. Cabe mencionar, entre otros, el Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 (núm. 117), y de manera particular el Convenio sobre la Política del Empleo, 1964 (núm. 122), y el Convenio sobre Desarrollo de los Recursos Humanos, 1975 (núm. 142). Los mencionados instrumentos definen amplios objetivos y principios rectores para las políticas nacionales en el campo de la política social. Estos convenios ofrecen pautas específicas y detalladas en que pueden inspirarse las políticas y programas nacionales. Dada la naturaleza de los convenios, como ya se indicó, su ratificación implica la aceptación de la supervisión de los órganos de control de la OIT, los que pueden llevar a cabo una labor de control de las políticas nacionales en esos sectores e influir en su elaboración y aplicación.⁴⁸

En ese mismo periodo, la CIT adoptó algunos de los convenios relacionados con cuestiones que corresponden a los derechos fundamentales, tal como se reconocería más tarde a través de la Declaración de los Derechos Fundamentales en el Trabajo, a que haremos alusión más adelante. Estos convenios son el Convenio sobre 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) y Convenio sobre la Discriminación, Empleo y Ocupación, 1958 (núm. 111), así como el Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, 1957 (núm. 105) y el Convenio sobre la Edad Mínima, 1973 (núm. 138).

Por otra parte, al ampliarse el campo de acción de la OIT se desarrollaron áreas de investigación y se fueron llevando a cabo actividades prácticas sobre asuntos de política económica y social de mayor

alcance, de conformidad con el mandato conferido por la Declaración de Filadelfia. Bajo el impacto del proceso de descolonización y del crecimiento del Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, dirigido a promover el desarrollo económico acelerado de esos países recientemente independizados y de otros de bajos ingreso, la OIT incrementó su actividad de asistencia técnica a los países que se incorporaban a la Organización al cabo del proceso de descolonización.

Dando secuencia a su mandato ampliado, y con base en lo postulado por la Declaración de Filadelfia, la OIT pugnó por ejercer una influencia significativa en la formulación de las políticas económicas internacionales, lo que implicaba ir más allá de la elaboración de convenios destinados a promover políticas y de la participación en la gran empresa de fomentar el desarrollo económico. Con ese objetivo, en 1960 se fundó el Instituto Internacional de Estudios Laborales, con la destacada misión de reunir a los futuros dirigentes de muchos países del mundo y familiarizarlos con los principales problemas económicos y sociales del planeta.

Al retomar uno de los principios a que nos hemos referido, formulados por la Declaración de Filadelfia, “lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida”, la Conferencia Internacional del Trabajo aprobó, en 1961, por unanimidad, una resolución en la que se pedía a todos los gobiernos que adoptaran “como principal finalidad de la política social y económica el objetivo del pleno empleo productivo y libremente elegido”.⁴⁹ Como antes se indicó, en ese mismo periodo se adoptó el Convenio núm. 122, el que recogería el principio establecido por la resolución de 1961. Más tarde, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en 1967 una resolución para pedir a la OIT que “prepare, con motivo del 50 aniversario de la Organización Internacional del Trabajo, en 1969, un plan mundial para el empleo y el desarrollo de recursos humanos”. En respuesta a esta solicitud, en 1969 se lanzó el Programa Mundial del Empleo.⁵⁰

Como se ha señalado, el primer decenio posterior a la adopción de la Declaración de Filadelfia se significó por el esfuerzo llevado a término por la OIT para lograr sus objetivos. Posteriormente, se quiso ir más allá mediante la adopción del Programa Mundial del Empleo. El Programa se fijó como objetivo enfrentarse con el enorme problema del desempleo, el subempleo y la pobreza en los países en desarrollo. Para llevar a cabo esa tarea, se dio extrema importancia a la idea de que existe una interdependencia entre las políticas económicas y las repercusiones sociales, tal como se enuncia en la Declaración. Una serie de misiones sobre estrategia global del empleo examinaron en profundidad las estrategias de desarrollo económico nacionales con miras a recomendar reformas políticas que pudieran conducir a niveles y pautas de crecimiento económico capaces de incrementar al máximo la tasa de creación de empleos productivos. Las recomendaciones de esas misiones abarcaban la totalidad de las políticas económicas y sociales. Cabe citar entre ellas, por ejemplo, la asignación de inversiones entre distintos sectores, los tipos de cambio y la política comercial, la selección de tecnologías y la reforma de los mercados de capitales y de trabajo. El marco integrador recomendado por tales misiones facilitó la creación de un gran programa de investigación centrado en los aspectos fundamentales de la estrategia de desarrollo.⁵¹

A raíz de esa labor, se convocó, en 1976, a la Conferencia Mundial del Empleo, donde se adoptó una estrategia que abarcaba las políticas nacionales de promoción del empleo y también medidas directas para mitigar algunas manifestaciones concretas de la pobreza, como las insuficiencias en lo referente a nutrición, vestido, alojamiento, condiciones sanitarias y educación. En fin, en esa oportunidad se pusieron de relieve ciertos problemas de carácter internacional, por ejemplo los efectos de la liberalización del comercio en la creación de empleos en los países en desarrollo.

Como quiera que fuese, la situación económica vivida en general en el mundo, permitió sin duda el desarrollo de esa intensa actividad de la OIT en el ámbito de la cooperación técnica, sin que, por otra parte, se haya hecho sentir su presencia en las esferas de los organismos económicos en donde se definían las estrategias del desarrollo económico internacional.

Pero este mundo de Jauja empezó a dar serias señales de fisuras y hacer surgir las injusticias que, a pesar de toda la buena voluntad de la OIT, reflejada en la Declaración de Filadelfia, no habían podido ser erradicadas. En efecto, cuando comenzó en los años ochenta la crisis internacional de la deuda y surgieron problemas de estabilización económica y de ajuste estructural;⁵² las medidas impulsadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, para remediar a esos flagrantes problemas trajeron consigo un impacto brutal en el medio laboral, entre otros, se perdieron empleos, aumentó el desempleo, se impulsó al desregulación del mercado de trabajo, se congelaron salarios y se reestructuraron los sistemas de seguridad social (algunos apenas incipientes como los que se habían creado en varios países africanos).

En este contexto, la OIT hizo sentir su presencia en el campo de las políticas económicas y financieras internacionales, guiada por el mandato que le confiere la Declaración de Filadelfia, con mayor decisión. Entonces, llevó a cabo varios trabajos y actividades en relación con el empleo y los aspectos sociales del ajuste estructural. En 1987, se organizó una Reunión de alto nivel sobre el empleo y el reajuste estructural.⁵³ Con base en los resultados de dicha reunión, la OIT trató de influir en las políticas de las instituciones de Bretton Woods para que éstas prestasen mayor atención a la necesidad de reducir los costos sociales del reajuste, diesen la debida importancia al cumplimiento de las normas internacionales del trabajo y reconociesen el valor que tiene la consulta tripartita en la formulación de los programas de ajuste estructural. Aunque los resultados no fueron los esperados, eso marcó una reorientación significativa en esa dirección.

3. Preservando los principios, promoviendo el cambio: hacia la búsqueda de nuevas vías para la promoción de la justicia social

En 1994, el director general, Michel Hansenne, indicó en la Memoria que sometió a la CIT, que con motivo del "75o. aniversario de la Organización Internacional del Trabajo nuestro Consejo de Administración decidió deliberadamente dirigir la mirada hacia el futuro y considerar con especial cuidado las responsabilidades que habrá que asumir en lo sucesivo".⁵⁴ En esa oportunidad Hansenne se

preguntaba si “¿[a]caso la OIT [estaba] en crisis?”. La respuesta fue contundente en el sentido de que la OIT no vivía tal crisis, más aún, afirmó: “Jamás tantos países han depositado su confianza en nuestra Organización mediante su adhesión y el pago de sus contribuciones a ella, pese a una coyuntura económica sombría”.⁵⁵

El director general recordó que la palabra “crisis” que proviene de la voz griega “krinein”, significa juzgar o decidir. Asimismo, señaló que el ideograma chino para “crisis” está formado por dos signos: el primero representa el “peligro” y el segundo la “oportunidad”, y por consiguiente la opción.⁵⁶ A partir de estas ideas, recordó que la OIT a lo largo de su existencia ha buscado adaptarse a los cambios que el mundo le impone, señaló así las propuestas de cambio que se hicieron en 1944 mediante la Memoria que el director general de aquel momento presentara a la CIT, al igual que las propuestas de cambio presentadas en 1963 en la Memoria intitulada *Programa y estructura de la OIT*.⁵⁷ En consecuencia, subrayó que frente a las nuevas situaciones que surgían en el mundo había “llegado el momento de emprender un nuevo examen global de los objetivos y medios de acción de la OIT”.⁵⁸

Tres factores hacían necesario que el director general se planteara el examen de los objetivos y de nuevos medios para que la OIT pudiese proseguir con su labor de contribuir a la realización de la justicia social. Por una parte, la desaparición del llamado “bloque comunista” en los países de Europa central y del este, cuya ideología influyó sin duda desde su creación en la OIT. Esa desaparición trajo consigo profundas repercusiones en la vida de la Organización, así como en todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas. Como resultado de ello se hizo sentir la posibilidad de que en lo sucesivo imperase una sola ideología, un solo sistema económico, el liberalismo capitalista.⁵⁹ A su vez, el mundo contemplaba la aceleración de la mundialización de la economía. Este último fenómeno, como lo recordó Hansenne, “infunde esperanzas en unos y angustia en otros, que algunos juzgan como una evolución positiva y otros como una tendencia peligrosa, pone en entredicho no pocos conceptos y evidencias”. Por otra parte, un tercer aspecto de la nueva realidad se imponía en el propio mundo del trabajo:

A raíz de las innovaciones técnicas de gran alcance, de las nuevas prácticas de gestión aplicadas en las empresas y de la actividad misma que despliegan tanto los Estados como nuestra Organización, el mundo del trabajo ya casi no guarda ningún parecido con el que existía cuando se creó la OIT, ni incluso cuando se efectuó el último examen en profundidad de su programa y estructura.⁶⁰

En la Memoria se hace un breve análisis de esos diferentes factores y se precisa su incidencia en el mundo del trabajo.⁶¹ Se reconoce que la mundialización de la economía, junto con la desaparición del bloque comunista, “ha dado lugar, entre otras cosas, a una auténtica proliferación de dificultades de carácter socio laboral”. Se reconocía, igualmente, que la integración de las economías nacionales en un sistema mundial, en vez de suprimir o atenuar las diferencias y las desigualdades, ha hecho que éstas se vuelvan, al contrario, más patentes y, en muchos aspectos, más inaceptables.⁶² En consecuencia, las desigualdades, causa de las injusticias en el mundo, se habían pronunciado.⁶³

Y se remata señalando que, en muchos casos, la ampliación de la pobreza no había obedecido tan sólo al descenso generalizado de los ingresos, sino que también se debió al aumento de la desigualdad.⁶⁴ Lo anterior hace pensar lo que Sen diría años más tarde, haciendo una constatación similar a pesar de los años transcurridos, de los esfuerzos empeñados por más de una de las organizaciones internacionales.

Por otra parte, Hansenne se refería al aumento de disparidades entre los países, originado, entre otros, en la tecnología y en la nueva organización del trabajo. Ello traía como consecuencia que se estuviese menguando entre los trabajadores la impresión de pertenecer a un grupo social que comparte un mismo destino, con lo cual disminuye asimismo la voluntad de éstos de afiliarse a las organizaciones sindicales que existen para defenderlos. Por ende, se señalaba que el trabajo se ha convertido en uno de los múltiples problemas que ha de resolver la sociedad moderna.⁶⁵

Frente a tal reto, el entonces director general propuso que dado que la justicia social puede ser socavada de múltiples maneras, los medios para restablecerla deberían ser tan diversos como las situaciones en que era preciso aplicarlos.⁶⁶ A ese fin, planteaba una serie de opciones en diferentes campos, pero de manera particular en el medio que seguía siendo para la OIT el instrumento más preciso para acometer su mandato, las normas internacionales del trabajo.⁶⁷ Sobre este tema, el director general volvería más tarde en otra de sus memorias presentadas a la CIT,⁶⁸ a la que nos referiremos con posterioridad.

Entre tanto, en el ámbito de las Naciones Unidas, ante el deterioro social en el mundo, se creó el ambiente adecuado para convocar a una cumbre mundial que centrase su atención sobre lo social. Dicha cumbre se celebró en Copenhague, del 6 al 12 de marzo de 1995.⁶⁹ Sin duda es interesante leer el Informe de dicha Cumbre, pero de él conviene resaltar que en el programa de acción que se adoptó existe un capítulo especialmente dedicado a la creación de empleo productivo y reducción del desempleo (capítulo III), en donde el apartado C se dedica al tema de “Mejoramiento de la calidad del trabajo y el empleo”.⁷⁰ En ese apartado se indica, entre otros, que los Estados participantes en la Cumbre se comprometen a

[p]roteger y fomentar el respeto de los derechos básicos de los trabajadores, incluidos la prohibición del trabajo forzado y el trabajo de los niños; la libertad de asociación y el derecho de organización y negociación colectiva, y la no discriminación en el empleo, aplicando plenamente los convenios de la OIT en el caso de los Estados parte en esos convenios, y habida cuenta de los principios consagrados en ellos, en el caso de los Estados que no sean parte en esos convenios para lograr verdaderamente un crecimiento económico sostenido y un desarrollo sostenible.⁷¹

A raíz de este compromiso, la OIT tomó cartas en el asunto y, de conformidad con las decisiones de sus órganos, se lanzó una campaña de ratificación de los denominados convenios fundamentales en el trabajo.⁷² Cabe recordar que durante las discusiones en el seno del Consejo de Administración hubo voces que se levantaron en contra del establecimiento de tal categoría entre las normas internacionales del trabajo. Se pensaba que todas las normas de la OIT tenían el mismo rango. Empero, la idea de tener

como base de acción un núcleo de convenios, a los que se hizo mención específica, refiriéndose a los temas que cubrían, en el documento final de la Cumbre Social, apareció como una necesidad y un compromiso de la OIT. Lanzada la campaña,⁷³ surgió la preocupación entre los representantes de los trabajadores de obtener de la Organización acciones concretas que implicasen, a su vez, acciones específicas de parte de los Estados miembros de la OIT. Todo parecía indicar que los embates de la mundialización estaban afectando seriamente los derechos de los trabajadores, socavando los principios del Estado social y, por ende, resultaba necesario llevar a cabo las acciones que garantizasen el respeto, la promoción y la vigencia de los derechos fundamentales en el trabajo.

En 1997, el director general de la OIT, indicaba en la Memoria sometida a la CIT, que la mundialización podría inhibir la aptitud de los Estados para asumir su papel de intervención en la medida en que ésta favoreciera la constitución, ampliación o fortalecimiento de bloques económicos que se dotan de ciertas competencias autónomas. Por otra parte, se señalaba que el problema que plantean la mundialización de la economía y la porosidad de las estructuras estatales tiene una envergadura completamente distinta. Estas nuevas situaciones llegan a afectar la noción misma de justicia social propiamente dicha o, en todo caso, a algunos de sus postulados sustanciales, como el principio de "salario igual por un trabajo de igual valor" que se consagra en términos absolutos en el preámbulo de la Constitución.⁷⁴

En la mencionada Memoria, el director general recordaba que quedaba sobrentendido que la justicia social debe ejercerse en el marco de cada Estado que se considere democrático, lo que, a la luz de la Constitución de la OIT, confirmaba los planteamientos de "los filósofos que tratan de renovar este concepto y darle un carácter más práctico".⁷⁵

El director general recordaba que si bien la actividad normativa se ejerce mediante la intervención obligada, cuando no exclusiva, de los Estados miembros, el complejo fenómeno de la interdependencia económica que habían generado el intercambio de bienes y servicios y la circulación de capitales, fenómeno que, como quedó indicado se conoce como "mundialización de la economía", requiere, sin duda, una acción global y universal. Como se verá, Sen lo reiteraría algunos años más tarde en su intervención ante la CIT. Ahora bien, si la capacidad de los Estados se veía, y se ve, afectada por el fenómeno de la mundialización de la economía, la OIT no se quedaría exenta de tal impacto, según se recordaba en 1997 por el director general de la OIT.⁷⁶

Como consecuencia de lo anterior, la OIT podía preguntarse hasta dónde la mundialización de la economía no obligaba a replantearse los conceptos y los valores fundamentales de su ser y quehacer, en relación con su contribución a la realización de la justicia social, y de manera particular en relación con el medio de que se había dotado para ello, esto es la actividad normativa. Este planteamiento era tanto más válido cuanto que a lo largo de los años noventa se discutía el impacto que la mundialización de la economía estaba teniendo en los países en vías de desarrollo.

En todo caso, como lo precisó la OIT por voz de su director general, se había abierto un debate alrededor del posible vínculo entre la liberalización del comercio y la protección de los derechos de los trabajadores. Empero, todo parecía indicar que ese debate no estaba justificado, ya que partía de una premisa más o menos implícita —pero que no era en modo alguno realista ni se ajustaba a los principios de la OIT— que presuponía la subordinación de la liberalización del comercio a un cierto grado de uniformidad del nivel de protección social. Las diferencias en cuanto a las condiciones y niveles de protección estaban, en cierta medida, vinculadas a las diferencias en los niveles de desarrollo. La OIT consideraba que no se podía privar a los países en desarrollo de las ventajas (relativas o transitorias) que se derivaran de esa situación, pues se correría el riesgo de impedirles participar en los beneficios de la mundialización y, por consiguiente, de obstaculizar sus posibilidades de desarrollo social ulterior.

Lo anterior hacía referencia a una idea relativamente generalizada —que por otra parte persiste— de que la protección de los derechos esenciales de los seres humanos en general puede limitar el desarrollo económico de un país. Como lo ha subrayado Sen,⁷⁷ esta percepción es falsa. En el caso particular de los derechos de los trabajadores estudios realizados por entidades que no pueden tacharse de perseguir un interés de protección específica de los trabajadores han demostrado igualmente lo falaz de ese aserto.⁷⁸

Es en este contexto y de alguna manera en seguimiento al pronunciamiento efectuado por los participantes a la Cumbre Social de Copenhague, en 1996 los Ministros de Comercio reunidos en Singapur a invitación de la Organización Mundial del Comercio, reafirmaron la legitimidad de la ventaja comparativa de los países en desarrollo con salarios bajos, al tiempo que renovaron su “compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas”, y señalaron que la OIT “es el órgano competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas”.⁷⁹ Quedaba por saber cómo, en esta oportunidad, la OIT iba a asegurar el respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores por todos los copartícipes del sistema comercial multilateral, en seguimiento a las obligaciones derivadas de los compromisos asumidos por los jefes de Estado y gobierno en ocasión de la Cumbre Social de Copenhague y la Declaración de Singapur.

La cuestión entonces cubría diferentes aspectos, uno era cómo garantizar que los derechos fundamentales, que representan una condición *sine qua non* para que pueda haber un progreso social “autosostenido”, sean efectivamente respetados y aplicados. El hecho de que los derechos fundamentales fueran considerados una condición esencial a los fines buscados, no podía considerarse una base suficiente para que los Estados les diesen seguimiento, aplicándolos, respetándolos y haciéndolos respetar. Tenía pues que existir un instrumento jurídico vinculante.

En la Memoria del director general a que nos hemos referido se da una amplia explicación del fundamento jurídico al que se podría apelar,⁸⁰ pero sobre todo se recuerda lo establecido en la Declaración de Filadelfia que da competencia a la OIT para intervenir en las cuestiones de definición de políticas económicas y financieras. En efecto, la citada Declaración de Filadelfia prevé un mandato muy amplio que autoriza a la OIT a juzgar las medidas de carácter económico y financiero adoptadas en los

ámbitos nacional e internacional con relación a sus propios objetivos. Dicha Declaración obliga a la OIT, por otra parte, a fomentar, entre todos sus miembros, la ejecución de programas que hagan posible “en materia de salarios y ganancias y de horas y otras condiciones de trabajo [garantizando] a todos una justa distribución de los frutos del progreso”.⁸¹

Quedaba por saber el tipo de instrumento que debería adoptarse. Si bien en la Memoria citada se ofrecen diferentes opciones,⁸² finalmente, en seguimiento a la decisión del Consejo de Administración de la OIT,⁸³ la CIT se decantó por la adopción de una declaración y adoptó en junio de 1998 la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*.

En los considerandos de esta Declaración se recuerda, desde luego, uno de los postulados esenciales de la OIT, “que la justicia social es esencial para garantizar una paz universal y permanente”, además de subrayar que “el crecimiento económico es esencial, pero no suficiente, para asegurar la equidad, el progreso social y la erradicación de la pobreza, lo que confirma la necesidad de que la OIT promueva políticas sociales sólidas, la justicia e instituciones democráticas”. Se precisa también que

con el objeto de mantener el vínculo entre progreso social y crecimiento económico, la garantía de los principios y derechos fundamentales en el trabajo reviste una importancia y un significado especiales al asegurar a los propios interesados la posibilidad de reivindicar libremente y en igualdad de oportunidades una participación justa en las riquezas a cuya creación han contribuido, así como la de desarrollar plenamente su potencial humano”.

En consecuencia de lo cual, “en una situación de creciente interdependencia económica urge reafirmar la permanencia de los principios y derechos fundamentales inscritos en la Constitución de la Organización, así como promover su aplicación universal”.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Declaración establecerá que

todos los miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir: a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; c) la abolición efectiva del trabajo infantil, y d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.⁸⁴

Esa obligación se deriva, como queda indicado en el mismo párrafo transscrito del hecho de pertenecer a la Organización y de adherir, en consecuencia, a los principios y derechos enunciados en su Constitución y en la Declaración de Filadelfia, comprometiéndose así a esforzarse por lograr los objetivos generales de la Organización en toda la medida de sus posibilidades y atendiendo a sus condiciones específicas.⁸⁵

Por su parte, la OIT se compromete a apoyar a los Estados miembros, mediante la asistencia técnica respectiva, para la consecución del compromiso antes enunciado. Se establece, en todo caso, un

mecanismo de seguimiento a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Declaración.⁸⁶

Un elemento importante de esta Declaración reside en su párrafo 5. En dicho párrafo se prevé que ...las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas y que nada en la presente Declaración y su seguimiento podrá invocarse ni utilizarse de otro modo con dichos fines; además, no debería en modo alguno ponerse en cuestión la ventaja comparativa de cualquier país sobre la base de la presente Declaración y su seguimiento.⁸⁷

No vamos a entrar en el análisis de esta Declaración, ni menos aún de su mecanismo de seguimiento,⁸⁸ lo que importa destacar en este caso, es cómo, una vez más, la OIT adapta su mandato en pos de la consecución de la justicia social. Cómo, a fin de contribuir a su realización se dota de un nuevo instrumento para responder a las nuevas realidades del mundo en el que lleva a cabo su labor.

4. Un marco global social, una política global integral: hacia la justicia social por la vía del trabajo decente

Cuando en junio de 1999, el recientemente electo director general de la OIT, Juan Somavia, daba la bienvenida a Amartya Sen, invitado especial a la 87a. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, dijo que “el principal recurso de la OIT radica en sus valores y que la OIT tiene como principal capacidad —para utilizar una expresión que ha hecho famosa el profesor Sen— la de convertir esos valores en políticas públicas por medio del conocimiento y la promoción práctica”.⁸⁹

En esa oportunidad Sen pronunció un discurso que se reprodujo en las Actas de la CIT.⁹⁰ Esta intervención ante la CIT fue publicada más tarde, con los ajustes correspondientes, en la *Revista Internacional del Trabajo*.⁹¹ Sen señaló que su intervención se hacía “[e]n un momento crucial porque la primera ola de mundialización está por terminar, y podemos empezar a estudiar en profundidad y a tener una visión integrada de los problemas que plantea y de las oportunidades que brinda”.⁹² Sen recordó que la mundialización económica era vista con temor por un gran número de personas. Sin embargo, estimaba que ésta podía ofrecer oportunidades en la medida en que se adopte un enfoque suficientemente amplio de las condiciones que rigen las vidas de las personas y sus empleos. Consideraba que sería oportuno tomar medidas bien definidas para fomentar cambios económicos, sociales y políticos que pudiesen transformar una previsión temida en una realidad constructiva.⁹³

Sen indicó, en esa oportunidad, que en el proceso de tomar medidas que permitan hacer frente a los impactos de la mundialización y optimizar éstos, saludaba la iniciativa del director general de la OIT de proponer un nuevo concepto globalizante, el *trabajo decente*.⁹⁴ El trabajo decente venía a constituir un nuevo enfoque de la manera en cómo la justicia social debía garantizarse a todos los seres humanos. En efecto, como se hacía constar en la Memoria citada,

[I]a mundialización ha traído consigo prosperidad y desigualdades, que están sometiendo a dura prueba el imperativo de una responsabilidad social colectiva... El cambio [que traía consigo la mundialización de la economía] no es únicamente económico y social. En el orden político, muchos países constatan hoy que

están sometidos a la vez al ojo crítico de los mercados y de la opinión pública, sin el beneficio de la duda y las subvenciones financieras que caracterizaron la Guerra Fría.⁹⁵

Por otra parte se marcaba, en la Memoria citada, que era evidente que los problemas de inseguridad de los seres humanos y de desempleo se constituyan en elementos capitales del quehacer político en la mayoría de los países. Por ende, la dimensión social de la mundialización y los problemas y exigencias que impone al mundo del trabajo tienen hoy una proyección pública. Además, parecía obvio que los mercados no operaban independientemente de su entorno social y político. Se estimaba cada vez más que la protección social y el diálogo social eran elementos ineludibles del propio ajuste. Lo anterior era tanto más válido cuanto que la creciente polarización social y la crisis de los mercados incipientes ponía de manifiesto la necesidad de contar con un sólido marco social para apuntalar la nueva arquitectura financiera y, a la larga, social.⁹⁶

En este orden de ideas y frente a esta crisis mundial el director general observó: "Cuanto más clara sea la percepción de una finalidad común y el interés compartido por lo que propugna la OIT, tanto más sólidos y diversos serán los puntos de confluencia". A este propósito señaló que "[I]a misión de la OIT es mejorar la situación de los seres humanos en el mundo del trabajo. Hoy en día, esa misión concuerda con el afán general, en una coyuntura de grandes cambios, de encontrar oportunidades de trabajo decente".⁹⁷ Esto es, procurar un trabajo decente a los seres humanos sería la nueva herramienta de la OIT para pugnar por la justicia social. Ahora bien, correspondería a la OIT, en consecuencia, "promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana".⁹⁸

En la Memoria se plantean algunas premisas que en su intervención analizaría Sen. Se trata de que la OIT se interese por todos los trabajadores y se proclama que "los que trabajan tiene derechos en el trabajo".

Sen subraya la propuesta de la universalidad de la atención de la OIT al conjunto de trabajadores, se encuentren éstos en el sector formal o informal, sean jóvenes o a mayores (teniendo en cuenta el proceso de envejecimiento de la población y de la duración de vida activa de los mayores). Asimismo lleva a cabo, a continuación, un análisis de las discusiones que se han desarrollado al contraponer el interés que se puede prestar sólo a cierta categoría de trabajadores respecto de otras; de aquellos que trabajan respecto de los que están desempleados; de los jóvenes respecto de los viejos, de los niños cuyo trabajo se alega necesario en ciertas sociedades, en la medida que ello contribuye a la economía familiar. Observa, en fin, que la universalidad propuesta marca una diferencia en relación con la función que en otros momentos se le atribuyó a la OIT, ello significa el decantarse por una opción que implica que el enfoque a seguir será amplio.⁹⁹

Otro elemento significativo, subraya Sen, es la idea de "derechos" que se avanza en la Memoria. Sen considera que esta formulación, muy certera y especialmente significativa, implica que los derechos que abarca no se limitan a una legislación laboral establecida, ni tampoco a la tarea —por importante que

sea— de establecer más derechos jurídicos por medio de una nueva legislación, sino que el marco de evaluación empieza reconociendo algunos derechos básicos y poco importa que estén legislados como parte de una sociedad decente. Las repercusiones prácticas que dimanan de este reconocimiento pueden rebasar la nueva legislación, llegando a otras acciones sociales políticas y económicas. Precisa: "El marco de esta concepción fundada en derechos se extiende desde el aspecto jurídico hasta las reivindicaciones éticas que trascienden el reconocimiento jurídico".¹⁰⁰ Pero además, como es subrayado en la intervención de que nos ocupamos, tales derechos se basan en un compromiso político y social de alcance general para obrar en aras del funcionamiento adecuado de los acuerdos sociales, políticos y económicos a fin de facilitar la aplicación de los derechos socialmente reconocidos.¹⁰¹ Desde luego, este planteamiento coincide con el que antes habíamos analizado en el que Sen, en su *Idea de la justicia*, subrayaba la necesidad del acuerdo general como base para sustentar los derechos humanos. De igual manera, cabe recordar lo que el director general de la OIT, años atrás, en la Memoria sometida a la CIT al referirse a los derechos fundamentales en el trabajo, había apelado al mecanismo de emulación entre Estados, lo que implicaba, por otra parte, un compromiso global al respecto.¹⁰²

Sin entrar en el detallado análisis que Sen elabora durante su exposición ante la CIT y que recuerda muchas de las formulaciones contenidas sobre el tema en su *Idea de la justicia*, señalamos que él se refiere al debate existente entre el valor que pueden tener los "derechos jurídicos y los principios socialmente aceptados de justicia", por una parte, y por la otra, la pertinencia del "razonamiento basado en los derechos y las fórmulas basadas en objetivos de ética social".¹⁰³ Cabe llamar la atención, empero, sobre lo indicado por Sen: "Quizás el problema percibido surge de una tentativa implícita de ver la utilización de los derechos en un discurso político o moral mediante una analogía estrecha con los derechos dentro del sistema jurídico, con su exigencia de especificación de los deberes relacionados". No obstante, subraya que

en discusiones normativas a menudo se defienden los derechos como poderes o inmunidades que convendría que las personas poseyesen. Los derechos humanos se consideran derechos que son compartidos por todos, independientemente de la ciudadanía, y representan ventajas que todo el mundo debería tener. Son demandas que se abordan de manera general y, como Kant hubiera dicho, de forma imperfecta. Él [Kant] se refirió, en numerosas ocasiones, a las obligaciones imperfectas, lo cual coincide con la noción de derechos presentada por el [director general de la OIT] o la noción de derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas. Se trata de reclamaciones dirigidas a todos aquellos que pueden ayudar, aunque ninguna persona u organismo tiene que ocuparse del logro del disfrute de estos derechos. Incluso si no es viable que todo el mundo pueda gozar de sus derechos en este sentido —por ejemplo, si aún no es posible eliminar la malnutrición— todavía puede darse mérito en la medida en que estos derechos se cumplan y en la medida en que se impidan las violaciones de dichos derechos.¹⁰⁴

Sen señala, al cabo de su razonamiento que, al invocarse en el documento *Trabajo decente*, la idea de los derechos no entra en tensión con el amplio marco ético basado en objetivos ni tampoco éstos quedan excluidos por la necesidad de obligaciones perfectas, supuestamente necesarias para que la idea de los derechos tenga sentido.¹⁰⁵

Pero los derechos promovidos bajo el concepto *Trabajo decente*, en la vida de aquellos que trabajan se ven directamente afectada por las reglas y los convenios que rigen su empleo y su trabajo, pero también se ven influenciados, en última instancia, por sus libertades como ciudadanos con voz y voto que pueden ejercer su influencia tanto en la política como en las opciones institucionales. De hecho, se puede demostrar que la protección contra la vulnerabilidad y la imprevisibilidad en que se centra la Memoria del director general depende en gran medida de la participación democrática y los incentivos políticos. Por ello, concluye Sen, “la libertad política en forma de democracia contribuye a salvaguardar la libertad económica y la libertad de sobrevivir”.¹⁰⁶

Otro elemento aparece con claridad en el discurso de Sen ante la CIT, la importancia de un enfoque global *versus* enfoque internacional. En efecto, Sen recuerda:

Si bien una Organización como la OIT debe ir más allá de las políticas nacionales, sin pasar por alto la importancia decisiva de las acciones de los gobiernos y de las sociedades en el marco de cada nación, existe una diferencia esencial entre un enfoque internacional y un enfoque global. Esta distinción a veces se confunde y me ha complacido comprobar que en la Memoria *Trabajo decente*, se establecía claramente esa distinción, aunque de forma implícita.

A este propósito, él recuerda:

Un enfoque internacional es inevitablemente parasítico respecto de las relaciones entre naciones, ya que funciona entre distintos países y naciones. En cambio, un enfoque realmente global no tiene por qué considerar a los seres humanos sólo, o principalmente, como ciudadanos de determinados países, ni aceptar que la interacción entre ciudadanos de distintos países tenga que pasar inevitablemente por las relaciones entre las distintas naciones. Muchas instituciones globales, incluso las que son esenciales para nuestra vida laboral, deben ir mucho más allá de los límites de las relaciones internacionales.

Precisa, en todo caso, que

[I]a economía mundial, cada vez más globalizada, exige a su vez un enfoque cada vez más mundializado de las éticas básicas y de los procedimientos sociales y políticos. La economía de mercado en sí no constituye únicamente un sistema internacional, sino que sus conexiones mundiales trascienden las relaciones entre naciones, y a menudo entre las personas de diferentes países y entre las diversas partes de una transacción comercial.

En consecuencia,

[e]l enfoque global forma parte del acervo de los movimientos del trabajo en la historia del mundo. Los movimientos del trabajo tienen una forma global y no corresponden a una nación o a un Estado concretos y esto es uno de sus aspectos más loables. Este rico acervo, que a menudo se ha rechazado en las discusiones oficiales, debe considerarse a la hora de hacer frente a los desafíos que plantea el trabajo decente en el mundo contemporáneo.¹⁰⁷

El concepto lanzado por el director general de la OIT, excelentemente analizado por Sen en su intervención ante la CIT, hizo su camino. Éste conllevó una serie de ajustes institucionales y dio curso a las propuestas de programa formuladas en la Memoria sometida a la CIT, girando la acción de la OIT

alrededor de cuatro objetivos estratégicos.¹⁰⁸ A partir de 1999 se desarrolló la acción de la OIT tras el objetivo de lograr un trabajo decente para todos. Desde entonces, periódicamente el director general daba cuenta a la CIT, en sus respectivas memorias, de los logros alcanzados.¹⁰⁹

En 2008, en la Memoria que el director general presentara a la CIT,¹¹⁰ al margen de hacer un nuevo recuento de los logros alcanzados en la realización del programa de trabajo decente, insistía, entre otros aspectos, en la necesidad de crear una mayor coherencia entre las políticas en vigor. Al respecto, señalaba: "Por su composición tripartita y en virtud de su mandato radicado en el principio del sistema productivo, la OIT siempre ha hecho especial hincapié en la necesidad de contar con políticas económicas y sociales coherentes".¹¹¹ A este propósito se recordaba que

la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, convocada por la OIT, fue una de las primeras tribunas en que se exhortó a la adopción de iniciativas novedosas para fortalecer la coherencia política a escala mundial en apoyo del trabajo decente con el fin de afrontar los nuevos retos planteados por la globalización.

Se insistía además en que para que "el Programa de Trabajo Decente prospere y se convierta en una base sólida en aras de una globalización justa, no bastan las políticas, las actividades, ni las instituciones directamente vinculadas a los mercados de trabajo". Por el contrario, era necesario que "en los planos mundial y nacional la convergencia de políticas se refuerce en toda una gama de esferas que tienen incidencia en la producción, las empresas y los trabajadores, es decir, en los planos financiero, tributario, económico, comercial, de las inversiones, tecnológico, de la agricultura, la salud, la enseñanza, la vivienda y un largo etcétera".¹¹² Pero si bien esta coherencia se pensaba a nivel de cada uno de los Estados miembros de la OIT, también era necesario, según esta Memoria, lograr una "coherencia global", a fin de alcanzar una "globalización inclusiva y sostenible".¹¹³ Esta coherencia debería traducirse en la adopción de "una serie de políticas y medidas prácticas y aplicables en cada país y en todo el planeta".¹¹⁴

Con miras al logro de este objetivo, el director general recordó en su Memoria la serie de relaciones que se habían establecido con las dependencias afines de las Naciones Unidas (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas), sus diferentes agencias especializadas (ONUDI, PNUMA, UNCTAD, OMC) y las instituciones de Bretton Woods, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional.¹¹⁵

Pero al término de esta Memoria, el director general se preguntaba cuál sería la mejor manera de aprovechar el potencial que se había generado por el programa de trabajo decente para seguir cumpliendo con los principios, los valores y lograr sus objetivos. Se preguntaba ¿en qué dirección se debería desarrollar ese potencial? ¿Cuáles serían las cuestiones esenciales que deberían ser abordadas para que los objetivos, los valores y los instrumentos de la OIT permanecieran entre las prioridades de los programas mundiales, nacionales y regionales?¹¹⁶

La respuesta la dio la misma CIT en junio de 2008, al adoptar la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*.¹¹⁷ Como lo recordó el director general, en el documento con el que se publicó el texto de dicha Declaración, esta era la tercera declaración de principios y políticas de gran alcance adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo desde la Constitución de la OIT en 1919. Podía considerarse, señaló, como heredera de la Declaración de Filadelfia, de 1944, y de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, de 1998. Precisó que la Declaración de 2008 expresaba la visión contemporánea del mandato de la OIT en la era de la globalización.¹¹⁸

No es el caso de entrar en una exposición detallada de esta nueva Declaración,¹¹⁹ pues lo que nos ha interesado es describir cómo la OIT ha sabido evolucionar y ha buscado las respuestas más adecuadas frente a los desafíos a que ha hecho frente a lo largo de sus casi cien años de vida. Como hemos reiteradamente indicado, siguiendo a Sen, al proponerse la OIT como un objetivo fundamental de su quehacer la realización de la justicia social no busca establecer instituciones plenamente justas; así, por ejemplo, quedó claro que el importante instrumento que se consideró inicialmente como esencial para el mejoramiento de las condiciones de trabajo y con él la realización de la justicia social, no fue suficiente, por ello la OIT hubo de dotarse de medios más pertinentes para combatir las injusticias en sus diversas manifestaciones, dentro del ámbito de su competencia. Competencia que, como hemos visto, por otra parte, se ha ampliado según las circunstancias que enfrenta lo requieren. La Declaración de Filadelfia ha sido determinante, y en este orden de ideas, la Declaración de 2008 sigue este camino.

El considerando único de esta Declaración nos da una visión clara de la situación a la que se pretende responder. En efecto, dicho considerando señala que:

el contexto actual de la globalización, caracterizado por la difusión de nuevas tecnologías, los flujos de ideas, el intercambio de bienes y servicios, el incremento de los flujos de capital y financieros, la internacionalización del mundo de los negocios y de sus procesos y del diálogo, así como de la circulación de personas, especialmente de trabajadoras y trabajadores, está modificando profundamente el mundo del trabajo.

Esta realidad llevó a la OIT a reconocer que en tales circunstancias

es aún más necesario conseguir mejores resultados y que éstos se repartan de manera equitativa entre todos a fin de responder a la aspiración universal de justicia social, alcanzar el pleno empleo, asegurar la sostenibilidad de sociedades abiertas y de la economía mundial, lograr la cohesión social y luchar contra la pobreza y las desigualdades crecientes.¹²⁰

Es con este fin que la CIT adoptó la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, en el convencimiento de que el mandato existente en su Constitución y las Declaraciones de 1944 y 1998 así como el reconocimiento universal que se le ha dado, sobre todo en las últimas décadas, asume que le corresponde desempeñar un papel clave para contribuir a la promoción y al logro del progreso y de la justicia social en un entorno en constante evolución.

La Declaración prevé que en el contexto de cambios acelerados, los compromisos y esfuerzos de los miembros y de la Organización para poner en práctica el mandato constitucional de la OIT, en particular mediante las normas internacionales del trabajo, y situar el empleo pleno y productivo,¹²¹ incluido el trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales, deberían basarse en los cuatro objetivos estratégicos de la OIT de igual importancia, a través de los cuales se plasma el Programa de Trabajo Decente y que pueden resumirse como sigue: *i)* promover el empleo creando un entorno institucional y económico sostenible; *ii)* adoptar y ampliar medidas de protección social —seguridad social y protección de los trabajadores— que sean sostenibles y estén adaptadas a las circunstancias nacionales;¹²² *iii)* promover el diálogo social y el tripartismo como los métodos más apropiados para la consecución de los objetivos previstos en la propia Declaración, y *iv)* respetar, promover y aplicar los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que revisten particular importancia, no sólo como derechos sino también como condiciones propicias, necesarias, para la plena realización de todos los objetivos estratégicos. A tales fines, los Estados miembros determinarán la forma en que les permita alcanzar los objetivos estratégicos, de conformidad con las obligaciones internacionales que hayan asumido y con los principios y derechos fundamentales en el trabajo deberán adoptar medidas, políticas y prácticas que permitan lograr los objetivos plasmados en la Declaración. Por su parte, la OIT se compromete a prestar la asistencia técnica necesaria para el logro de tal objetivo.

La obligación de los Estados miembros de la OIT se deberá concretar mediante su política económica y social, formulando una estrategia global e integrada para poner en práctica los objetivos estratégicos que incluya el Programa de Trabajo Decente, según lo previsto en la parte I de la Declaración.

Por otro lado, la Declaración prevé que las organizaciones internacionales y regionales cuyos mandatos abarcan ámbitos conexos tienen un papel importante que desempeñar en la puesta en práctica del enfoque integrado. A su vez, la OIT debería invitarles a promover el trabajo decente, teniendo presente que cada organismo mantendrá pleno control respecto de su mandato. Dado que la política comercial y la política de los mercados financieros repercuten en el empleo, la función de la OIT es evaluar esos efectos con miras a que el empleo pase a ser un elemento fundamental de las políticas económicas.

Como antes se indicó, cuando el director general lanzó su propuesta de hacer del trabajo decente un objetivo de la OIT, como instrumento que debería servir a la realización de la justicia social, habló de los “derechos” que este concepto implicaba. Planteamiento que, como hemos visto, Sen analizó en su intervención ante la CIT. Ahora bien, al examinar la nueva Declaración, es evidente que se consolidan “derechos” esenciales para los trabajadores y también para quienes aún no lo son. Dichos “derechos”, con base en los postulados de la Declaración de 2008, tienen una contrapartida bien definida, la obligación de los Estados, pero también de las organizaciones internacionales concernidas, comenzando por la propia OIT, a proseguir un programa de trabajo decente.

La aceptación de la Declaración de 2008, pero más aún, la adhesión de los Estados miembros a la OIT y a sus principios y objetivos, trae consigo, en términos de Sen, un reconocimiento social de esos

derechos, y puede —además— considerarse como una invitación a la legislación para que ascienda hasta la ética social. Pero esta invitación no se refiere únicamente a la nueva legislación, por importante que sea, puesto que el logro de los derechos sólo puede ser propiciado por otra evolución, como la creación de instituciones nuevas y el mejor funcionamiento de las instituciones actuales. Este es, pues, en nuestro concepto el aporte esencial de esta nueva Declaración, en el proceso de combatir las injusticias, de buscar las vías más idóneas para contribuir a la realización de la justicia social, respondiendo así al nuevo enfoque de la justicia, difundida por Amartya Sen.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Hablar de la obra de Rawls y, sobre todo, de la de Sen, es sin duda un reto fenomenal. Pero deseábamos hacerlo en la medida en que existiera un convencimiento de que, en particular Sen, da una nueva visión de un tema que hoy por hoy resulta esencial, no sólo en los ámbitos nacionales sino también, y de manera muy evidente, en la órbita internacional, el tema de la justicia y los medios para su realización.

Como se indicó, Rawls ha hecho una contribución importantísima, reconocida por todo mundo, pero de manera particular por el mundo académico anglosajón, a la elaboración de una teoría de la justicia. Por su parte, Sen, quien como lo precisa en su libro, *La idea de la justicia*, al cabo de trabajar junto a Rawls compartiendo enseñanza a la vez que expresando sus inquietudes derivadas de los propósitos de Rawls, aporta un nuevo enfoque, profundo, inmensamente sostenido sobre lo que él propone como un acercamiento más dinámico y práctico de la justicia.

Rawls enuncia: "La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento" y, por lo tanto, "no pueden estar sujetas a transacciones",¹²³ según él, "el objeto primario de la justicia es la estructura básica de la sociedad o, más exactamente, el modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social".¹²⁴

Para Sen, "la justicia no es en absoluto una cuestión de razón, sino de tener la sensibilidad apropiada y el olfato para la injusticia... Los requisitos de una teoría de la justicia incluyen poner la razón en juego en el diagnóstico de la justicia y de la injusticia".¹²⁵ Precisa, en fin, que en su obra trata de "ofrecer el fundamento intelectual para pasar de un sentimiento general de injusticia a diagnósticos particulares razonados de la injusticia, y de éstos a los análisis de las formas de promover la justicia". Y esto es lo que nos parece más interesante en la obra de Sen, lo que por cierto responde con justeza a uno de los reclamos de uno de los intelectuales más en boga de nuestros días, el economista Thomas Piketty, a cuya obra nos hemos referido en esta exposición: pasar de una pura elucubración de la justicia a concebir instrumentos que contribuyan a la promoción de la justicia y con ello a la construcción de un mundo más justo.

Teniendo en cuenta lo anterior, y siempre guiados por el pensamiento de Sen, hemos intentado a lo largo de esta presentación examinar cómo el concepto de justicia propugnado por la OIT, mejor aún, los instrumentos de que se dotó la naciente Organización Internacional del Trabajo para la realización de la

justicia social, fueron evolucionando para contribuir a la búsqueda de soluciones de las injusticias emergentes de las nuevas situaciones sociales, económicas y culturales mundiales, o más precisamente globales.

Hemos intentado señalar que con todo lo importante y significativo que fue, y de hecho sigue siendo, el mandato de legislar a nivel internacional para contribuir al mejoramiento de las condiciones de trabajo, y con ello aportar un medio para el establecimiento de la justicia social, este instrumento normativo no fue suficiente por las diferentes razones que se han mencionado.

Pero como los diferentes directores generales y desde luego los propios mandantes de la OIT (representantes de los gobiernos de los Estados miembros, de las organizaciones de empleadores y de trabajadores), lo han señalado en numerosas oportunidades, la capacidad de adecuación de la OIT para buscar nuevas fórmulas para hacer nuevos aportes al mundo en transformación en pos de la realización de la justicia social, ha sido ampliamente reconocida.

Referirse a la adaptación de las normas internacionales, a la evolución en su contenido, a los ajustes que el sistema de control de las NIT ha introducido para mejorar su eficacia, entre otros, sería largo y de plano objeto de un ensayo diferente. Algo hemos mencionado antes. Pero lo que parece que cabe resaltar es el esfuerzo llevado a cabo por la Organización para, respondiendo a los nuevos retos, ampliar su mandato y con ello su campo de acción. Ello resulta particularmente significativo con la adopción de la Declaración de Filadelfia, en 1944. Aunque los estudiosos de la cuestión han considerado que muchos de los elementos de la esencia de esta Declaración ya estaban pergeñados en la Constitución original de la OIT, y de ello no pareciera caber duda, es obvio que ponerlos de manera clara en un instrumento que se convierte en parte de la constitución de la Organización, es un paso significativo que abre nuevas vías de acción a la OIT. Creemos que eso es precisamente lo que Sen propugna en su obra en un campo más amplio pero perfectamente aplicable al caso de la OIT.

Es obvio, por otra parte, que la intervención de la OIT en los ámbitos económicos y financieros no era una tarea fácil, la participación en la definición de políticas económicas que pueden repercutir en el mundo del trabajo y, por ende, afectar las condiciones laborales de los trabajadores, y ello tanto a nivel nacional como internacional, no depende sólo de la voluntad de la OIT, sino de los gobiernos interesados y de las instituciones económicas internacionales. Por cuanto hace al primer aspecto, el sistema de control de la NIT existente abre siempre la puerta a la posibilidad de intervención de la OIT, ya sea mediante la supervisión de la aplicación del Convenio núm. 122 sobre la Política del Empleo, por no mencionar más que uno, a través de la aplicación de los artículos 19 5 b) y d) y 22 de la Constitución en la medida que el Estado correspondiente haya ratificado dicho Convenio; o a través de la aplicación del artículo 19, párrafos 5 e) y 6 d) (convenios no ratificados o recomendaciones), que obliga a los gobiernos de los Estados a informar sobre las razones que han impedido la ratificación de los convenios en cuestión o sobre el estado de la legislación y práctica en relación con el contenido de esos instrumentos.

Otra es la situación en relación con los organismos económicos internacionales. La participación de la OIT en la definición de medidas propuestas por tales organismos, en particular el Banco Mundial o el FMI, puede resultar difícil, de hecho lo fue. Sin embargo, poco a poco estos organismos se percataron de que las medidas que propusieron e impusieron, *de facto*, a muchos Estados, desmantelaron los zócalos mínimos de seguridad social que tenían y quebrantaron los esquemas de protección de los trabajadores en los años ochenta, con sus programas de reajuste estructural, se dieron cuenta que en vez de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida, de la justicia en esas sociedades, contribuían a ampliar las desigualdades y con ello a aumentar las injusticias. Recurrieron entonces poco a poco a la asistencia de la OIT para que, con aportes económicos de esas mismas instituciones, la OIT tratara de reconstituir lo que los programas de reajuste estructural habían desarticulado en la esfera social.

Esto trajo como consecuencia que se diera un reconocimiento internacional, de la competencia de la OIT, no sólo en el campo normativo sino también en el de definición de políticas económicas y de promoción del empleo, este último como un instrumento fundamental para contribuir a la disminución de la desigualdad y al mejoramiento de la sociedad en general. En este proceso, la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social (Copenhague, 1995) y la Reunión Ministerial convocada por la OMC (Singapur, 1996) ofrecen de manera explícita ese reconocimiento y abren la puerta para que de forma más constante la OIT dé cumplimiento al mandato que emana de la Declaración de Filadelfia.

Casi de manera simultánea, en el seno de la OIT se desarrolla todo un movimiento a fin de que se dé una consagración a los principios y derechos fundamentales que, en particular, se reconocen y obligan a los Estados miembros a respetar en los documentos surgidos de las mencionadas reuniones mundiales. Se va acuñando así la idea de adoptar, mediante un instrumento vinculante, un compromiso más sólido que haga que los Estados se obliguen a llevar a cabo el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, reconocidos, como quedó dicho, por los documentos que emanaron en Copenhague y en Singapur. Dicha obligación se derivará del mero hecho de pertenecer a la OIT y, por ende, suscribir los principios, obligaciones y derechos que emanen de su Constitución. *La Declaración de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo*, adoptada por la CIT en 1998, sería el instrumento buscado. Se consagran pues esos principios y derechos, que como Sen dijera años más tarde, constituyen baluartes éticos que concitan el compromiso universal de respeto y cumplimiento obligado.

A los embates de las políticas de restructuración siguen los efectos irresistibles de la mundialización de la economía, fuente de esperanzas para algunos y de crecientes y fundados temores para otros. Este fenómeno, tan analizado por tratadistas de las más diferentes materias sociales, tan estudiado por los documentos de la OIT, afecta directamente, una vez más al mundo del trabajo. Si bien se reconoce que la misión de la OIT es mejorar la situación de los seres humanos en el mundo del trabajo, con el nuevo director general de la OIT se introduce, en 2008, la propuesta, pronto adoptada por los órganos de la Organización, de hacer de la promoción del trabajo decente un instrumento más de la OIT para promover la justicia social. Esta noción, tan sabiamente analizada por Sen, se traduce en la promoción que debe llevar a cabo la OIT de crear las oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan

conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana.

El concepto así planteado y los compromisos que de él se derivan, se plasmará más tarde en una nueva Declaración, la *Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa*, adoptada por la CIT en 2008, que busca constituirse en el instrumento institucional que contribuya a la lucha contra las injusticias en el mundo del trabajo, y decir el mundo del trabajo significa decir la vida de los seres humanos en el planeta, y ser un arma más de la que deberá valerse la OIT para la consecución de su mandato, obrar por la justicia social.

Creemos que lo indicado nos conduce, con Sen, a considerar que la justicia, en general, la justicia social, en particular, se traduce no en instituciones o herramientas jurídicas estrictamente justas, adecuadas a sociedades bien ordenadas, sino en medios que contribuyan a la lucha contra las injusticias que afectan los sentimientos de cualquier ser humano pero que de igual manera, razonablemente, le permita hacerse de los instrumentos necesarios para contribuir a la instauración de la justicia, como hemos pretendido demostrarlo a lo largo de este artículo.

V. BIBLIOGRAFÍA

- CARPIZO, Jorge, "El Estado de los derechos de la justicia social", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 14, enero-junio de 2012.
- FUKUYAMA, F., *El fin de la historia y el último hombre*, Planeta, Barcelona, 1992.
- GRAMSCI, Antonio, *Cartas desde la cárcel*, México, Era-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2003.
- GRAVEL, Eric, "Les mécanismes de contrôle de l'OIT: bilan de leur efficacité et perspectives d'avenir", *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir, Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Ginebra, OIT, 2004.
- HERNÁNDEZ PULIDO, J. Ricardo, "Normas internacionales y trabajo decente: el impacto de las normas internacionales del trabajo sobre el desarrollo económico y social sostenible", *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Ginebra, BIT, 2004.
- JUDT, Tony, *Postguerra*, Madrid, Taurus, 2006.
- KELLERSON, H., "La Declaración de la OIT de 1998 sobre los Principios y Derechos Fundamentales: un desafío para el futuro", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 137, núm. 2, 1998.
- LEE, Eddy, "Origines y vigencia de la Declaración de Filadelfia", *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, OIT, vol. 113, núm. 4, 1994.
- MAUPIN, Francis, *L'OIT, la justice sociale et la mondialisation*, Carnegie, Hague Academy of International Law-Endowmen for International Peace-M. Nijhoff Publ., 2000.

MORSE, David, *Nobel Lecture, ILO and the Social Infrastructure of Peace*, 11 de diciembre de 1969, disponible en http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1969/labour-lecture.html.

MUNOZ-DARDÉ, Véronique, *La justice sociale. Le libéralisme égalitaire de John Rawls*, París, Nathan-HER, 2000.

PIKETTY, Thomas, *El capital en el siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.

RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979 (primera impresión), 2014 (décima impresión).

———, "Justice as Fairness", este artículo apareció en primer lugar en *Philosophical Review*, num. 67, 1958. Más tarde fue publicado en *John Rawls Collected Papers*, edited by Samuel Freeman, Harvard University Press, Londres, 1999.

———, *Liberalismo político, Crítica*, Barcelona, 1996.

———, *La justicia como equidad. Una reformulación*, Barcelona, Paidós, mayo de 2012.

SEN, Amartya, *La idea de la justicia*, Madrid, Taurus, 2009.

———, *India contemporánea. Entre la modernidad y la tradición*, Barcelona, Gedisa, 2007.

———, "The Possibility of Social Choice", *American Economic Review*, vol. 89, núm. 3, junio de 1999.

———, "Trabajo y derechos", *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, vol. 119, núm. 2, 2000.

———, "Elements of a Theory of Human Rights", *Philosophy and Public Affairs*, num. 32, 2004.

———, "What Do We Want From A Theory of Justice?", *Journal of Philosophy*, num 103, mayo de 2006.

———, "Human Rights and Limits of Law", *Cardozo Law Journal*, num. 27, 2006.

SMITH , Adam, *Teoría de los sentimientos morales*, Madrid, Alianza, 2009.

TELLO VIGIL, Griselda (ed.), *Globalización y Empleo. Cambios en el empleo en Perú y América Latina, y en la vida laboral de hombres y mujeres*, Lima, CLACSO, 1995.

TREBILCOCK, A., "Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento", *Las normas internacionales del trabajo. Un enfoque global*, OIT, 2001.

THOMAS, Albert, "Justice Sociale et Paix Universelle. Réflexions sur un texte", *La Revue de Paris*, 31è année, marzo de 1934.

VALTICOS, Nicolas, *Droit international du travail*, 2a. ed., París, Dalloz, 1983.

1. Documentos de la OIT

Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y textos seleccionados, Ginebra, 2010.

Bulletin Officiel de l'OIT (BO), 1923.

Actas de la Conferencia Internacional del Trabajo, 87a. reunión, Ginebra, 1999, 21/33-21/39.

La OIT y la reconstrucción económica y social, Memoria del Director interino de la Oficina Internacional del Trabajo a la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo, Nueva York-Montreal, octubre de 1941.

Política, programa y posición futura de la Organización Internacional del Trabajo, informe 1, 26a. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Montreal, OIT, 1944.

Resolución sobre la política del empleo, Resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 45a. reunión, Ginebra 1941.

Reunión de alto nivel sobre empleo y reajuste estructural, Ginebra, 23-25 de noviembre de 1987, Documento de Base.

Reunión de alto nivel sobre empleo y reajuste estructural, Ginebra, 23-25 de noviembre de 1987, Documento de Trabajo, WEP 2-46-04-03.

Reunión de alto nivel sobre empleo y reajuste estructural, Ginebra, 23-25 de noviembre de 1987, Informe de la Reunión, WEP 2-46-04-03.

Preservar los valores, promover el cambio. La justicia social en una economía que se mundializa: Un programa para la OIT, Conferencia Internacional del Trabajo 81a. reunión, Ginebra, 1994.

Conferencia Internacional del Trabajo, 81a. reunión, Actas Provisionales núm. 19, Resolución sobre la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Ginebra, 1994.

La actividad normativa de la OIT en la era de la mundialización, Conferencia Internacional del Trabajo, 85a. reunión, Ginebra, 1997.

Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 86a. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 85a. reunión, Ginebra, junio de 1998, <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc86/com-dtxt.htm>.

Trabajo Decente, Memoria del director general, Conferencia Internacional del Trabajo, 87a. reunión, Ginebra, 1999.

Reducir el déficit de Trabajo Decente: un desafío global. Memoria del director general. Conferencia internacional del Trabajo, 89a. reunión, Ginebra, 2001.

Superar la pobreza mediante el trabajo. Memoria del director general. Conferencia internacional del Trabajo, 91a. reunión, Ginebra, 2003.

Por una globalización justa. El papel de la OIT. Informe del director general sobre la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, Conferencia internacional del Trabajo, 92a. reunión, Ginebra, 2004.

Consolidar los logros y seguir avanzando. Introducción del director general a la Conferencia Internacional del Trabajo, Memoria-Informe I (A), Conferencia internacional del Trabajo, 93a. reunión, Ginebra, 2005.

El trabajo decente para un desarrollo sostenible. Introducción del director general a la Conferencia Internacional del Trabajo, Memoria-Informe I (A), Conferencia internacional del Trabajo, 96a. reunión, Ginebra, 2007.

Trabajo decente: algunos retos estratégicos en perspectiva. Memoria del director general a la Conferencia Internacional del Trabajo, Informe I (C), Conferencia internacional del Trabajo, 97a. reunión, Ginebra, 2008.

Resolución relativa al fortalecimiento de la capacidad de la OIT, Resoluciones aprobadas por la Conferencia Internacional del Trabajo, en su 96a. reunión Ginebra, 2007.

Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008.

2. Documentos de Naciones Unidas y otros Organismos Internacionales

Historia de las Naciones Unidas, http://www.un.org/es/aboutun/history/atlantic_charter.shtml#content.

Declaración Universal de los Derechos Humanos
http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1948-DeclaracionUniversal.htm?gclid=CLvC_q-46cICFQESMwodLnoA6g.

Naciones Unidas, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, A/CONF.166/9, Nueva York, abril de 1995.

OMC, Declaración Ministerial de Singapur, OMC, documento WTMIN(96)1DEC, 18 de diciembre de 1996.

OECD, Trade, employment and labour standards: A study of core worker's rights and international trade, OECD, Paris, 1996.

3. Otros documentos

India Exclusion Report. 2013-14. A comprehensive, annually updated analysis on the exclusión of disadvantaged groups in India, Books for Change, Delhi, 2014.

Red Internacional de la Sociedad Civil para la Revisión Participativa de las Políticas de Ajuste Estructural (SAPRIN), Las políticas de ajuste estructural en las raíces de la crisis económica y la pobreza, primera edición (en español, agosto de 2002), http://www.rrojasdatabank.info/saprin/SAPRI_Findings_Esp.pdf.

¹ Recibido el 16 de febrero de 2015 y aceptado para su publicación el 23 de marzo de 2015. El presente artículo se basa en las notas preparadas para impartir un seminario en la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato.

La presente publicación es la segunda de dos partes. La primera parte se publicó en el número 21 de la Revista Latinoamericana de Derecho Social.

²Ex funcionario de la Oficina Internacional del Trabajo; ex profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Atzcapozalco y de la Universidad de Guanajuato, *jrhp0512@gmail.com*.

³ OIT, *Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y textos seleccionados*, Ginebra, 2010. El artículo 23 del Tratado de Versalles ya preveía que “Bajo la reserva y de conformidad con las disposiciones de las convenciones internacionales actualmente existentes o que se celebraran ulteriormente, los miembros de la sociedad: a) se esforzarán en asegurar y mantener condiciones de trabajo equitativas y humanas para el hombre, la mujer y el niño, tanto en sus propios territorios como en todos los países a los que se extendieran sus relaciones comerciales e industriales, estableciendo con ese objeto y manteniendo las organizaciones internacionales necesarias”. Existe un documento histórico que cuenta con detalle los antecedentes de dicho Tratado: *El Tratado de Versalles de 1919 y sus antecedentes*, Madrid, Instituto Ibero-American de Derecho Comparado, 1920. Para un estudio detallado del origen y creación de la OIT, véase Valticos, Nicolas, *Droit international du travail*, 2a. ed., París, Dalloz, 1983, en particular véase los capítulos 1 y 2, pp. 5-67.

⁴ Albert Thomas, primer director de la Oficina Internacional del Trabajo, se preguntaría en un largo texto, hasta dónde la acción de la OIT, a través del combate contra las injusticias que afectan a los trabajadores, podría contribuir a la realización de la paz universal, cuya tarea esencial correspondía a la Sociedad de Naciones. Al respecto véase las reflexiones que este cuestionamiento le inspiraron y las respuestas que él aporta. Thomas, Albert, “Justice Sociale et Paix Universelle. Reflexions sur un texte”, *La Revue de Paris*, año 31, marzo de 1934. Texto reeditado por la OIT.

⁵ Al respecto, Albert Thomas se preguntará en el artículo antes citado si, efectivamente, “les troubles qui, au sein des nations, résultent des injustices ou des privations que subissent les salariés, peuvent conduire à la guerre”. Thomas, Albert, *cit.*, p. 3.

⁶ Artículo 2o. del texto original de la Constitución de la OIT. Más tarde, en 1946, dicha Constitución fue enmendada y se incorpora al Consejo de Administración como uno más de sus órganos.

⁷ En efecto, tan luego se creó la OIT, la primera reunión de la Conferencia tuvo lugar en Washington, D. C. Al término de sus labores, en noviembre de 1919, había aprobado seis convenios, seis recomendaciones, relativos a la jornada de trabajo de ocho horas; sobre el desempleo; al empleo de las mujeres antes y después del parto y al trabajo nocturno de las mismas; a la fijación de la edad mínima de admisión de los niños al trabajo industrial, y al trabajo nocturno de los menores.

⁸ Artículos 3o., 1) y 7, 1) de la Constitución de la OIT.

⁹ El diálogo tripartito ha sido considerado desde siempre un elemento fundamental de la OIT, al grado de que al margen de que éste se pregonó en todas las oportunidades posibles, en 1976 se adoptó el Convenio núm. 144 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo). Aunque cabe recordar que ya diferentes artículos de la Constitución de la OIT prevén la necesaria consulta con los representantes de las organizaciones de empleadores y trabajadores de los Estados miembros.

¹⁰ En efecto, dicho artículo prevé, entre otros aspectos, que: "Las funciones de la Oficina Internacional del Trabajo comprenderán la compilación y distribución de todas las informaciones concernientes a la reglamentación internacional de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores y, en particular, el estudio de las cuestiones que hayan de someterse a la Conferencia con miras a la adopción de convenios internacionales, así como la realización de encuestas especiales ordenadas por la Conferencia o por el Consejo de Administración".

¹¹ Artículo 19, 1). Sobre las características jurídicas de estos instrumentos, véase Valticos, Nicolas, *Droit international...*, cit., pp. 128-131.

¹² "[N]i les discussions qui peuvent avoir été instituées en vue de l'établissement de ce texte par la Commission de la Législation Internationale du Travail, ni la correspondance échangée avant la signature du traité, entre M. Clemenceau et M. de Brockdorff-Rantzau, ne permettent d'éclairer le sens ni la portée que les négociateurs ont donné à ces entendus. Ils constituaient pour eux des axiomes", *op. cit.*, p. 2.

¹³ Thomas, Albert, "Justice Sociale et...", *cit.*, pp. 2 y 3.

¹⁴ Samuel Gompers fue el presidente de la poderosa American Federation of Labour (AFL). En 1919 presidió, entre enero y abril, la Comisión del Trabajo establecida por la Conferencia de Paz, que se reunió por primera vez en París y luego en Versalles. La Comisión estaba compuesta por representantes de nueve países: Bélgica, Cuba, Checoslovaquia, Francia, Italia, Japón, Polonia, Reino Unido y Estados Unidos.

¹⁵ OIT, *Bulletin Officiel de l'OIT* (BO), 1923, p. 18. Es interesante observar cómo ciertos términos "contento", "satisfecho", han sido objeto de consideración por tratadistas de la teoría de la justicia, términos sobre los que Sen ha igualmente reflexionado. Sen, Amartya, *La idea de la justicia*, *cit.*, pp. 299 y ss.

¹⁶ Como se verá más adelante, la universalidad de la OIT y de su acción se confirmará mediante la adopción del concepto trabajo decente.

¹⁷ Maupin, Francis, *L'OIT, la justice sociale et la mondialisation*, Carnegie, Hague Academy of International Law-Endowment for International Peace-M. Nijhoff Publ., 2000, pp. 212 y 213.

¹⁸ Albert Thomas indicaba, en el artículo al que nos hemos referido, haciendo mención del tercer párrafo del Preámbulo de la Constitución: "Considerando que si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países", se quejaba de que sólo se había alcanzado una centena de ratificaciones de los convenios adoptados por la OIT, cuando se esperaba que se obtuviesen unas ochocientas. Thomas, Albert, "Justice Sociale et...", *cit.*, p. 15.

¹⁹ Sen asentó en su intervención ante la Conferencia Internacional del Trabajo que "La economía mundial, cada vez más globalizada, exige a su vez un enfoque cada vez más mundializado de las éticas y de los procedimientos sociales y políticos". OIT, *Actas*, *cit.*, pp. 21-38.

²⁰ Véase, por ejemplo, los artículos 3, 7, 22, 23, 24 y 26 de la Constitución de la OIT; artículos 1, 3, 7 entre otros, del Reglamento de la CIT. Sobre la representación y participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en los órganos y la actividad normativa de la OIT, véase Valticos, Nicolas, *Droit international...*, *cit.*, pp. 194 y ss.; Maupin, Francis, *L'OIT, la justice...*, *cit.*, pp. 331 y ss.

²¹ Prueba de ello sería, volvemos a recordarlo, el número significativo de disposiciones de la Constitución de la OIT que está consagrado a este tema.

²² Artículos 19 a 23 de la Constitución de la OIT y artículos 34 a 45 bis del Reglamento de la CIT.

²³ El sistema de control de las normas internacionales de trabajo está constituido por diferentes órganos que en su conjunto constituyen sin duda uno de los sistemas internacionales de verificación mejor desarrollos de los existentes en el sistema de Naciones Unidas. Entre los órganos regulares se encuentran la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (creada en 1926 por decisión del Consejo de Administración de la OIT) y la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones, artículo 7o. del Reglamento de la CIT. Existen también otros órganos entre los cuales destaca el Comité de Libertad Sindical (creado en 1951 por decisión del Consejo de Administración, como resultado de los acuerdos que inicialmente se establecieran entre este órgano de la OIT y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas); el Comité Tripartito para conocer de las reclamaciones basadas en el artículo 24 de la Constitución de la OIT y la Comisión de Encuesta para conocer de las quejas formuladas conforme al artículo 26 del mismo instrumento citado. A propósito de los mecanismos de control, véase Gravel, Eric, "Les mécanismes de contrôle de l'OIT: bilan de leur efficacité et perspectives d'avenir", *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir, Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Ginebra, OIT, 2004; Valticos, Nicolas, *Droit international...*, *cit.*, pp. 583-628.

²⁴

• •

"The goal of 'social justice' which the ILO's founding fathers wrote into the Treaty of Versailles has proved to

be a dynamic concept. As soon as one problem has been successfully tackled, new and unforeseen problems arise which present major challenge to the social conscience of mankind. Thus, the ILO has never seen, and will never see, its role as that of a defender of the status quo; it will continue to seek to promote social evolution by peaceful means, to identify emerging social needs and problems and threats to social peace, and to stimulate action to deal with such problems". Morse, David, *Nobel Lecture, ILO and the Social Infrastructure of Peace*, 11 de diciembre de 1969, disponible en http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1969/labour-lecture.html.

²⁵ Citado por Lee, Eddy, "Orígenes y vigencia de la Declaración de Filadelfia", *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, OIT, vol. 113, núm. 4, 1994.

²⁶ *La OIT y la reconstrucción económica y social*, Memoria del director interino de la Oficina Internacional del Trabajo a la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo, Nueva York-Montreal, OIT, octubre de 1941.

²⁷ *Ibidem*, p. 95.

²⁸ *Ibidem*, pp. 95 y 96.

²⁹ *Ibidem*, p. 96.

³⁰ *Ibidem*, p. 99.

³¹ *Ibidem*, p. 104.

³² *Ibidem*, p. 102.

³³ *Ibidem*, p. 111.

³⁴ *Política, programa y posición futuros de la Organización Internacional del Trabajo*, informe, 1, 26a. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Montreal, OIT, 1944.

³⁵ *Ibidem*, p. i.

36 Véase Historia de las Naciones Unidas, http://www.un.org/es/aboutun/history/atlantic_charter.shtml#content.

37 OIT, Resolución que apoya la Carta del Atlántico, *Actas de las sesiones*, Conferencia Internacional del Trabajo, Montreal, 1942, p. 178.

38 Para tener una visión de la situación que vivía Europa al cabo de la Segunda Guerra Mundial véase Judt, Tony, *Postguerra*, Madrid, Taurus, 2006.

39 *Política, programa y posición futuras*, cit., p. ii.

40 *Ibidem*, Anexo I Proyecto de Declaración Referente a los fines y Objetivos de la Organización Internacional del Trabajo, p. 202.

41 Lee, Eddy, "Orígenes y vigencia...", cit., p. 538.

42 *Política, programa y posición futuras*, cit., p. 13.

43 *Ibidem*, véase Anexo I. Proyecto de Declaración..., p. 201. Véase también el texto final de la Declaración de Filadelfia, el que constituye parte integral de la Constitución de la OIT; *Constitución...*, cit., pp. 21 y ss.

44 *Constitución...*, cit., p. 5.

45 Para un resumen de las discusiones que tuvieron lugar en Filadelfia en el seno de la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, véase Lee, Eddy, "Orígenes y vigencia...", cit., pp. 539-544.

46 *Constitución...*, cit., pp. 21-24.

47 Parte I de la Declaración de Filadelfia. *Constitución...*, cit., pp. 22.

48 Véanse los informes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

49 OIT, Resolución sobre la política del empleo, *Resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 45a. reunión*, Ginebra, 1941, p. 16.

50 Es oportuno señalar que, como el propio Sen lo recordó en diferentes oportunidades, él participó activamente en este Programa.

51 Lee, Eddy, "Orígenes y vigencia...", *cit.*, pp. 545 y 546.

52 Véase Red Internacional de la Sociedad Civil para la Revisión Participativa de las Políticas de Ajuste Estructural (SAPRIN), *Las políticas de ajuste estructural en las raíces de la crisis económica y la pobreza*, en Español, agosto de 2002, http://www.rrojasdatabank.info/saprin/SAPRI_Findings_Esp.pdf.

53 OIT, Reunión de alto nivel sobre empleo y reajuste estructural, Ginebra, 23-25 de noviembre de 1987, *Documento de Base*, Ginebra, 1987; OIT, Reunión de alto nivel sobre empleo y reajuste estructural, Ginebra, 23-25 de noviembre de 1987, *Documento de Trabajo*, WEP 2-46-04-03, Ginebra, 1987; OIT, Reunión de alto nivel sobre empleo y reajuste estructural, Ginebra, 23-25 de noviembre de 1987, *Informe de la Reunión*, WEP 2-46-04-03, Ginebra, 1987.

54 OIT, *Preservar los valores, promover el cambio. La justicia social en una economía que se mundializa: Un programa para la OIT*, Conferencia Internacional del Trabajo, 81a. reunión, Ginebra, 1994, p. 1.

55 *Ibidem*, p. 1.

56 *Idem*.

57 OIT, *Programa y estructura de la OIT*, Conferencia Internacional del Trabajo, 47a. reunión, Ginebra, 1963. Teniendo en cuenta diferentes factores analizados en la memoria, se inició un largo proceso denominado de la "Estructura" que culminó en 1986 cuando se sometió a la CIT una propuesta de cambios en la composición del Consejo de Administración y otros temas que implicaban reformas a la Constitución y reglamentos anexos a ella. Esta reforma nunca ha entrado en vigor hasta nuestros días.

58 *Preservar los valores*, *cit.*, p. 3.

59 Cabe recordar a propósito el polémico artículo publicado por vez primera por el analista Fukuyama en la revista *The National Interest*, 1989. Más tarde publicaría un libro sobre el mismo tema Fukuyama, F., *El fin de la historia y el último hombre*, Barcelona, Planeta, 1992.

60 *Preservar los valores*, *cit.*, p. 4.

61 *Ibidem*, pp. 9 y ss. En particular el apartado dedicado a la mundialización de la economía. Al respecto existen numerosas obras que tratan el tema de la globalización, citarlas sería una tarea ingente. Referiremos sólo un texto por que en su

momento trató de cubrir de manera exhaustiva ese fenómeno en América Latina. Tello Vigil, Griselda (ed.), "Globalización y Empleo", *Cambios en el empleo en Perú y América Latina, y en la vida laboral de hombres y mujeres*, Lima, CLACSO, 1995.

62 *Preservar los valores*, cit., p. 21.

63 Citando al PNUD, en la Memoria del director general se recordaba que "entre 1960 y 1989, los países donde se concentra el 20% más rico de la población mundial aumentaron su participación en el PNB internacional de 70.2 a 82.7%. En los países en donde vive el 20% más pobre de la población mundial, la participación se redujo del 2.3 al 1.4%. En 1960, el 20% más rico recibía treinta veces más que el 20% más pobre; en 1989, la diferencia era de 60 veces". PNUD, *Desarrollo humano: Informe 1992*, pp. 85 y 86; *Preservar los valores*, cit., p. 22.

64 *Ibidem*, p. 23.

65 *Ibidem*, p. 26.

66 *Ibidem*, p. 28.

67 *Ibidem*, pp. 45 y ss.

68 OIT, *La actividad normativa de la OIT en la era de la mundialización*, Conferencia Internacional del Trabajo, 85.a reunión, Ginebra, 1997.

69 Véase Naciones Unidas, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, A/CONF.166/9, Nueva York, abril de 1995.

70 *Op. cit.*, pp. 63 y ss.

71 *Ibidem*, p. 70.

72 Dichos convenios se refieren a la preservación de la libertad sindical y derecho de negociación colectiva (convenios 87 y 98); a la prohibición del trabajo forzoso (convenios 29 y 105); al combate de la discriminación y desigualdad (convenios 100 y 111), y a la erradicación del trabajo infantil (Convenio 138). Más tarde se añadiría el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, 1989.

⁷³ La campaña fue lanzada, en abril de 1995, por Michel Hansenne, director general de la OIT, mediante una carta dirigida a todos los Estados miembros de la Organización, que hubiesen ratificado los convenios considerados fundamentales en el trabajo —arriba citados— invitándolos a que los ratificasen o informasen de los obstáculos que les impedía hacerlo. Caso que así fuera, la Oficina prestaría la asistencia técnica necesaria para superar tales obstáculos. Es importante recordar que ya en junio de 1994, la CIT había adoptado una resolución sobre la Declaración de Copenhague, OIT, véase OIT, Conferencia Internacional del Trabajo, 81a. reunión, *Actas Provisionales*, núm. 19, Resolución sobre la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Ginebra, 1994, pp. 47 y 48. Por su lado, en noviembre de ese mismo año, el Consejo de Administración discutió este tema; OIT, *GB.261/WP/WSSO/2/2*, Curso que ha de darse a la Resolución sobre la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social adoptada por la Conferencia en su 81a. reunión, 261a. reunión del Consejo de Administración, Ginebra, noviembre de 1994.

⁷⁴ OIT, *La actividad normativa de la OIT en la era de la mundialización*, Memoria del director general, Conferencia Internacional del Trabajo, 85a. reunión, Ginebra 1997, p. 4.

⁷⁵ *Ibidem*, pp. 5 y 6.

⁷⁶ *Ibidem*, pp. 3 y 4.

⁷⁷ Sen, Amartya, *La idea de la justicia*, cit., pp. 377 y ss.

⁷⁸ OECD, *Trade, Employment and Labour Standards: A Study of Core Worker's Rights and International Trade*, París, OECD, 1996; véase Hernández Pulido, J. Ricardo, "Normas internacionales y trabajo decente: el impacto de las normas internacionales del trabajo sobre el desarrollo económico y social sostenible", *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Ginebra, BIT, 2004, pp. 335-353.

⁷⁹ OMC, *Declaración Ministerial de Singapur*, OMC, documento WTIMIN (96) 1DEC, 18 de diciembre de 1996, párrafo 4.

⁸⁰ Él se referirá y analizará al artículo 19 de la Constitución de la OIT como sustento jurídico de la acción de la Organización a los fines propuestos. *La actividad normativa.., cit.*, pp. 17 y ss.

⁸¹ *Ibidem*, p. 29. Esta cuestión fue discutida previamente por el Consejo de Administración, el que optó por inscribir en el orden del día de la 85a. reunión de la CIT, 1998, relativo a la adopción de una Declaración sobre los derechos fundamentales, con inclusión de un mecanismo de seguimiento. Véase documentos del Consejo de Administración: GB.270/3/1 y GB/PV(Rev).

⁸² *Ibidem*, pp. 30 y 31.

83 OIT, GB.270/3/1, 270a. reunión, Consejo de Administración, Ginebra, noviembre 1997 y OIT, GB/PV (Rev), 270a. reunión, Consejo de Administración, Ginebra, noviembre 1997, pp. II/7, III/1 y IV/1.

84 Párrafo 2.

85 Párrafo 1, a).

86 Párrafos 3 y 4.

87 Párrafo 5.

88 A este fin, véase Kellerson, H., "La Declaración de la OIT de 1998 sobre los principios y derechos fundamentales: un desafío para el futuro", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 137, núm. 2, 1998, pp. 243-248; Trebilcock, A., "Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento", *Las normas internacionales del trabajo. Un enfoque global*, OIT, 2001, pp. 17-27.

89 OIT, *Actas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 87a. reunión, Ginebra, 1999, pp. 21-23.

90 *Ibidem*, pp. 21/23-21/39.

91 Sen, Amartya, "Trabajo y derechos", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 119, 2000, núm. 2, pp. 129-139.

92 *Actas*, cit., pp. 21/33.

93 *Idem*.

94 En efecto, Juan Somavia había sometido a la CIT: *Trabajo decente. Memoria del director general*, Conferencia Internacional del Trabajo, 87a. reunión, Ginebra, 1999.

95 *Trabajo decente*, cit., p. 2.

96 *Ibidem*, p. 2. Al respecto conviene recordar lo que uno de los organizadores del Foro Económico Mundial de Davos observó: "las fuerzas de los mercados financieros parecen haber enloquecido, humillando a los gobiernos, reduciendo el poder de los sindicatos y de otros agentes de la sociedad civil y creando una sensación de vulnerabilidad extrema para unos individuos que se enfrentan con unas fuerzas y decisiones que los desbordan". Citado en la Memoria del director general en estudio, p. 2.

97 *Trabajo decente*, cit., pp. 3 y 4.

98 *Ibidem*, p. 4.

99 *Actas, cit.*, pp. 21-34.

100 *Ibidem*, pp. 21-36.

101 *Idem*.

102 *La actividad normativa..., cit.*, pp. 26 y ss.

103 *Actas, cit.*, pp. 21-36.

104 *Actas, cit.*, p. 21/37.

105 *Idem*.

106 *Idem*.

107 *Ibidem*, pp. 21-38.

108 *Trabajo decente, cit.*, pp. 15 y ss.

109 Véase OIT, *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, Memoria del director general. Conferencia internacional del Trabajo, 89a. reunión, Ginebra, 2001; OIT, *Superar la pobreza mediante el trabajo*. Memoria del director general. Conferencia Internacional del Trabajo, 91a. reunión, Ginebra, 2003; OIT, *Por una globalización justa. El papel de la OIT*. Informe del director general sobre la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, Conferencia Internacional del Trabajo, 92a. reunión, Ginebra, 2004; OIT, *Consolidar los logros y seguir avanzando*. Introducción del director general a la Conferencia Internacional del Trabajo, Memoria-Informe I (A), Conferencia Internacional del Trabajo, 93a. reunión, Ginebra, 2005; OIT, *El trabajo decente para un desarrollo sostenible*. Introducción del director general a la Conferencia Internacional del Trabajo, Memoria-Informe I (A), Conferencia Internacional del Trabajo, 96a. reunión, Ginebra, 2007.

110 OIT, *Trabajo decente: algunos retos estratégicos en perspectiva*, Memoria del director general a la Conferencia Internacional del Trabajo, Informe I (C), Conferencia Internacional del Trabajo, 97a. reunión, Ginebra, 2008.

111 *Ibidem*, p. 29.

112 *Ibidem*, p. 30.

113 Términos utilizados por el presidente del Banco Mundial, citado en OIT, *Trabajo decente...*, cit., p. 31.

114 *Ibidem*, p. 31.

115 *Ibidem*, p. 31 Cabe recordar a este propósito que a iniciativa del entonces director general, J. Somavia, la OIT fue invitada a estar representada en las reuniones del G-20. Durante la Cumbre Mundial del Empleo de 2009, la OIT adoptó, con apoyo de jefes de Estado y de gobierno, ministros del trabajo, representantes de empleadores y de trabajadores y otros líderes, el Pacto Mundial para el Empleo, destinado a servir de guía para la elaboración de políticas nacionales e internacionales destinadas a estimular la recuperación económica, generar empleos y ofrecer protección a los trabajadores y sus familias. Posteriormente, el Pacto Mundial para el Empleo recibió el apoyo de los líderes del G-20 en la Cumbre de Pittsburgh, en la que el director general de la OIT fue invitado a presentar un informe sobre las políticas y las perspectivas en materia de empleo y de protección social. De 2009 a 2012, la OIT logró situarse en el centro del debate político mundial sobre las respuestas a la crisis. A partir de entonces, la OIT ha contribuido con diferentes informes destinados a dichas reuniones. Véase OIT, *Acelerar una recuperación con altas cotas de empleo en los países del G20 a partir de la experiencia adquirida*. Informe de la OIT elaborado con base en las contribuciones sustantivas de la OCDE para la Reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del G-20, 20 y 21 de abril de 2010, Washington-Ginebra, 2010; OIT-OCDE, *Perspectivas a corto plazo y principales desafíos para el mercado de trabajo en los países del G20. Actualización estadística para la Reunión de Ministros de Trabajo y Empleo del G20*, Moscú, 18-19 de julio de 2013, Documento elaborado por la OIT y la OCDE, Ginebra, 2013.

116 *Trabajo decente...*, cit., p. 38.

117 Es oportuno recordar que la 294a. reunión (noviembre de 2005), el Consejo de Administración decidió incluir en el orden del día de la 96a. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2007) un punto para una discusión general sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT para prestar asistencia a los miembros en la consecución de sus objetivos en el contexto de la globalización. Posteriormente, el Consejo de Administración decidió posponer hasta una de sus reuniones ulteriores la selección del tercer punto para completar el orden del día de la 97a. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Se tomó esa decisión a fin de poder seleccionar un punto de mayor actualidad en una fecha más cercana a la

reunión de la Conferencia, teniendo debidamente en cuenta los resultados de la 96a. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. La 96a. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2007, adoptó una resolución relativa al fortalecimiento de la capacidad de la OIT. En dicha resolución se invita al Consejo de Administración a que “decida inscribir un punto en el orden del día de la 97a. reunión de la Conferencia (2008) con objeto de proseguir la discusión sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT y examinar la posibilidad de elaborar un documento de referencia, como una declaración u otro instrumento adecuado, con el correspondiente seguimiento, y determinar la forma que podrían adoptar”. OIT, *GB.300/2/1*, Orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo a) El orden del día de la 97a. reunión (2008) de la Conferencia, 300a., reunión, Consejo de Administración Ginebra, noviembre de 2007. En relación con la resolución adoptada por la CIT; OIT, Resolución relativa al fortalecimiento de la capacidad de la OIT, *Resoluciones aprobadas por la Conferencia Internacional del Trabajo, en su 96a. reunión (Ginebra, junio 2007)*, Ginebra, 2007, p. 14.

¹¹⁸ OIT, *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008.

¹¹⁹ En relación con el seguimiento que se empezó a dar a esta Declaración, véase OIT, *GB.303/10*, Informe del Grupo Directivo para el seguimiento de la Declaración de 2008, 303a. reunión Consejo de Administración Ginebra, noviembre de 2008.

¹²⁰ *Op. cit.*, p. 5.

¹²¹ En 2009, la OIT adoptó el *Pacto Mundial para el Empleo*, destinado a servir de guía para la elaboración de políticas nacionales e internacionales destinadas a estimular la recuperación económica, generar empleos y ofrecer protección a los trabajadores y sus familias. Este Pacto Mundial para el Empleo recibió el apoyo de los líderes del G-20 en la Cumbre de Pittsburgh. A partir de ese año, como ya se dijo, la OIT fue invitada a las reuniones del G-20.

¹²² Conviene recordar que las normas sobre seguridad social de la OIT prevén diversos tipos de cobertura de seguridad social, con arreglo a los diferentes sistemas económicos y a las diferentes etapas de desarrollo. Estas normas ofrecen una amplia gama de opciones y de cláusulas de flexibilidad que permiten que el objetivo de cobertura universal pueda alcanzarse gradualmente. Ahora bien, en el mundo globalizado en que ahora se vive, la gente está cada vez más expuesta a riesgos económicos globales. A su vez, esto trae consigo una creciente concienciación respecto del hecho de que una política de protección social nacional de amplia base puede constituirse en un sólido amortiguador de muchos de los efectos sociales negativos de las crisis económicas. Por tales razones, en 2012, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó un importante nuevo instrumento, la *Recomendación sobre los pisos de protección social* (núm. 202). Véase OIT, *Actas*,

Resolución relativa a los esfuerzos para hacer realidad los pisos de protección social nacionales en todo el mundo,
Ginebra, junio de 2012.

¹²³ Rawls, John, *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979 (primera impresión), 2014 (décima impresión), pp. 17-18.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 20.

¹²⁵ Sen, Amartya, *La idea de la..., cit.*, pp. 36 y 37.