Justicia social y acción normativa de la OIT*

José Luis Gil y Gil

Sumario: **1.** La acción normativa de la OIT, medio para el logro de la justicia social. – **2.** ¿Del *hard law* al *soft law*? – **3.** ¿Del *self-service* normativo a un orden público social internacional? – **4.** Conclusiones. – **5.** Bibliografía.

La OIT se creó en el Tratado de Versalles, de 1919, con el fin de promover el progreso social y resolver, a través del diálogo y la cooperación, los problemas sociales y económicos que generaban los conflictos de intereses[1]. A lo largo de su historia, mediante la elaboración de normas internacionales, la OIT ha luchado por la mejora de la condición de los trabajadores y por la justicia social como condición previa para una paz universal y duradera. Para el logro de la justicia social, la OIT dispone de la acción normativa como medio principal. En los últimos años, la organización ha tratado de acomodar su acción normativa a un mundo globalizado, dominado por el capitalismo

* El estudio se ha elaborado en el marco del Proyecto de investigación *Comercio y justicia social en un mundo globalizado, con especial referencia a los intereses de España* (DER2013-47698-R). Una primera versión se presentó, como ponencia, en el Seminario internacional *Comercio y justicia social en un mundo globalizado: modelos de aproximación*, que se celebró en la Universidad de Alcalá, el 25 de septiembre de 2015. Un resumen se expuso, en inglés, con el título "Social justice and normative action of the ILO", en el congreso internacional *The great transformation of work*, Bérgamo, 6 y 7 de noviembre de 2015. El estudio se ha publicado, con el mismo título, en la *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 3, n. 4, octubre-diciembre de 2015, Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT, ADAPT University Press, www.adapt.it, ISSN 2282-2313, pp. 1-50.

[1] La Constitución original de la OIT era la Parte XIII (Labour) del Tratado de Versalles, que se firmó el 28 de junio de 1919 para poner fin a la primera guerra mundial. Cfr., por todos, Rodgers, Lee, Swepston y Van Daele (2009: 2 y 3).

© 2016 ADAPT University Press

financiero y azotado por la crisis económica. Y así, junto al enfoque tradicional, consistente en la adopción de normas internacionales del trabajo, ha seguido otro funcional, centrado en la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. El nuevo enfoque ha suscitado una polémica. Mientras que algunos han aplaudido el cambio de orientación, otros entienden que, de ese modo, la OIT relega la acción normativa tradicional, que se basa en la elaboración de instrumentos de carácter vinculante, y recurre a instrumentos de *soft law*, poniendo el acento no ya en la aplicación, sino en la promoción y el fomento. Para ofrecer algunas propuestas sobre el modo de reforzar la acción normativa de la OIT, partiré de la premisa de que la consecución de la justicia social es el fin primordial de la organización, y la acción normativa, el medio por excelencia para lograrla (1). Analizaré luego si se ha producido un desplazamiento del *hard law* al *soft law* (2) o si, por el contrario, se ha pasado del *self-service* normativo a un orden público social internacional (3).

1. La acción normativa de la OIT, medio para el logro de la justicia social

En no pocos casos, la controversia acerca de los nuevos métodos de acción normativa de la OIT se apoya en un dilema artificial: que la OIT renuncia a su razón de ser original para asegurar su supervivencia en tiempos de globalización y crisis económica[2]. La polémica se basa entonces en la confusión entre los fines que debe alcanzar y los medios de acción de que dispone la OIT. De manera más o menos explícita, muchas de las críticas consideran evidente que la identidad de la OIT se funda en la acción normativa. Ahora bien, las normas de la OIT no son un fin en sí mismo, sino el medio más importante de que dispone la OIT para la consecución de sus fines y objetivos y la concreción de los principios que establecen el Preámbulo de la Constitución y la Declaración de Filadelfia[3].

[2] Maupain (2012: 2 ss).

[3] Como subraya Michel Hansenne, el Director general de la OIT, en 1997, en su informe a la 85ª Conferencia Internacional del Trabajo, "les normes de l'OIT ne sont en effet pas une fin en soi; elles sont l'un des moyens – incontestablement le plus important – dont l'Organisation dispose pour atteindre ses objectifs et concrétiser les valeurs énoncées dans sa Constitution et la Déclaration de Philadelphie". Cfr. OIT (1997: 3) y, asimismo, OIT (2007), § 23, Maupain (2012: 7) y Torres (2012: V).

En efecto, la acción normativa es el proceso mediante el cual la OIT traduce los objetivos y principios que enuncian el preámbulo de su Constitución y la Declaración de Filadelfia en dos clases de instrumentos internacionales del trabajo: los convenios, o tratados que obligan a los Estados miembros si los ratifican, y las recomendaciones, que carecen de valor vinculante, y ofrecen un modelo de regulación a los Estados, que sirve para orientar las políticas y la acción de las autoridades nacionales. En uno y otro caso, los instrumentos que adopta la OIT solo crean efectos jurídicos en la medida en que los Estados miembros aceptan incorporarlos al ordenamiento jurídico interno[4]. Así definida, la acción normativa constituye la columna vertebral de la OIT, y sostiene y dirige el conjunto de actividades de la organización al servicio de sus objetivos constitucionales. La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008, reafirma el papel central de las normas internacionales del trabajo, como uno de los medios importantes gracias a los cuales la OIT alcanza sus objetivos. En efecto, el último párrafo del preámbulo de la Declaración afirma que la organización debe "promover la política normativa de la OIT como piedra angular de sus actividades realzando su pertinencia para el mundo del trabajo, y garantizar la función de las normas como medio útil para alcanzar los objetivos constitucionales de la Organización". La Declaración recuerda que, si bien las normas internacionales del trabajo son una de las muchas herramientas de que dispone la organización para ayudar a los Estados Miembros, el sistema normativo y el tripartismo representan la ventaja única de la organización[5].

Por medio de la acción normativa, la OIT ejerce un verdadero magisterio sobre los Estados miembros, dando un contenido preciso a los objetivos de progreso y justicia social enunciados en su Constitución[6]. Las normas internacionales del trabajo son la meta que permite armonizar la legislación y la práctica nacionales en un ámbito determinado[7]. Asimismo, la acción normativa ofrece el patrón incontestable con el que cabe medir, de manera objetiva, la realidad del progreso en los Estados miembros[8]. Ahora bien, la acción normativa no

[4] Maupain (2012: 7).

[5] Parte II, A. Cfr., asimismo, OIT (2011a), § 8 y Gil y Ushakova (2007) acerca de la OIT y el diálogo social.

[6] Cfr. Maupain (2012: 7), quien añade: "Ce «magistère» n'est donc pas seulement d'ordre moral, mais comporte un intérêt pratique très tangible, en particulier celui d'offrir aux pays qui n'ont pas de législation du travail dans certains domaines, ou qui souhaitent la réviser, ou, encore, qui manquent de tradition en la matière un «modèle» de réglementation agréé par la communauté internationale sur une base tripartite" (nota 15).

[7] OIT (2014: 21).

[8] Maupain (2012: 7).

© 2016 ADAPT University Press

basta por sí sola[9]. Carecería de impacto sobre la realidad de las condiciones de vida y trabajo en el mundo sin la legitimidad que le confiere el debate tripartito universal del que resulta, y sin el marco institucional que le da su eficacia, al llevar a los Estados miembros a traducir los instrumentos en su legislación nacional. En virtud de su mandato constitucional, incumbe a la OIT no solo indicar a los Estados el camino hacia sus objetivos de progreso, sino también hacerles el trayecto hacia la virtud, si no agradable, al menos lo más transitable posible. Eso significa que la OIT ha de tener la capacidad para actuar sobre el sistema de relaciones entre los Estados, y transformarlo en cierto modo, a fin de crear las condiciones propicias para que modifiquen su legislación, ratifiquen o no los convenios correspondientes.

Así, cabe discernir las dos funciones y apuestas institucionales que dotan de identidad a la OIT entre las organizaciones internacionales[10]. La primera función, de orden político, consiste en difundir y promover un modelo tripartito de progreso social, cuya legitimidad se funda en la libre conciliación de los intereses de los trabajadores y empresarios, bajo el arbitraje de los gobiernos. La segunda, de orden económico, es conciliar los avances hacia los objetivos de progreso social que enuncia su Constitución y las exigencias inherentes a la apertura e interdependencia de las economías, que deben impulsar ese progreso social. La apuesta institucional de la primera función es la universalidad, y la de la segunda, la persuasión o, de manera más precisa, la de lograr ese objetivo de conciliación por medios normativos cuya eficacia reposa, en último extremo, en la capacidad de persuasión de la OIT. El verdadero dilema a que se enfrenta la OIT se refiere a su capacidad para cumplir sus objetivos constitucionales en un nuevo contexto, de economía globalizada y capitalismo financiero, basándose en las decisiones y apuestas institucionales que realizaron sus fundadores en 1919, mediante un compromiso entre lo deseable y lo posible, y que no han cambiado desde entonces.

Según el Preámbulo de la Constitución de la OIT, el objetivo inicial de la organización era lograr la paz, la justicia social y una competencia económica equitativa[11]. Las tres finalidades se sitúan en planos diferentes: la paz, en el

[9] Sigo a Maupain (2012: 7 y 8) en lo que queda de párrafo.

[10] Acepto el planteamiento de Maupain (2012: 8 ss).

[11] El preámbulo afirma: "Whereas the League of Nations has for its object the establishment of universal peace, and such a peace can be established only if it is based upon social justice"; "whereas conditions of labour exist involving such injustice, hardship, and privation to large numbers of people as to produce unrest so great that the peace and harmony of the world are imperilled; and an improvement of those conditions is urgently required"; "whereas also the

político; la justicia, en el social, y la concurrencia económica, en el económico. La competencia económica se menciona como un obstáculo posible al progreso de la legislación social; de ahí que convenga adoptar medidas uniformes para garantizar la equidad de las condiciones de la competencia en el ámbito internacional. En el texto del preámbulo, el objetivo de la justicia social tenía un carácter central, por contribuir a la consecución de los dos objetivos restantes. Con todo, no se precisaba el alcance de esa relevancia, ni existía un acuerdo explícito sobre la jerarquía de los tres objetivos mencionados[12]. Si las pretensiones pueden parecer un tanto utópicas, al menos en su formulación, los objetivos generales y los ámbitos de actuación que se asignan a la organización son, por el contrario, concretos[13]. A modo de ejemplo, de forma desordenada, el preámbulo menciona nueve, como la reglamentación de la jornada diaria y semanal, o el reconocimiento del principio de la libertad sindical[14]. En cualquiera de esos ámbitos, los Estados parte deben lograr la adopción de "condiciones de trabajo humanas"[15]. De igual modo, el artículo 427 del Tratado de Versalles contiene nueve principios y métodos, de importancia especial y urgente. Así, el preámbulo de la Constitución de la OIT identifica la justicia social con la mejores condiciones materiales de trabajo, e indica las materias cuya regulación es objeto de la competencia de la OIT. En el preámbulo, la presentación de los objetivos de la organización adolece de un defecto fundamental: la enumeración no exhaustiva y más o menos aleatoria puede dar la impresión de que se trata de la simple yuxtaposición de objetivos independientes entre sí[16]. Con un programa tan diversificado, siempre ha resultado un desafío, para la OIT, mantener unos métodos y una filosofía coherentes e integrados[17]. En no pocos casos, ha faltado una coordinación entre los diferentes programas y departamentos.

---

failure of any nation to adopt humane conditions of labour is an obstacle in the way of other nations which desire to improve the conditions in their own countries".

[12] Bonvin (1998: 23).

[13] Subrayan este hecho Hennion, Le Barbier-Le Bris y Del Sol (2013: 8).

[14] "as, for example, by the regulation of the hours of work, including the establishment of a maximum working day and week, the regulation of the labour supply, the prevention of unemployment, the provision of an adequate living wage, the protection of the worker against sickness, disease and injury arising out of his employment, the protection of children, young persons and women, provision for old age and injury, protection of the interests of workers when employed in countries other than their own, recognition of the principle of freedom of association, the organisation of vocational and technical education and other measures".

[15] "to adopt humane conditions of labour".

[16] Maupain (2009: 17).

[17] Rodgers, Lee, Swepston y Van Daele (2009: 11).

© 2016 ADAPT University Press

Frente a la barbarie de la segunda guerra mundial, la Declaración de Filadelfia de 1944 relativa a los fines y propósitos de la OIT especificó y desarrolló aún más el objetivo de promover la justicia social[18]. En 1946, la Declaración pasa a constituir un anexo y parte integrante de la Constitución de la OIT, y sustituye a los principios generales del artículo 427 del Tratado de Versalles. El instrumento reafirma el principio esencial en que se basa la Organización: "el trabajo no es una mercancía" [I, a)][19], señala que "la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante" [I, b)], y reitera que "la paz permanente solo puede basarse en la justicia social" (II). La Declaración reconoce la primacía de la dimensión social sobre la económica. Además,

[18] Acerca de la Declaración de Filadelfia, cfr., por todos, Lee (1994), Trebilcock (2009: 11 ss) y Supiot (2010a).

[19] Al suprimir el adverbio "simplemente" ("*merely*"), y señalar que "labour is not a commodity" [I, a)], el documento expresa de forma más nítida una idea ya presente en la Constitución original de la OIT. Bajo la rúbrica "General Principles", el artículo 427 de la Parte XIII ("Labour") del Tratado de Paz de Versalles mencionaba una serie de "methods and principles". El primero de ellos rezaba así: "The guiding principle […] that labour should not be regarded merely as a commodity or article of commerce". Mediante esa afirmación solemne, y como destacan Rodgers, Lee, Swepston y Van Daele (2009: 8), la Declaración de Filadelfia reafirma el principio esencial de la OIT y reconoce la dignidad y el valor del trabajo, en respuesta a la noción de inspiración marxista de que, en el capitalismo, el trabajo se convierte en una mercancía. Según la concepción de la OIT, todas las formas de trabajo pueden ser fuente de bienestar e integración social, si se hallan debidamente reglamentadas y organizadas. No puede negarse que el trabajo se vende y se compra, pero los mecanismos del mercado de trabajo deben someterse a fines más elevados. La Declaración protege la dignidad del trabajador, destaca la dimensión subjetiva del trabajo, y afirma la preeminencia de la persona del trabajador, como sujeto que trabaja, sobre la dimensión objetiva del trabajo, es decir, sobre el fruto, resultado o producto final del trabajo humano. El trabajador no puede tratarse como un simple medio. El trabajo no se agota en los aspectos meramente materiales, sino que debe permitir la realización personal, el progreso material, la integración en la sociedad y la participación en la comunidad. Así pues, la Constitución original de la OIT y la Declaración de Filadelfia exigen la protección de los derechos fundamentales, tanto individuales como colectivos, del trabajador. La actividad normativa de la OIT debe encaminarse a la protección de la persona del trabajador, y a garantizar el derecho de asociación o el principio de la no discriminación por razón de sexo. Acerca de los posibles orígenes e implicaciones de la expresión "el trabajo no es una mercancía", cfr. O'Higgins (1996), Grandi (1997), Ballestrero (2010: 6 ss) y Evju (2012). En palabras de Ballestrero (2010: 8), "la *querelle* sulla paternità e sul significato originario è certamente interessante per gli storici del diritto, ma lo è meno per gli studiosi del diritto positivo, per i quali ciò che conta è che l'espressione «il lavoro non è una merce» abbia acquistato successivamente il più ampio significato etico e giuridico di recisa negazione del valore mercantile del lavoro, spostando la protezione dal lavoro in astratto ai diritti fondamentali della persona che lavora, per la quale il lavoro è opportunità di sviluppo della persona umana e di progresso materiale".

consagra la competencia de la OIT en el ámbito de los derechos humanos, con lo que la organización asume un papel pionero en la materia. La Declaración proclama la importancia de la dignidad del ser humano y el respeto de los derechos humanos. Según la sección II, a), de la Declaración, "todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades". La concepción de los derechos humanos de la Declaración de Filadelfia combina las perspectivas material y espiritual, y se articula alrededor de cuatro ideas fundamentales: la libertad, la dignidad, la seguridad económica y la igualdad de oportunidades. La Declaración no se limita a reconocer la libertad o la igualdad de oportunidades, sino que destaca también la importancia de la seguridad económica. En este sentido, la sección III de la Declaración recomienda la adopción de "un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo"[20], y "extender las medidas de Seguridad Social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa"[21]. La ampliación del campo de competencia material a las condiciones de vida se comprueba por la mención de la necesidad de "suministrar alimentos, vivienda y medios de recreo y cultura adecuados"[22].

De este modo, y al tiempo que reafirma la competencia de la organización acerca de las condiciones de trabajo, el texto de la Declaración acredita la extensión del campo de acción de la OIT, que engloba también los aspectos económicos y humanos. En cada uno de esos ámbitos, la Declaración de Filadelfia define un cierto número de principios, que constituyen, desde entonces, los fundamentos axiológicos que inspiran la actividad de la OIT[23]. A partir de la Declaración de Filadelfia, la OIT no ha circunscrito su misión a los aspectos económicos o sociales, sino que se ha esforzado por promover el desarrollo espiritual de la persona, en condiciones de libertad y dignidad. Si bien las tareas de la OIT no se limitan a la tutela de los derechos humanos, los principios que contiene la Declaración orientan todas las acciones de la organización, y constituyen un umbral mínimo que permite alcanzar otros objetivos. Así, el centro de la actividad de la OIT no es tan solo el trabajador, sino el propio hombre[24]. La Declaración buscó establecer un umbral de protección que pudiera adaptarse a los diferentes contextos sociales, políticos,

[20] Sección III, d).
[21] Sección III, f).
[22] Sección III, i).
[23] Bonvin (1998: 52 y 53).
[24] Bonvin (1998: 56).

© 2016 ADAPT University Press

religiosos o culturales. Para lograr un amplio consenso, la Declaración solo recogió principios y derechos que se consideraban trascendentales. La validez universal de la Declaración se funda así en su carácter razonable y mínimo[25]. El tiempo no ha hecho sino confirmar lo acertado de esa perspectiva. Desde que se aprobó, la Declaración apenas se ha puesto en entredicho. A fin de salvaguardar el consenso en torno a la Declaración de Filadelfia, se ha considerado preferible, en vez de ampliar el catálogo de derechos, trabajar para que se respeten los derechos ya reconocidos[26]. El espíritu de Filadelfia no ha perdido su vigencia, y sigue siendo válido como punto de vista para esgrimir la justicia social frente a la tiranía de los mercados[27].

La justicia social es una noción amplia, que engloba muchos aspectos[28]. De los esenciales se ocupa la OIT, como organismo especializado de la ONU[29]. Con carácter objetivo, el ámbito competencial de la OIT abarca los derechos en el trabajo y la política social. Ahora bien, en cuanto organización internacional universal, la propia ONU tiene competencia para regular aspectos sociales que afectan a la protección de los trabajadores. Las migraciones laborales ofrecen un buen ejemplo. Que puede darse una competencia concurrente entre la OIT y la ONU, como organización con competencias universales, lo demuestra el Acuerdo de 1947 entre ambas, que delimitó las competencias de una y otra, y adjudicó a la OIT el campo de las migraciones laborales, o de los migrantes como trabajadores, y a la ONU, el estatus como no nacionales[30]. La OIT adoptó, en 1949, el Convenio n. 97 sobre los trabajadores migrantes (revisado) y la Recomendación n. 86 del mismo nombre que lo acompaña, y en 1975, el Convenio n. 143 sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias) y la Recomendación n. 151 sobre los trabajadores

[25] Bonvin (1998: 59 y 60).
[26] Bonvin (1998: 63).
[27] Supiot (2010a y 2010b).
[28] En palabras de la ONU (2006: 13), "in the contemporary context, social justice is typically taken to mean distributive justice. The terms are generally understood to be synonymous and interchangeable in both common parlance and the language of international relations".
[29] El artículo 57 de la Carta de las Naciones Unidas, de 1945, dispone: "1. Los distintos organismos especializados establecidos por acuerdos intergubernamentales, que tengan amplias atribuciones internacionales definidas en sus estatutos, y relativas a materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario, y otras conexas, serán vinculados con la Organización de acuerdo con las disposiciones del Artículo 63.
2. Tales organismos especializados así vinculados con la Organización se denominarán en adelante 'los organismos especializados'".
[30] Ushakova (2014b: 25 ss).

migrantes[31]. Por su parte, para proteger los derechos humanos de una categoría vulnerable de personas, la ONU ha regulado también las migraciones laborales[32]. Así, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada por la ONU en 1990, constituye la expresión normativa del enfoque de la política migratoria basado en los derechos[33].

Por otro lado, las discusiones acerca de la dimensión social del comercio global han servido para aquilatar la competencia constitucional específica de la OIT, y no de otras organizaciones internacionales, como la OMC, en el logro de la justicia social en un mundo cada vez más interdependiente, debido a la globalización y a la liberalización del comercio[34]. Sin entrar ahora en el problema de si las cuestiones laborales y el empleo entran o no en el mandato constitucional de otras organizaciones internacionales, como el BM, el FMI, o

[31] Gil (2009 y 2014).

[32] Cfr. Ushakova (2014b).

[33] Desde la perspectiva internacional universal, la Convención representa uno de los resultados del proceso codificador de la ONU en materia de derechos humanos: forma parte de los nueve tratados fundamentales adoptados en ese ámbito, que comprenden tanto los dos pactos llamados a proteger los derechos civiles y políticos y económicos sociales y culturales de toda persona, como los instrumentos destinados a la protección de los derechos de diferentes grupos, llamados a veces colectivos vulnerables (mujeres, niños y, más recientemente, personas con discapacidad). Siguiendo la sistemática de la ONU, cabe distinguir entre la Carta Internacional de los Derechos Humanos y los nueve instrumentos fundamentales sobre los Derechos Humanos. La Carta incluye la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, también de 1966, y sus dos protocolos opcionales. Entre los tratados fundamentales, se encuentran: los dos Pactos, la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, de 21 de diciembre de 1965; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 18 de diciembre de 1979; la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de 10 de diciembre de 1984; la Convención sobre los derechos del niño, de 20 de noviembre de 1989; la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 13 de diciembre de 2006, y la Convención internacional sobre la protección de todas las personas ante desapariciones forzadas, de 20 de diciembre de 2006. Además, la mayoría de estos tratados fundamentales cuentan con protocolos adicionales. Véase una información más detallada en: http://www2.ohchr.org/english/law/index.htm.

[34] Como señala Galgano (2010a: 273 ss y 2010b: 74 ss), cabe distinguir tres modos de ser posibles de la economía de mercado, que corresponden a otros tantos estadios de su evolución: el mercado nacional, el mercado internacional y el mercado global.

© 2016 ADAPT University Press

la OMC[35], interesa destacar que existe un consenso, en la comunidad internacional, acerca del papel protagonista que corresponde a la OIT en la materia. Cabe mencionar, en este sentido, las conclusiones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, que tuvo lugar en Copenhague, en 1995[36], y, asimismo, la declaración final de la primera conferencia ministerial de la OMC, celebrada en Singapur, del 9 al 13 de diciembre de 1996[37]. La respuesta de la OIT a esas invitaciones fue la Declaración de 1998, sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo[38]. Que la responsabilidad constitucional específica para el logro de la justicia social corresponda a la OIT, y no a otras organizaciones internacionales, como la OMC, implica que solo pueden utilizarse los mecanismos de supervisión y control de esa organización, fundados en la persuasión, y no, por ejemplo, los mecanismos sancionadores del sistema de solución de diferencias de la OMC. Sin entrar ahora en la discusión acerca de la eficacia que tendrían los mecanismos sancionadores de la OMC, usados para proteger la justicia social en los intercambios comerciales, parece evidente que la comunidad internacional ha renunciado, por ahora, a una protección más intensa de la justicia social en el marco del sistema multilateral. Pero, por otro, ha despejado las dudas acerca del porvenir de la OIT. ¿Qué hubiera supuesto para la OIT el que la OMC se hubiese ocupado también de la dimensión social del comercio global? ¿No habría quedado reducida a un papel marginal? Así, el consenso acerca de la competencia de la OIT puede interpretarse de dos modos. Por un lado, cabe pensar que la comunidad internacional relega las cuestiones sociales a la OIT,

[35] Cfr. Ushakova (2013) acerca de la cooperación de la OMC y la OIT para promover el empleo.

[36] Cfr. ONU (1995), § 98, apartado c), en el que se dice la aplicación de la Declaración de Copenhague y el Programa de Acción de la Cumbre entrañará la participación de muchas entidades del sistema de las Naciones Unidas, y que, con el fin de asegurar la coherencia de sus esfuerzos, la Asamblea General debe prestar atención a: "Pedir a la Organización Internacional del Trabajo, que por su mandato, estructura tripartita y experiencia tiene un papel especial que desempeñar en materia de empleo y desarrollo social, que contribuya a la aplicación del Programa de Acción".

[37] La declaración renueva el compromiso de los Estados Miembros de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas; destaca que el crecimiento y el desarrollo económicos impulsados por el incremento del comercio y la mayor liberalización comercial contribuyen a promoverlas, y rechaza la utilización proteccionista que pudiera hacerse de las mismas; y afirma que la OIT es el órgano competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas, y apoya su labor de promoción de las mismas: cfr. OMC (1996), § 4. Queda, pues, claro el papel de primer orden de la OIT en la definición y puesta en práctica de las normas internacionales del trabajo.

[38] Cfr. *infra* el apartado 3.

una organización con menos recursos y con mecanismos de supervisión y control que, aun eficaces, carecen de la coerción de que gozan los de otras organizaciones internacionales, como la OMC. Pero, por otro, puede sostenerse que la comunidad internacional ha renovado su confianza en la OIT, una organización casi centenaria, con características únicas y una capacidad probada para adaptarse a los nuevos contextos históricos, políticos, sociales y económicos. El problema estriba en saber si la OIT será capaz de responder al desafío, y cumplir sus objetivos constitucionales en un nuevo contexto, de economía globalizada y capitalismo financiero.

Ya desde 1994, la OIT reflexiona sobre el modo más adecuado para que la acción normativa responda a los desafíos de la globalización, y ayude a conciliar el desarrollo económico y los derechos de los trabajadores[39]. Como resultado de ese proceso, la organización ha actualizado su mensaje. Así, ha adoptado la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, y la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008. Además, desde 1999, promociona el concepto ético-jurídico de trabajo decente[40]. Poco antes de que estallase la

[39] OIT (1994: 45 ss y 1997). Acerca del papel de la OIT, la justicia social y la globalización, cfr., por todos, Sengenberger y Campbell (dirs.) (1994), Maupain (1999), Sengenberger (2005a y 2005b), Sweptston (2005), Standing (2008) y Bogensee (2011).

[40] El término *trabajo decente* aparece por primera vez en 1999, en la memoria de ese título del Director General de la OIT, Juan Somavía, a la Conferencia Internacional del Trabajo: cfr. OIT (1999). El concepto integra o aglutina los objetivos estratégicos o pilares del mandato constitucional de la OIT: los derechos en el trabajo, el empleo, la protección social y el diálogo social, sin olvidar el objetivo transversal de la igualdad de género y la no discriminación. De este modo, el trabajo decente es un reflejo veraz de la Constitución de la OIT. En el concepto de trabajo decente, y como destacan Egger y Sengenberger (2001: 29), se halla implícita la idea expresada en la Constitución de que el trabajo no es una mercancía. Para Rodgers, Lee, Swepston y Van Daele (2009: 239), la idea del trabajo decente proviene de la Declaración de Filadelfia, que promueve el desarrollo y el bienestar de las personas "en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades". En este sentido, la noción hace suyos los elementos de otro concepto fundamental y más amplio de la OIT, la justicia social, que desarrolla la Declaración de Filadelfia de 1944. El concepto de trabajo decente sirve para promocionar una visión general más integrada de las actividades y programas de la OIT. Es, pues, un marco para armonizar y dotar de unidad a los diferentes departamentos de la OIT. Constituye quizá el mayor esfuerzo en la historia de la OIT por construir y poner en práctica un programa coherente e integrado, tanto a escala nacional como internacional. En suma, el trabajo decente es un concepto ético-jurídico, un marco integrador de los pilares del mandato constitucional de la OIT y la respuesta de la OIT a la globalización y la crisis financiera y económica: cfr. Gil (2012a). Acerca del trabajo decente, cfr., por todos, Egger y Sengenberger (2001), Ghai (2002, 2003 y 2005), Servais

© 2016 ADAPT University Press

crisis financiera y económica, la OIT adoptó la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008, que expresa la visión contemporánea del mandato de la OIT en la era de la globalización, y reafirma los valores fundamentales de libertad, dignidad humana, justicia social, seguridad y no discriminación[41]. Tales valores, esenciales para el desarrollo social y la eficiencia económica sostenible, sustentan el Programa de Trabajo Decente y ponen de relieve el espíritu de las actividades y los compromisos de la OIT. La Declaración institucionaliza y consolida el concepto de trabajo decente, y lo realza como la piedra angular y el principio que guía las políticas y tareas de la organización para alcanzar sus objetivos constitucionales[42]. De este modo, el elemento central de la Declaración es el reconocimiento de dos principios definitorios del Programa de Trabajo Decente. El primero es la universalidad de los objetivos de la OIT. Todos los miembros de la organización deben aplicar políticas basadas en los cuatro objetivos estratégicos: el empleo, la protección social, el diálogo social y los principios y derechos fundamentales en el trabajo[43]. El segundo es la indivisibilidad de esos objetivos[44]. La Declaración propone que, entre las medidas de seguimiento, se investigue cómo interactúan los objetivos estratégicos entre sí, y se informe periódicamente de los progresos logrados para la consecución de los objetivos del trabajo decente. La Declaración de 2008 ordena los objetivos que aparecían en el preámbulo de la Constitución original de la OIT, y ofrece una concepción dinámica y proactiva de su contenido[45]. Así, se pasa de la prevención del desempleo a la promoción del empleo; de la protección contra los riesgos, a la seguridad activa, y de la protección del tripartismo, a la promoción del diálogo social. Existe, pues, una dinámica de progreso, que se apoya en el estatuto reforzado de los derechos fundamentales. Además, la OIT

(2004, 2011b y 2012), Ghai (ed.) (2006), Peccoud (dir.) (2006), Bonnechère (2007 y 2008), Boutin (2010: 51 ss), Ferrante (2011: 203 ss), Hughes y Haworth (2011: 74 ss), Auvergnon (2012 y 2014), Gil (2012a) y Ushakova (2012).

[41] OIT (2008 y 2009). Cfr. Maupain (2009) acerca de la importancia de la Declaración de 2008.

[42] Apartados I, A) y B).

[43] El apartado I A) recoge los cuatro objetivos estratégicos, y el apartado I B) añade que la igualdad de género y la no discriminación deben considerarse cuestiones transversales en el marco de los objetivos estratégicos.

[44] El apartado I, B) reza así: "Los cuatro objetivos estratégicos son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente. La falta de promoción de cualquiera de ellos menoscabaría el logro de los demás. Para obtener un máximo de impacto, los esfuerzos encaminados a promoverlos deberían formar parte de una estrategia global e integrada de la OIT en pro del trabajo decente".

[45] Maupain (2009: 13 ss).

reclama un desarrollo sostenible. La Declaración de 2008 subraya que solo mediante el desarrollo sostenible de las empresas, públicas y privadas, será posible el crecimiento y la generación de mayores oportunidades y perspectivas de empleo e ingresos para todos[46]. Pero la OIT auspicia un equilibro entre el desarrollo económico y la justicia social. El crecimiento y la mejora de la productividad no deben hacerse a costa de los derechos de los trabajadores. El crecimiento no puede basarse solo en unos salarios bajos, unas condiciones de trabajo flexibles y un despido fácil y barato. Para ser sostenible, el desarrollo económico debe fundarse en el trabajo decente. La crisis ha dado la razón al acento que pone la Declaración en la justicia social y la necesidad de los miembros de asumir activamente su responsabilidad en el objetivo de una mejor distribución de los beneficios y los costes de la globalización[47].

2. ¿Del *hard law* al *soft law*?

El esfuerzo de actualización de la OIT, mediante la adopción de las Declaraciones de 1998 y 2008 y la promoción del trabajo decente, ha dado a la organización una mayor visibilidad en el plano internacional, pero ha suscitado también reservas, e incluso críticas virulentas, fundadas en consideraciones de carácter jurídico, económico o sociológico que traslucen la misma inquietud: que, al centrar la acción normativa en los derechos fundamentales de los trabajadores, y en la estrategia del trabajo decente, la OIT se ha apartado de su vocación fundamental, e incluso la ha traicionado[48]. Así, se ha reprochado a la OIT que ha relegado la acción normativa tradicional, consistente en la elaboración de instrumentos de carácter vinculante, y ha recurrido a instrumentos de *soft law*, poniendo el acento en la promoción y el fomento, en vez de la aplicación, y apoyándose en una normatividad difusa, propia de la noción de trabajo decente[49].

Resulta innegable que, en los últimos años, ha bajado el ritmo de producción de instrumentos y, en particular, de convenios. Basta comparar el número de instrumentos que se adoptaba en épocas anteriores, sobre todo tras la segunda guerra mundial, y el que se aprueba ahora. Las causas posibles de esa situación son múltiples: el mayor número y heterogeneidad de Estados miembros, que

[46] Apartado I, A), i).
[47] Maupain (2009: 3 y 2012: 66).
[48] Maupain (2012: 5 y 6).
[49] Cfr. un análisis de esas críticas en Hughes y Haworth (2011: 45 ss).

© 2016 ADAPT University Press

hace más difícil el consenso; el temor de los Estados a asumir nuevas obligaciones en tiempos de globalización y crisis económica, que supongan compromisos internacionales a largo plazo que lastren la productividad; el temor a que, en una época de neoliberalismo y fundamentalismo del mercado, en que los derechos han sufrido una regresión en las legislaciones de algunos países, como consecuencia de la crisis financiera y económica, la actualización de los instrumentos pudiera suponer que el acuerdo solo se lograse a costa de reducir la protección, por ejemplo frente al despido injustificado; la existencia de un derecho común internacional ya muy elaborado y, con frecuencia, poco ratificado por los Estados; la conveniencia de consolidar y perfeccionar las normas ya adoptadas, para acomodarlas a las nuevas necesidades, en vez de crear otras nuevas, que quizá pocos Estados ratificarían.

Junto al descenso en el número de adopción de instrumentos vinculantes, proliferan los instrumentos de *soft law*, tales como las declaraciones o los marcos no vinculantes. Así, cabe mencionar cabe mencionar la declaración tripartita de la OIT de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, adoptada por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo en 1977, y enmendada en 2000 y 2006[50]. En la década de los años 60 y 70, las actividades de las empresas multinacionales fueron objeto de grandes debates. A raíz de ellos, se desplegaron esfuerzos para establecer instrumentos internacionales destinados a reglamentar la conducta de las empresas multinacionales y a fijar las condiciones que han de regir las relaciones de las empresas multinacionales con los países huéspedes, sobre todo en el mundo en desarrollo. Las cuestiones relativas al trabajo y a la política social figuraban entre las preocupaciones suscitadas por las actividades de las empresas multinacionales. La búsqueda por parte de la OIT de orientaciones internacionales en lo tocante a los asuntos de su incumbencia se plasmó en la adopción, en 1977, por el Consejo de Administración, de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social. Los principios establecidos en ese instrumento internacional ofrecen a las empresas multinacionales, a los gobiernos, a los empresarios y a los trabajadores orientaciones en materia de empleo, formación, condiciones de trabajo y de vida y relaciones laborales. Refuerzan sus disposiciones ciertos convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, a cuyo respecto se insta a los interlocutores sociales a que los tengan presentes y los apliquen en toda la medida de lo posible. Asimismo, la OIT adoptó la Declaración sobre

[50] Cfr. OIT (2006). El Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo adoptó la declaración en su 204ª reunión (Ginebra, noviembre de 1977), y la enmendó en sus 279ª (noviembre de 2000) y 295ª (marzo de 2006) reuniones.

los principios y derechos en el trabajo, en 1998, y la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, en 2008. Al respecto, conviene recordar que, pese a su relevancia y al hecho de que vinculan a la OIT, las Declaraciones de 1998 y 2008 se proclamaron en la Conferencia Internacional del Trabajo sin someterse al procedimiento de adopción de los convenios o recomendaciones que establece el artículo 19 de la Constitución. A diferencia de cuanto sucede con la Declaración de Filadelfia, que, desde 1946, pasó a constituir un anexo y parte integrante de la Constitución de la OIT, las Declaraciones de 1998 y 2008 no modifican las competencias, ni forman parte de la Constitución de la OIT. Con todo, conviene resaltar que la Declaración de 1998 se apoya en instrumentos vinculantes: deduce los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la Constitución y la Declaración de Filadelfia y de los ocho convenios fundamentales que los han desarrollado.

En otros ámbitos, la OIT ha recurrido también a instrumentos de *soft law*. Así, en la actividad normativa de la OIT para la protección de los trabajadores migrantes, destaca la coexistencia de instrumentos vinculantes y no vinculantes. Junto a la actividad normativa tradicional, que se traduce en la adopción de convenios y recomendaciones, la OIT ha ensayado nuevos métodos de acción normativa, de carácter no vinculante, voluntario o promocional. En 1949 y 1975, la OIT adoptó dos Convenios y las Recomendaciones que los acompañan: el Convenio n. 97 sobre los trabajadores migrantes (revisado) y la Recomendación n. 86 del mismo nombre, y el Convenio n. 143 sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias) y la Recomendación n. 151 sobre los trabajadores migrantes. En el curso de sesenta años, los Estados que, tras la Segunda Guerra Mundial, estuvieron en el origen de la actividad normativa sobre la migración laboral, dudaron del principio de establecimiento de reglas vinculantes y, por último, lo rechazaron por completo. En 2004, luego de una discusión general en la Conferencia Internacional del Trabajo, los Estados miembros decidieron adoptar un nuevo instrumento para la protección de los trabajadores migrantes. Sin embargo, se preocuparon de estipular que tendría un carácter no vinculante. Como lo llamaron marco multilateral, no era una recomendación internacional que diese lugar al compromiso implícito en esa forma de documento, según el artículo 19, apartado sexto, de la Constitución de la OIT. El marco multilateral no vinculante para las migraciones laborales contiene principios y directrices no vinculantes, y aporta un enfoque integrado

© 2016 ADAPT University Press

y fundado en el respeto de los derechos[51]. En 1975, la mayoría de los Estados miembros de la Organización no se opusieron a la adopción de un convenio, aunque no lo ratificaron después, o incluso nunca tuvieron intención de hacerlo. No obstante, en 2004, tras la incorporación de cincuenta Estados a la OIT, un número importante de constituyentes consideraba inapropiado adoptar, como en 1949 y 1975, un instrumento que crease obligaciones, de la clase que fuesen.

Al analizar las críticas que se han dirigido a la nueva orientación, conviene poner de relieve, ante todo, los límites de la contraposición entre el *hard law* y el *soft law*, aplicados a la acción normativa de la OIT. En primer lugar, aun cuando son vinculantes, los convenios solo producen efectos, en el ordenamiento jurídico interno, si los ratifican los Estados miembros. La ratificación es voluntaria. Sin ella, un instrumento de *hard law*, como es el convenio, no produce efectos en el derecho interno. Una vez ratificado el convenio, el país está sujeto al sistema de control regular de la OIT, que se utiliza para garantizar que se aplica. En segundo lugar, desde sus orígenes, la acción normativa de la OIT se caracteriza por la coexistencia de instrumentos vinculantes y no vinculantes: aunque son instrumentos propios de la acción normativa tradicional de la OIT, previstos en la Constitución, las recomendaciones no tienen carácter obligatorio, pero sirven para orientar las políticas y la acción de las autoridades nacionales. En tercer lugar, el propio convenio puede contener partes no vinculantes, como sucede en el Convenio MLC n. 186, de 2006, que distingue cuatro niveles. Los niveles tercero y cuarto, que constituyen el "código", comprenden normas obligatorias (parte A) y pautas no obligatorias (parte B) sobre cómo hacer efectivos los requerimientos del convenio.

En cuarto lugar, los convenios de la OIT son instrumentos flexibles. Como es obvio, la flexibilidad ya existe en el principio de derecho internacional según el cual los Estados solo aceptan las reglas que desean. Ahora bien, los convenios que elabora la organización aspiran no solo a la universalidad, sino también a la flexibilidad[52]. Aunque no permiten reservas[53], los convenios de la OIT tienen en cuenta el hecho de que se dirigen a países con condiciones económicas, sociales y políticas muy diferentes, y con distintos sistemas

[51] OIT (2005a).

[52] Como destaca OIT (2014: 19), los convenios se adoptan por el voto mayoritario de dos tercios de los mandantes de la OIT, por lo que son la expresión de principios reconocidos universalmente. El proceso legislativo único de la OIT incluye a representantes de los gobiernos, de los trabajadores y de los empresarios.

[53] Cfr. Servais (1986: 209 y 2011a: 76).

constitucionales y legales, y ofrecen a los Estados miembros la posibilidad de optar por distintos grados de compromiso, a través de fórmulas diferentes y, sobre todo, de las denominadas cláusulas de flexibilidad[54]. Las cláusulas de flexibilidad permiten modular el alcance de las obligaciones[55], o el objetivo del instrumento[56]. También permiten excluir a ciertas categorías de personas o de empresas[57], o a una parte del territorio del país[58]. O habilitan al Estado a que defina una cierta rama, industria o sector[59]. En otros casos, las definiciones de las personas a que se aplican deben basarse en un porcentaje específico de los asalariados o de la población del país[60]. La flexibilidad afecta también a los métodos de aplicación[61]. Así, por poner algún ejemplo, el Convenio n. 102 sobre la norma mínima de seguridad social incluye una cláusula de flexibilidad, que permite la ratificación con la aceptación inicial por un Estado de determinadas partes o contingencias, sin perjuicio de la posibilidad de ampliar la ratificación a otras contingencias en una etapa posterior. Asimismo, los instrumentos de protección de los trabajadores migrantes han ido adquiriendo, de forma paulatina, una gran flexibilidad en la

[54] Cfr. Servais (1986). La OIT (2014: 19) indica que las cláusulas de flexibilidad establecen normas provisionales más restringidas que las prescritas normalmente, para excluir a determinadas categorías de trabajadores de la aplicación del convenio, o para aplicar solo algunas partes del instrumento.

[55] Así, por ejemplo, el Convenio n. 102 sobre la norma mínima de seguridad social permite elegir, al tiempo de la ratificación, por medio de una declaración formal, el alcance de las obligaciones que asume el Estado.

[56] Así, los Estados pueden decidir por sí mismos, tras realizar ciertas consultas, cuál es el objetivo del convenio: cfr., por ejemplo, el Convenio n. 26 sobre los métodos para la fijación de los salarios mínimos, que no exige que los Estados miembros establezcan un salario mínimo específico, sino que instauren un sistema y los mecanismos necesarios para fijar los niveles salariales mínimos adecuados para su desarrollo económico: cfr. OIT (2014: 19).

[57] Cfr., por ejemplo, el Convenio (revisado) n. 41, sobre el trabajo nocturno (mujeres), y el Convenio n. 89, sobre el trabajo nocturno (mujeres).

[58] Cfr., por ejemplo, los Convenios núms. 24, 25, 62, 63, 77, 78, 88, 94, 95 o 96.

[59] Cfr., por ejemplo, el Convenio n. 106 sobre el descanso semanal (comercio y oficinas).

[60] Tal sucede en muchos de los convenios de seguridad social.

[61] El Estado que ratifica un convenio debe adoptar cualquier acción que resulte necesaria para hacer efectivas las previsiones del convenio. Así, debe darse efecto a las disposiciones del convenio por medio de la legislación nacional, excepto en la medida en que las disposiciones se apliquen por medio de convenios colectivos, laudos arbitrales o sentencias judiciales, o de cualquier otra forma conforme a la práctica nacional, como la costumbre o las medidas administrativas.

© 2016 ADAPT University Press

forma y estructura, mayor que en otros casos, y que parece hallarse relacionada con el aumento del número de Estados miembros de la OIT[62].

Aclarados ya los límites de la contraposición entre el *hard law* y el *soft law*, resulta evidente que la OIT puede: mejorar la política normativa y los instrumentos vinculantes ya existentes, para lograr un código internacional del trabajo más moderno y propio del siglo XXI; explorar nuevos modelos para la elaboración de las normas; conseguir que el *soft law* no sea una alternativa, sino un complemento del *hard law* y, por último, propugnar una mejor articulación y coherencia entre las distintas iniciativas tendentes a lograr una regulación social de la globalización que concilie la eficacia económica y la justicia social.

En primer lugar, la OIT puede mejorar la política normativa[63], que, como todas las actividades de la organización, debe tender al logro de los cuatro objetivos de la estrategia del trabajo decente que institucionaliza la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008[64]. Desde 2005[65], los componentes fundamentales de la política normativa de la OIT son objeto de consultas, las cuales se intensificaron en 2009 y 2010. Después de la discusión celebrada durante la 309ª reunión del Consejo de Administración, se determinó por consenso que la política normativa de la OIT consta de los siguientes elementos fundamentales: la determinación de los mejores medios para mantener el cuerpo de normas actualizado, de las normas que requieren revisión, de las

[62] Awad (2010: 113) y Cholewinski (1997: 100 y 101). En veinticinco años, el sistema pasa de un convenio cuyas provisiones deben aplicar, en su totalidad, los Estados que lo ratifiquen, a un instrumento opcional por naturaleza: los Estados partes pueden obligarse a cumplir una sola de sus partes. Treinta años más tarde, no se aceptan ya las reglas obligatorias o coercitivas. Pero la flexibilidad afecta también al número de previsiones de los instrumentos, así como a las materias que tratan. El Convenio n. 143, de 1975, tiene dos partes, contiene más artículos y regula un mayor número de aspectos que el Convenio n. 97, de 1949. El marco multilateral para las migraciones laborales, opcional por completo, va más lejos. Incluye un número considerable de provisiones, y cubre un ámbito sustancialmente más amplio de temas.

[63] Actualmente, y como señala la OIT (2011a), § 2, se considera que la política normativa de la OIT es uno de los cuatro componentes de la estrategia relativa a las normas. Los otros tres son: aumentar el impacto del sistema de control de la OIT y fortalecerlo; mejorar el impacto del sistema normativo mediante la asistencia y la cooperación técnicas, y aumentar la visibilidad del sistema normativo. Los cuatro componentes están relacionados entre sí y se refuerzan mutuamente. La política normativa y el sistema de control tratan de las cuestiones sustantivas que se contemplan en las normas internacionales del trabajo. La asistencia y la cooperación técnicas son, junto con la estrategia de comunicación, las herramientas que sostienen esos dos componentes fundamentales.

[64] OIT (2011a), §§ 3 y 4.

[65] OIT (2005b).

normas actualizadas, y su promoción, y de nuevos temas y enfoques para las actividades normativas, así como la preparación y adopción de normas, y la aplicación efectiva de las normas de la OIT[66].

Como ocurre en el plano nacional, ciertas normas internacionales del trabajo pueden dejar de ser pertinentes como resultado de los cambios económicos, sociales, culturales y tecnológicos, y deben modificarse cuando ya no responden a las necesidades. Así, la promoción de la ratificación de los convenios no excluye la posibilidad de su revisión y actualización. En el marco de la OIT, el trabajo de revisión o adaptación se ha llevado a cabo mediante varios métodos[67]. En primer lugar, la elaboración de instrumentos que revisan un convenio o una recomendación determinada puede inscribirse como un punto del orden del día de la Conferencia. En segundo lugar, han realizado esa tarea, de manera sistemática, grupos de trabajo y comisiones del Consejo de Administración, en el marco de un enfoque global para determinar qué instrumentos se hallan actualizados –y promover su ratificación– y cuáles deberían dejarse de lado, o ser objeto de una revisión o una solicitud de información. En ese contexto, cabe mencionar el Grupo de Trabajo de Ventejol, cuyos primer y segundo informes aprobó el Consejo de Administración en 1979 y 1987, respectivamente, y el Grupo de Trabajo Cartier, que adoptó sus informes en 1997 y 1998[68]. Estaba previsto que la Oficina publicara, en 2002, una compilación de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo[69]. Esas labores, que incluían también la clasificación de los instrumentos de la OIT por temas, han continuado en los últimos años a cargo de la Sección de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo del Consejo de Administración, cuyo informe de noviembre de 2012 es digno de mención. Por último, conviene recordar que, desde 1997, la Conferencia Internacional del Trabajo puede retirar instrumentos. La posibilidad de retirar convenios está prevista en una enmienda al Reglamento de la Conferencia, que se adoptó al mismo tiempo

[66] OIT (2011a), § 11. El documento aclara que la aplicación efectiva de las normas se añadió a raíz de las discusiones celebradas en noviembre de 2010, con el fin de reflejar los comentarios formulados por el Grupo de los Empleadores y los Gobiernos de Australia, Bangladesh, China y la India. Estos opinaban que el impacto de las normas no se limitaba a la ratificación, sino que también debían tenerse en cuenta las medidas de carácter general relacionadas con la aplicación de las normas del trabajo. Se destacó la importancia que revisten la cooperación y la asistencia técnicas con el fin de mejorar la aplicación, garantizando así la protección efectiva de los trabajadores en todo el mundo: cfr. OIT (2011a), § 11, nota 14.

[67] Doumbia-Henry (2015: 13 y 14).

[68] Cfr. OIT (2002b) sobre los trabajos del Grupo de Trabajo Cartier.

[69] Cfr. OIT (2002a).

© 2016 ADAPT University Press

que una enmienda constitucional de 1997. De conformidad con el artículo 45 bis del Reglamento, la derogación se aplica a los convenios en vigor y el retiro a los convenios que no se hallan en vigor y a las recomendaciones.

Pues bien, durante las consultas sobre un enfoque encaminado a instaurar un mecanismo de examen de las normas, ha habido consenso en lo que hace a los principios generales que deberían orientar las discusiones sobre la política normativa y que, en última instancia, deberían constituir la base de las recomendaciones en relación con el mecanismo de examen de las normas. Así, las propuestas presentadas no deberían causar una reducción de la protección de que ya gozaban los trabajadores en virtud de los convenios ratificados. Debería preservarse escrupulosamente el patrimonio de derechos existentes, sin perjuicio de otras innovaciones que se considere oportuno introducir. Las decisiones deberían aportar respuestas y ser pertinentes para las necesidades del mundo del trabajo. Debería aplicarse un criterio holístico, teniendo en cuenta cada uno de los objetivos estratégicos, la necesidad de elaborar normas para las cuestiones nuevas, la necesidad de examinar las normas vigentes, así como promover las normas y prestar asistencia técnica para la ratificación y aplicación efectiva. Las decisiones deberían basarse en análisis detenidos. En fin, las decisiones deberían adoptarse por consenso. Se entendió que tales principios rectores se fundan en los principios de la buena fe y en el compromiso de todos los mandantes de velar por la aplicación efectiva de las conclusiones adoptadas. Asimismo, se invocó la existencia de un principio jurídico claro según el cual, a falta de una nueva decisión consensuada, la decisión previamente adoptada en relación con cualquier instrumento, seguirá en vigor hasta su sustitución[70].

De entre los esfuerzos recientes de la OIT para perfeccionar el código internacional del trabajo, cabe mencionar la publicación, en castellano, francés e inglés, de la *Compilación de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*[71]. La publicación presenta, clasificados por temas, los convenios y las recomendaciones de la OIT que no se han revisado, reemplazado o considerado obsoletos, e indica su situación actual (actualizados, en situación provisoria, instrumentos respecto de los cuales se solicita información, pendientes de revisión, instrumentos respecto de los cuales no se han formulado conclusiones, o relacionados con los artículos finales)[72]. La

[70] OIT (2011a), § 14.

[71] OIT (2015a). Vid., asimismo, en Gil y Ushakova (2015) una recopilación, en inglés, de los principales instrumentos de la OIT.

[72] El proceso de actualización de los instrumentos ha permitido determinar que, de los 189 convenios que ha adoptado la OIT, solo 82 están actualizados. De los 107 restantes, 23 están

compilación puede servir de base y referencia para la puesta en práctica del mecanismo de revisión de normas, que ha aprobado el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo.

En segundo lugar, la OIT puede explorar nuevos modelos para la elaboración de las normas. Durante muchos años, el Convenio n. 102, sobre la norma mínima de seguridad social, se ha considerado como un modelo insuperable para la acción normativa, al unir la sofisticación técnica y la flexibilidad[73]. Con la adopción, en 2006, del Convenio MLC n. 186, sobre el trabajo marítimo, que reagrupa instrumentos anteriores, la OIT ha iniciado una nueva línea para la elaboración de las normas internacionales del trabajo. El convenio es original desde distintos puntos de vista[74]. Combina la firmeza de exigir la observancia de unos principios y derechos esenciales con la flexibilidad en su aplicación, mediante la atribución concreta de responsabilidades y la determinación del organismo encargado de obtener resultados. El estilo y la forma del convenio son una novedad para la OIT. El convenio se ha redactado en un lenguaje llano y con una nueva estructura, a saber, artículos, un reglamento y un código que consta de dos partes. Cada regla va seguida normalmente de una "norma" obligatoria, y una "pauta" no obligatoria, en la que se indica la forma en que debe aplicarse la norma[75]. En

en situación provisoria, tres son objeto de una solicitud de información, 22 están pendientes de revisión, uno no ha sido objeto de conclusiones y dos están relacionados con los artículos finales; los demás convenios (56) se han retirado o dejado de lado. Los cinco protocolos adoptados están actualizados. En cuanto a las 204 recomendaciones de la OIT, 83 están actualizadas, 22 se hallan en situación provisoria, 12 son objeto de una solicitud de información, 13 están pendientes de revisión, una no ha sido objeto de conclusiones y otra no se ha clasificado todavía; las demás recomendaciones (72) se han revisado, considerado obsoletas, retirado o reemplazado. Cfr. el anexo el anexo de OIT (2012a: 3 ss), que contiene una lista de los instrumentos que no se reproducen en la *Compilación de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*.

[73] Maupain (2012: 46) subraya este hecho.

[74] Cfr. OIT (2003a, 2003b y 2011b, § 614) y, asimismo, Servais (2014: 41 ss).

[75] En efecto, en lo que hace a la estructura, el convenio contiene cuatro niveles. El primero se presenta en la misma forma que los convenios internacionales del trabajo clásicos, con artículos que regulan los derechos básicos y las disposiciones sobre el instrumento como un todo, tales como la entrada en vigor y el procedimiento de revisión. El segundo nivel consiste en el "reglamento", y enumera los derechos y obligaciones de las personas interesadas y las obligaciones de los Estados ratificantes. Los niveles tercero y cuarto, llamados conjuntamente el "código", contienen detalles sobre la aplicación de las reglamentaciones: comprenden normas obligatorias (parte A) y pautas no obligatorias, que sirven de asesoramiento (parte B), sobre cómo hacer efectivos los requerimientos del convenio. El Estado que ratifica el Convenio se compromete a respetar los derechos y obligaciones expuestos en el reglamento y a aplicarlo del modo establecido en las previsiones correspondientes de la Parte A del código;

© 2016 ADAPT University Press

el Convenio MLC, también se instaura un mecanismo de "seguimiento continuado de su aplicación".

El documento tiene tres objetivos: establecer, en sus artículos y reglas, una serie firme de derechos y obligaciones; permitir, a través del código, flexibilidad en la manera en que los Estados los aplican; y, por último, asegurar que esos derechos y obligaciones se cumplan apropiadamente y que se controle su cumplimiento. Hay dos ámbitos principales para la flexibilidad en la aplicación. Uno es la posibilidad de hacer efectivos los requerimientos detallados de la Parte A del Código a través de una equivalencia sustancial (art. VI, parágrafos 3 y 4). El segundo se recoge a través de la formulación de requerimientos obligatorios de varias disposiciones de la Parte A de modo general, dejando un ámbito más amplio a la discreción, como así también a la acción precisa que ha de adoptarse en el ámbito nacional. La guía que proporciona el Código para la aplicación, en la Parte B, no es obligatoria. En cualquier caso, la ley y las reglamentaciones nacionales deben respetar los derechos que menciona la Declaración de la OIT de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, de 1998, como, por ejemplo, la libertad sindical y la eliminación de la discriminación respecto del empleo y la ocupación (art. III). La igualdad entre hombres y mujeres en el empleo supone todavía un problema en una serie de países que ha mantenido la prohibición del trabajo de las mujeres a bordo. Otra innovación se manifiesta en la manera de modificar el nuevo convenio, la cual se ha simplificado (arts. XIV y XV). Se han introducido cambios en el convenio mismo y en los artículos y el reglamento a través de enmiendas, en vez de por la adopción de un convenio revisado o un protocolo. El código puede modificarse por un acuerdo tácito, un procedimiento inspirado por el establecido en los instrumentos de otras organizaciones internacionales y, en particular, la Organización Marítima Internacional (OMI). El Convenio se halla sometido a una revisión continua por un comité tripartito establecido por el Consejo de Administración de la OIT, con especial competencia en el área de las normas laborales marítimas (art. XIII).

El convenio puede ofrecer un modelo para la actividad normativa futura de la OIT. Así, por ejemplo, la Comisión de expertos para la aplicación de los convenios y recomendaciones de la OIT ha sugerido que la Conferencia internacional del trabajo utilice una técnica similar de consolidación para los instrumentos de seguridad social[76]. Ha subrayado que también se necesita un

además, debe considerar debidamente el desarrollo de sus responsabilidades, como se dispone en la Parte B (artículo VI del Convenio).

[76] OIT (2011b), § 614 y, asimismo, 605.

lenguaje llano en el terreno de la seguridad social, puesto que se trata de una esfera en que se utilizan muchos tecnicismos. Ha señalado que una estructura de múltiples niveles, similar a la utilizada en el Convenio MLC, podría resultar adecuada para dar cuenta, en forma más clara, de la estructura de la legislación en materia de seguridad social, que consiste en normas obligatorias, normas de procedimiento y pautas dirigidas a los funcionarios encargados de tomar decisiones. Y ha concluido que la forma codificada de presentación adoptada por el Convenio MLC también podría utilizarse eficazmente en la seguridad social, ámbito en el cual, en el caso de las legislaciones desarrolladas, se registra una tendencia a la refundición de sus normativas, que se traduce en leyes orgánicas e integrales o en códigos de la seguridad social.

En tercer lugar, en los nuevos métodos de acción normativa, el *soft law* puede constituir no una alternativa, sino un complemento del *hard law*[77]. Conviene advertir que la relación de complementariedad entre los instrumentos vinculantes y no vinculantes existe ya desde los orígenes de la OIT. Una de las funciones típicas de las recomendaciones consiste en desarrollar, ampliar y complementar los convenios. Pues bien, debe ponerse de relieve que, aun siendo instrumentos de *soft law*, las Declaraciones de 1998 y 2008 crean mecanismos de seguimiento y promoción originales, como los informes periódicos y globales, y vinculan a la propia OIT y, en ocasiones, a los Estados miembros. Así, la Declaración de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo crea un mecanismo de seguimiento promocional (art. 4), que se apoya en la cooperación técnica para lograr la efectividad de los derechos. Los Estados miembros tienen la obligación de trabajar para alcanzar determinados valores básicos, inherentes a la pertenencia a la OIT. La obligación existe aun cuando todavía no hayan ratificado los convenios fundamentales que consagran esos principios. Asimismo, la propia OIT tiene la obligación de brindar la asistencia necesaria para la consecución de esos objetivos. Por otro lado, la Declaración de 2008 aplica a los derechos de los trabajadores que no tienen el carácter de derechos fundamentales un sistema de informes y exámenes periódicos calcado, en gran medida, en el de los informes globales de la Declaración sobre los principios y derechos

[77] En su propuesta para extender el ámbito de aplicación de la seguridad social, Supiot (2006a: 9) apunta la posibilidad de que el *soft law* no suponga una alternativa, sino un complemento de la *dura lex*. Y señala que, al regular el libre mercado y los derechos de los trabajadores, es conveniente combinar las reglas que se imponen a todos, con otras que tengan en cuenta las diferentes situaciones.

© 2016 ADAPT University Press

fundamentales en el trabajo[78]. Y, aunque no crea obligaciones vinculantes para los Estados miembros, la visión del trabajo decente que expresa la Declaración de 2008 vincula a la Organización, en particular el Director General, en sus actividades y elaboración de programas[79].

De igual modo, el marco multilateral no vinculante para las migraciones laborales ilustra la posibilidad de que el *soft law* complemente el *hard law*. Mediante el marco multilateral, la OIT completa las aportaciones de los Convenios n. 97 y n. 143 y promueve un enfoque de la política migratoria basado en los derechos, que ha hallado su expresión normativa en la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada por la ONU en 1990. Los trabajadores migrantes tienen la dignidad inherente a todo ser humano y son titulares de los derechos humanos universales y de los derechos laborales que establecen los instrumentos internacionales. Pero un enfoque basado en los derechos no solo es un imperativo ético y de derechos humanos. También resulta esencial para lograr un equilibrio entre los intereses de los países de origen y de destino, así como de los trabajadores migrantes, que mantenga la cohesión social y favorezca el desarrollo, sin olvidar la protección de los derechos de los trabajadores migrantes. De este modo, cabe apreciar un desplazamiento del centro de interés de la OIT. A lo largo de su historia, la OIT ha explorado los vínculos de la migración con el pleno empleo, el control de los flujos migratorios y los derechos humanos. Si en un principio se preocupó por facilitar el movimiento del excedente de la mano de obra, luego prestó una atención particular al control de los flujos migratorios y, por último, a la protección de los derechos humanos de los trabajadores migrantes[80].

El marco multilateral lleva, como subtítulo, principios y directrices no vinculantes para un enfoque basado en los derechos de la migración laboral.

[78] Cfr. Maupain (2009: 23 y 24) y, asimismo, Maupain (2005a: 25 y 2005b).

[79] Servais (2011b: 77).

[80] En 1949, la OIT adoptó el Convenio n. 97 sobre los trabajadores migrantes (revisado) y la Recomendación n. 86 del mismo nombre que lo acompaña, con la finalidad de facilitar el excedente de la mano de obra de Europa a otras partes del mundo, en especial América. En esos dos instrumentos, las migraciones laborales se consideraron desde el punto de vista del pleno empleo, una cuestión de gran relevancia al final de la segunda guerra mundial. En 1975, a los Estados les preocupaba cada vez más el desempleo y el aumento de la migración irregular. Por eso, dejó de hacerse hincapié en facilitar la migración del excedente de mano de obra, y la atención se centró en controlar los flujos migratorios. De este modo, la OIT adoptó dos nuevos instrumentos: el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (n. 143) y la Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (n. 151). Por su parte, el marco multilateral no vinculante completa los Convenios n. 97 y n. 143 y consagra el enfoque de la política migratoria basado en los derechos.

Por tanto, el énfasis se sitúa explícitamente en el carácter indicativo y no vinculante del marco multilateral. La cuestión es qué efectividad puede tener un documento de esa naturaleza, si se compara con un convenio vinculante. Algunos autores ven el peligro de debilitar los acuerdos internacionales para la protección de los trabajadores migrantes. Otros niegan que tal sea el caso[81]. El marco multilateral puede verse como un intercambio que se lleva a cabo en interés de los trabajadores migrantes y de los países de origen y de destino. Es cierto que se ha abandonado el carácter vinculante; pero, como contrapartida, se ha dilatado el ámbito de materias en que se sugieren reglas. Además, la protección se concibe de manera más amplia que a través de la adopción de reglas legales. La ampliación se acompaña de medidas detalladas, que hubiesen estado fuera de lugar en un convenio. Aunque es voluntaria la aplicación de los principios y medidas que establece el marco multilateral, también lo es la ratificación de los convenios. En particular, la experiencia en la ratificación del Convenio n. 143, de 1975, no se avenía bien con la adopción de un nuevo convenio. Por otra parte, los términos detallados del marco multilateral permiten a los Estados que lo deseen usarlos como base para formular y aplicar sus políticas migratorias. La adopción de un instrumento indicativo y voluntario no impide, en modo alguno, la adopción de un convenio vinculante, cuando las condiciones para hacerlo sean favorables en la comunidad internacional. El impacto de un marco regulador multilateral puede medirse según como lo usen los Estados parte[82]. La yuxtaposición de provisiones vinculantes y opcionales amplía las opciones que se ofrecen a los miembros de una organización internacional. No hace sino reflejar la naturaleza imperfecta del sistema internacional.

En suma, el marco multilateral constituye una herramienta importante para orientar la actuación de la OIT y las políticas nacionales. Sobre todo en tiempos de crisis, es de esperar que los principios y directrices que ha elaborado la OIT contribuyan a una mejora sensible de la situación jurídica, social y económica de los trabajadores migrantes, y que permitan reforzar la aplicación a los mismos de las normas internacionales del trabajo y de los derechos que aseguran[83]. Aun así, se da la paradoja de la afirmación de un enfoque basado en los derechos, pero sin un compromiso vinculante. La nueva perspectiva, que pone el acento en la dignidad y los derechos humanos de los trabajadores migrantes, se impulsa mediante declaraciones y documentos de carácter programático e informativo. Cuanto más elevado es el ideal de

[81] Cfr., en este sentido, Awad (2010: 112 y 113).
[82] Awad (2010: 113).
[83] Rodríguez-Piñero (2004: 564).

© 2016 ADAPT University Press

protección de los trabajadores migrantes, más dificultades hay para que la OIT lo plasme en un instrumento vinculante y menor es el interés de los Estados miembros, en especial los países de destino de la migración, para ratificar una norma internacional que condicione sus políticas migratorias, sobre todo en lo que hace al control de la admisión y el régimen de la migración.

En fin, la OIT puede auspiciar una mejor articulación y coherencia entre las diferentes técnicas y enfoques para regular los aspectos sociales de la globalización. En la actualidad, la acción normativa no es un monopolio de la OIT, sino que se lleva a cabo también fuera de la organización. La mayoría de los acuerdos bilaterales o regionales de libre comercio contienen disposiciones sociales. Igual sucede con algunos acuerdos internacionales de inversiones y de ayuda al desarrollo, así como con los préstamos que conceden los bancos regionales de desarrollo. Tales acuerdos, ayudas y préstamos se hallan sometidos a la aplicación de un cierto número de derechos sociales. A veces, las disposiciones son condicionales; otras, promocionales. Y hacen referencia a los convenios de la OIT, o a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la Declaración de 1998, o, tan solo, al derecho social nacional. Esa multiplicación de reglas más o menos vinculantes plantea el problema de la coherencia con las normas de la OIT. La eficacia del conjunto debe evaluarse de forma rigurosa, para identificar las complementariedades, pero también las posibles contradicciones. Más en general, sería útil reflexionar acerca de una mejor articulación entre las distintas iniciativas para lograr una regulación social de la globalización que concilie la eficacia económica y la justicia social[84].

3. ¿Del *self-service* normative a un orden público social internacional?

El artículo 18 de la propuesta británica sobre la que trabajó la comisión de legislación internacional del trabajo contenía una disposición radical, a cuyo tenor la Conferencia Internacional del Trabajo se hallaba dotada de la competencia necesaria para adoptar una legislación internacional del trabajo digna de ese nombre, por medio de convenios que se convertirían en obligatorios para todos los Estados miembros[85]. Sin embargo, muy pronto, de forma realista, los fundadores de la OIT se dieron cuenta de que tal solución vinculante podía conducir a resultados opuestos a los objetivos de progreso

[84] Tal es la conclusión a que llega Torres (2012: VII). Sobre el particular, cfr. Maupain (2012: 199 ss) y OIT (2015b).

[85] En este párrafo, sigo a Maupain (2012: 16 y 17).

universal que pretendía promover. En efecto, si la Conferencia Internacional del Trabajo adoptaba instrumentos internacionales avanzados, se corría el riesgo de disuadir a los Estados menos desarrollados para que formasen parte de ella. Pero, una vez adheridos a la OIT, los Estados podían ponerse de acuerdo para que las normas internacionales se alineasen sobre el mínimo común denominador. Como ninguna de las dos hipótesis era deseable, se optó por una solución clásica, que comportaba, aun así, elementos originales y progresistas: la de establecer acuerdos internacionales – convenios y recomendaciones – que debían ratificarse o aceptarse por los Estados miembros para que desplegasen efectos en el ordenamiento jurídico interno.

Desde un primer momento, la apuesta institucional de los fundadores de la OIT era arriesgada[86]. Por un lado, pretendían conciliar la realización de los objetivos de progreso social que enuncia el preámbulo de la Constitución con la interdependencia de los Estados, ayudándolos a superar los temores inherentes a la apertura de los espacios económicos a través de las normas convenidas colectivamente. Pero, por otro lado, esas normas acordadas sobre una base voluntaria solo pueden convertirse en obligatorias para los Estados miembros si las aceptan formalmente, ya sea mediante la ratificación, en el caso de los convenios, o bien adoptando una legislación idónea, en el caso de las recomendaciones. Si nos situamos en la perspectiva de la época, la apuesta institucional no era irrazonable. En efecto, los fundadores podían pensar que la capacidad de la OIT para nivelar, al menos en parte, las condiciones de trabajo entre los diferentes países sería tanto más irresistible, cuanto que se ejercía con la ayuda de tres instrumentos poderosos: una legitimidad incontestable, vinculada a una estructura tripartita única, así como a una composición universal; la adaptación razonable a las exigencias y posibilidades de cada país y, en fin, la capacidad de presión residual que confiere a la OIT el artículo 19.5 c) de la Constitución sobre los Estados que se demoran en ratificar. Con todo, la libertad de ratificar o no los convenios se hallaba enmarcada por varios mecanismos, que pretendían dificultar el rechazo de un texto largamente negociado y adaptado a las realidades de cada país, sin romper los códigos de comportamiento entre los miembros de lo que era, en sus orígenes, un club. Entre tales mecanismos, cabe subrayar, en particular, la obligación de someter los convenios adoptados a la autoridad competente, que establece el artículo 19 (5) b) de la Constitución, y la obligación de informar de las medidas adoptadas o previstas para dar cumplimiento a tales convenios,

[86] Maupain (2012: 44).

© 2016 ADAPT University Press

incluso cuando no se ratifican, que prevé el artículo 19 (5) e) de la Constitución[87].

Pues bien, el carácter voluntario de la ratificación de los instrumentos vinculantes que elabora la OIT, a fin de que produzcan efectos en el plano interno, da lugar a un sistema de *self-service* o de *pick and choose* normativo. Los Estados miembros son libres para ratificar o no los convenios. La pertenencia a la OIT no conlleva la obligación de ratificar tal o cual convenio. Como ahora veremos, la OIT ha tratado de dar una respuesta original a ese problema, por medio de la Declaración de 1998, relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Según el Preámbulo de la Constitución de la OIT, el objetivo inicial de la organización no era proteger los derechos humanos, en el sentido moderno del término, sino lograr la paz, la justicia social y una competencia económica equitativa[88]. Para asegurar la paz por medio de la justicia social, así como una concurrencia justa entre las empresas y Estados, la OIT asume la competencia de elaborar normas internacionales sobre las condiciones de vida de todas las categorías de trabajadores, y aun sobre la situación de las personas necesitadas. Si bien pretende mejorar la condición de los trabajadores, la acción normativa tradicional de la OIT no ha seguido la forma de las declaraciones de derechos, ni se ha fundado en la diferencia de jerarquía entre unos y otros convenios. Aunque protegen los derechos de los trabajadores, los convenios de la OIT no suelen reconocer derechos fundamentales a los individuos, sino que imponen obligaciones a los Estados[89]. Además, según el artículo 19 de la Constitución, todos los convenios tienen el mismo valor, e imponen las mismas obligaciones a los Estados miembros[90]. Sea cual sea la cuestión que regulen, todos se elaboran en el mismo marco institucional, con la participación de representantes de los gobiernos, los trabajadores y empresarios; se aprueban con una mayoría de dos tercios de los votos emitidos

[87] Maupain (2012: 44, nota 44).

[88] Cholewinski (1997: 80) subraya que los derechos humanos se han considerado siempre en el centro de la misión de la OIT, como parte del contexto, más amplio, de la justicia social. Cfr., asimismo, Swepston (1999: 1).

[89] Como sostienen Rogers, Lee, Swepston y Van Daele (2009: 44), los instrumentos de la OIT se refieren a las obligaciones de los gobiernos de garantizar ciertos resultados o procesos. El hecho de que se traduzcan en una mayor protección de los derechos humanos rara vez aparece reflejado en el propio instrumento, ni siquiera en los convenios fundamentales de la OIT sobre derechos humanos.

[90] Rogers, Lee, Swepston e Van Daele (2009: 44) subrayan que, en la mayoría de los casos, la propia OIT no establece diferencias entre las normas de protección de los trabajadores, aunque vela por que ninguna de sus acciones vaya en contra de la noción de derechos básicos.

por los delegados presentes en la Conferencia Internacional del Trabajo; se hallan sometidos al mismo sistema de control, y aspiran siempre a la ratificación de los Estados miembros. Tras su fundación, y en el ejercicio de su acción normativa, la OIT adoptó varios instrumentos que afectan a diferentes aspectos de los derechos laborales. Aun así, el único convenio anterior a la segunda guerra mundial que trata verdaderamente de un derecho humano es el n. 29, de 1930, sobre el trabajo forzoso. En aquel periodo, la OIT no desarrolló los otros dos derechos humanos que mencionaba la Constitución: el derecho de asociación de los trabajadores y empresarios y el principio de la igualdad de remuneración entre el hombre y la mujer por un trabajo de igual valor[91].

Con todo, desde que se inscribieron en su Constitución, por medio de la Declaración de Filadelfia, los derechos humanos han ocupado un puesto central en la acción normativa de la OIT[92]. Entre 1948 y 1958, la OIT elaboró varios convenios en ese terreno. Pocos meses antes de que la ONU adoptase la Declaración Universal de Derechos Humanos, la OIT adoptó el convenio n. 87, de 1948, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación. Antes de que la ONU redactase los dos Pactos de derechos humanos de 1966, la OIT había adoptado ya el Convenio n. 98, de 1949, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva; el Convenio n. 100, de 1951, sobre la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres; el Convenio n. 105, de 1957, sobre la abolición del trabajo forzoso, y el Convenio n. 111, de 1958, sobre la discriminación en el empleo y la ocupación. Así pues, la labor de la OIT ha influido de forma decisiva en el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos. En sus instrumentos, la ONU consagra los grandes temas de derechos humanos, pero no lo hace de una manera detallada. En general, si se comparan con los instrumentos de la ONU, los convenios de la OIT desarrollan de forma más exhaustiva los derechos fundamentales del trabajador. Así, el pacto internacional de derechos civiles y políticos (art. 22.3) y el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (art. 8.3) invocan el Convenio n. 87 de la OIT, como la norma de referencia en la protección de la libertad sindical. En ocasiones, los instrumentos de la OIT ofrecen una protección más amplia. Así, ya desde 1919, la Constitución de la OIT reconoce el derecho de asociación también a los empresarios, mientras que la Declaración universal

[91] La Constitución original de la OIT proclama "el derecho de asociación para todos los fines que no sean contrarios a las leyes, tanto para los obreros como para los patronos" (art. 427, 2º, del Tratado de Versalles), e incluye el principio del salario igual, sin distinción de sexo, por un trabajo de igual valor (art. 427, 7º, del Tratado de Versalles).

[92] Swepston (1999). Cfr. Gil (2014b) para mayores detalles.

© 2016 ADAPT University Press

de derechos humanos solo se refiere al derecho de toda persona a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses (art. 23.4). De igual modo, la Constitución original de la OIT reconoce el principio del salario igual entre el hombre y la mujer por un trabajo de igual valor, mientras que la Declaración universal de derechos humanos habla solo de un salario igual por un trabajo igual (art. 23.2).

En las últimas décadas, se ha reforzado el papel de la OIT en la protección de los derechos fundamentales, debido sobre todo a la mayor interdependencia económica, derivada de la globalización[93]. En efecto, la necesidad de especificar en una nueva Declaración las obligaciones de los miembros de la OIT obedeció al auge de la globalización, en un contexto en que el crecimiento económico no es suficiente, por sí solo, para erradicar la pobreza y asegurar la equidad y el progreso social. En los últimos años, la OIT aborda la protección de los derechos fundamentales en el trabajo como un elemento central del concepto ético-jurídico de trabajo decente, parte de un marco integrado y respuesta a la globalización y a la crisis financiera y económica[94]. Para evitar el escollo de la controvertida cláusula social, la OIT ha centrado el debate en torno a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y a la promoción del trabajo decente. A tal fin, la OIT adopta la Declaración de 1998, relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo[95]. En ella, los Estados miembros reconocen que tienen obligaciones jurídicas, y no solo morales, derivadas de la ratificación de la Constitución de la OIT. La característica esencial del documento es la universalidad. Establece los principios y derechos que todos los países deben respetar, en virtud de su pertenencia a la OIT, hayan ratificado o no los convenios que los desarrollan[96]. El instrumento se apoya en el precedente de la libertad sindical. Señala que,

[93] Rodríguez-Piñero (1999a: 2) aduce tres posibles razones: la llamada globalización; el desmoronamiento del sistema comunista, que permite no polarizar el debate en torno a los derechos fundamentales, y una mayor sensibilidad y cultura de protección de esos derechos, que ha legitimado a la OIT para proteger los derechos humanos relacionados con el trabajo. También Swepston (1999: 2) subraya la importancia de la globalización, y precisa que, cuando se creó la OIT, el trabajo y la economía eran fundamentalmente locales y se reglamentaban a nivel nacional, lo que ya no es el caso.

[94] Gil (2014b).

[95] OIT (1998). Cfr. Kellerson (1998), Bonet (1999), Rodríguez-Piñero (1999a y 1999b), Swepston (1999), Gil y Ushakova (1999), Vega y Martínez (2002), Alston (2004, 2005 y 2006), Duplessis (2004), Langille (2005), Maupain (2005a, 2005b y 2012: 58 ss y 157 ss), Supiot (2006), Bakvis y McCoy (2008), Servais (2008, 2011a: 99 ss, 2011b y 2012), La Hovary (2009: 181 ss), Trebilcock (2009: 20 ss), Bronstein (2010: 96 ss) y Hughes y Haworth (2011: 46 ss).

[96] Rodgers, Lee, Swepston y Van Daele (2009: 235).

aun cuando no hayan ratificado los convenios fundamentales de la OIT, todos los Estados miembros tienen el compromiso, que 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 y derechos fundamentales en el trabajo (arts. 1 y 2). Tales principios y derechos fundamentales, que desarrollan los ocho convenios esenciales de la OIT y constituyen un umbral de derechos en el trabajo, son: la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil y, por último, la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación (art. 2)[97]. La Declaración crea un mecanismo de seguimiento promocional para fortalecer la aplicación de los cuatros principios y derechos asociados que se consideran fundamentales para alcanzar la justicia social (art. 4).

Algunos autores han criticado con virulencia la Declaración de 1998[98]. Argumentan que, al proclamar el carácter fundamental de ciertos principios o derechos, la Declaración considera implícitamente el resto como secundarios, y los relega a un papel accesorio. La Declaración no consagra derechos esenciales para la protección mínima de los trabajadores, como el salario digno, la seguridad y salud laboral o la protección social. En este sentido, se ha criticado el retroceso neoliberal de la OIT y la interpretación "minimalista" de su mandato constitucional, agravada por una perspectiva de *soft law*, y se ha aducido que la Declaración podría tener efectos indeseados y debilitar la

[97] Convenios sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (n. 87); el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (n. 98); el trabajo forzoso, 1930 (n. 29); la abolición del trabajo forzoso, 1957 (n. 105); la edad mínima, 1973 (n. 138); las peores formas de trabajo infantil, 1999 (n. 182); la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (n. 111), y la igualdad de remuneración, 1951 (n. 100). Esos Convenios son más que simples reglas de derecho internacional, vinculantes para los Estados que los ratifican y con sistemas de control relativamente eficaces. Son instrumentos de protección de los derechos humanos, de los que se han deducido principios que pretenden vincular a todos los Estados miembros, por el mero hecho de pertenecer a la OIT. Rodríguez-Piñero (1999a: 2) señala que el Convenio n. 87 de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación ha alcanzado una relevancia que excede de su función propia de fijación de reglas jurídicas vinculantes para los Estados que lo han ratificado, al haberse deducido del mismo principios generales constitucionales. Más adelante, Rodríguez-Piñero (1999a: 3) indica que los principios basados en los Convenios sobre la libertad sindical, el trabajo forzoso, el trabajo infantil y la no discriminación forman un "bloque de constitucionalidad", que se ha incorporado a la Constitución de la OIT. Cfr. OIT (2012a y 2012b) sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

[98] Alston (2004, 2005 y 2006).

© 2016 ADAPT University Press

acción normativa de la OIT. Para defender la Declaración, se ha subrayado que los derechos que no se integran en el compromiso de 1998, lo hacen por completo en la noción de trabajo decente, y que los cuatro principios y derechos fundamentales en el trabajo que proclama son una condición necesaria, aunque no suficiente, para la realización de otros derechos: son derechos-condición o de realización de otros derechos (*enabling rights*)[99]. También cabe entender que el mérito de la Declaración consiste en haber roto con el *self service* normativo, que autoriza el sistema de ratificaciones[100].

De forma original, sin romper la igualdad formal de todos los convenios que establece el artículo 19 de la Constitución, la Declaración de 1998 ha puesto en entredicho el dogma de la voluntariedad en la ratificación de los convenios, al imponer a los Estados el respeto de ciertos principios y derechos fundamentales en el trabajo, por el mero hecho de pertenecer a la OIT. La innovación estriba en que, mediante un instrumento de carácter no vinculante, como es la Declaración, la OIT deduce los principios y derechos fundamentales en el trabajo que todo Estado debe respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, haya o no ratificado los convenios fundamentales en que se desarrollan. Aunque los principios derivan de la Constitución[101], no tienen la misma formulación que en ella. Así, por ejemplo, la Constitución habla solo de la discriminación por razón de sexo, raza y religión, mientras que el Convenio n. 111 cubre cuatro motivos más[102]. Según lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución, no ofrece dudas el hecho de que, tras la adopción de un convenio, los Estados tienen obligaciones en el plano internacional, aunque no lo ratifiquen. En primer lugar, deben someterlo a las autoridades nacionales competentes para

[99] Brett (2001: 3), Maupain (2005a: 23 y 2009: 25) y Daugareilh (2005: XVII). En opinión de Rodgers, Lee, Swepston y Van Daele (2009: 42), cuando se estaba debatiendo la Declaración de 1998, algunos sectores propusieron que se incluyeran también temas como la seguridad y la salud en el trabajo, pero en última instancia se decidió limitarla solo a las primeras cuatro categorías de derechos, por considerarlos derechos "habilitadores", es decir, básicos para el logro otros derechos. La Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008, recoge esa idea [I A), iv)].

[100] Cfr. Supiot (2006: 8) y, ya antes, acerca del *self service* normativo, Supiot (2004). Cfr. también Rodgers, Lee, Swepston y Van Daele (2009: 235).

[101] Helfer (2006: 710) apunta: "in particular of the clause that requires states to report unratified conventions" [art. 19.5 e) of the Constitution].

[102] Sweptston (1999: 4). Cfr. el apartado I a) de la Declaración de Filadelfia. Conforme al artículo 1.1 a) del Convenio n. 111, el término discriminación comprende "cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación".

que formulen la legislación pertinente o adopten otras medidas, incluida la ratificación, y, si no lo ratifican, deben presentar informes. Pero de ahí a señalar que, de la mera pertenencia a la OIT, se desprende un deber de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, ciertos principios y derechos fundamentales en el trabajo que recogen los convenios fundamentales de la OIT, hay un abismo, que ha cubierto la propia Declaración de 1998. ¿Resulta obvio pensar, a la luz del Tratado de Versalles y de la Declaración de Filadelfia, que el solo hecho de pertenecer a la OIT impone la obligación de no recurrir al trabajo infantil, aunque no se hayan ratificado los Convenios fundamentales que desarrollan ese derecho humano? También cabe preguntarse por qué, de entre todas las condiciones de trabajo humanas imaginables, son precisamente esos cuatro principios y derechos fundamentales en el trabajo, y no otros tan básicos, como la protección de la seguridad y salud en el trabajo, los que obligan a los Estados miembros, por el solo hecho de pertenecer a la OIT. La respuesta de que la comunidad internacional no ha sido capaz, hasta ahora, de ir más lejos en la concreción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, pone de relieve el margen de creación jurídica con que actuó la OIT en 1998, al identificar esos y no otros principios y derechos fundamentales en el trabajo, y abre la puerta a la esperanza de que, en el futuro, la lista se amplíe e incluya otros derechos básicos, cuyo respeto resulta necesario para establecer unas reglas de juego aceptables en un mundo globalizado.

Teniendo en cuenta el carácter general de la llamada del artículo 1 a) a cumplir los instrumentos fundamentales de la OIT, la Declaración puede interpretarse como un primer paso hacia la construcción de una base normativa social universal para la economía mundial[103], o para la configuración de un verdadero orden público social internacional, que se imponga a todos los Estados, y no como un repliegue de la actividad normativa de la OIT[104]. Al respecto, cabe realizar una interpretación abierta de la Declaración de principios y derechos fundamentales en el trabajo. Así, en su 89ª sesión en 2001, la Conferencia Internacional del Trabajo afirma que la seguridad social "es un derecho humano fundamental"[105]. Emanada de la misma autoridad que la Declaración de 1998, esta afirmación significa claramente que la lista de los derechos fundamentales no se agota en los cuatro principios concernientes a los derechos fundamentales que fija el artículo 2 de la Declaración de 1998, y que la prioridad de acción de esos cuatro principios puede abrir paso a otras

[103] Rodgers, Lee, Swepston y Van Daele (2009: 235).
[104] Cfr. Supiot (2006: 8), cuya argumentación sigo.
[105] OIT (2001b), conclusión segunda. Cfr. también OIT (2011c), § 25 ss.

© 2016 ADAPT University Press

cuestiones: afrontando así los derechos de protección social, que trascienden el ámbito de las relaciones laborales, la Conferencia Internacional del Trabajo completa la Declaración de 1998, centrada en los derechos fundamentales en el trabajo[106]. En fin, la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008, considera como uno de los cuatro pilares u objetivos estratégicos de la organización el respeto, la promoción y la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo[107]. La Declaración de 2008 desmiente la mayor parte de las críticas que se han dirigido a la de 1998, pues aplica a los derechos de los trabajadores que no tienen el carácter de derechos fundamentales un sistema de informes y exámenes periódicos calcado, en gran medida, en el de los informes globales de la Declaración sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo[108]. Demuestra así que la lógica de la Declaración de 1998 no es la de un repliegue, sino de una extensión de la capacidad de la OIT para promover el conjunto de sus objetivos estratégicos. La historia demostrará si prevalece esa interpretación. Sea como fuere, la opción estratégica de la OIT ha sido un éxito, en lo que hace al aumento del número de ratificaciones de los convenios fundamentales[109].

Pues bien: para la OIT, es esencial lograr el reconocimiento y el respeto de los derechos de los trabajadores, y en particular de los más desfavorecidos o pobres, que necesitan representación, participación y leyes adecuadas que se cumplan y estén a favor, y no en contra, de sus intereses[110]. Los principios y derechos fundamentales en el trabajo son universales y se aplican a todas las personas en todos los Estados, con independencia de su nivel de desarrollo económico. Configuran un umbral mínimo de decencia. Que no se incluyan entre ellos el derecho a un salario digno o a la protección en materia de

[106] Cfr. Supiot (2006: 9).

[107] I A), iv).

[108] Sigo, en lo que queda de párrafo, a Maupain (2009: 23 y 24). Cfr., asimismo, Maupain (2005a: 25 y 2005b).

[109] Cfr., por ejemplo, OIT (2008c), apartado 25. Como señala la OIT (2012b: 13, apartado 31), "la tasa de ratificación de los convenios fundamentales supera el 90 por ciento. Al 31 de diciembre de 2011, se habían registrado 1.326 ratificaciones para los ocho convenios fundamentales, sobre el total de 1.464 ratificaciones que correspondería si los 183 Estados Miembros de la OIT los hubiesen ratificado. Desde el inicio de la campaña de promoción de la ratificación de los convenios fundamentales en 1995 […], la tasa de ratificación ha aumentado un 68 por ciento".

[110] Cfr. Sen (2000), Javillier (dir.) (2002), AA.VV. (2003), Javillier y Gernigon (dirs.) (2004), Heppel (2006) y OIT (2008b y 2014) acerca de los derechos en el trabajo y las normas internacionales del trabajo y Tajgman, Saget, Elkin y Gravel (2011) y Gil (dir.) (2014) sobre los derechos en el trabajo en tiempos de crisis.

seguridad y salud laboral, se debe a que no hay un consenso suficiente, en la comunidad internacional, acerca del carácter esencial de los mismos para configurar el umbral mínimo de decencia[111]. Pero, junto a esa acepción estricta de los derechos en el trabajo, existe un argumento sólido para defender que la mayoría de las normas que establece la OIT pertenece a la categoría de los derechos humanos: los artículos 6 a 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, de 1966, constituyen una reafirmación abreviada de las normas que la OIT había aprobado hasta ese momento[112]. De hecho, esos preceptos hacen referencia a una serie de temas relevantes para el ámbito del trabajo y, en concreto, a los derechos relativos a las condiciones de trabajo y de vida: la seguridad y salud en el trabajo, los salarios, el descanso y la protección de la familia. El Pacto confiere a todos ellos el rango de derecho. De igual modo, el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, proclama también, por ejemplo, el derecho a un salario digno. En definitiva, en sentido estricto, los derechos en el trabajo se circunscriben a los que proclama la Declaración de 1998, sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Pero, en sentido más amplio, los derechos en el trabajo incluyen todos los elementos que conforman la idea de trabajo decente. Así, en el Programa de Trabajo Decente, la protección de los derechos en el trabajo no solo incluye los principios y derechos fundamentales en el trabajo, sino también, con carácter general, los derechos de los trabajadores. A su vez, el Pacto Mundial para el Empleo, de 2009, destaca la importancia de todas las normas internacionales del trabajo, no solo las que recogen los principios y derechos fundamentales o aspectos esenciales para la gobernanza, y menciona, por ejemplo, los instrumentos sobre la relación de trabajo, los salarios, la jornada, la terminación de la relación de trabajo, la seguridad y salud laboral, los trabajadores migrantes o la seguridad social[113].

En este sentido, no debe olvidarse que las normas internacionales del trabajo son un medio esencial para traducir y poner en práctica el conjunto de

[111] Cfr. Rodgers (2002: 20) y, asimismo, Wendeling-Schröder (2008), Zimmer (2008) y Lo Faro (2009) sobre el trabajo decente y los salarios dignos.

[112] Rodgers, Lee, Swepston y Van Daele (2009: 42 y 43).

[113] En el apartado 14, 2), puede leerse: "Además de los convenios fundamentales, hay varios convenios y recomendaciones internacionales del trabajo pertinentes en este ámbito. Entre ellos se incluyen los instrumentos de la OIT relativos a la política de empleo, los salarios, la seguridad social, la relación de trabajo, la terminación de la relación de trabajo, la administración y la inspección del trabajo, los trabajadores migrantes, las condiciones de trabajo en el marco de los contratos públicos, la seguridad y salud en el trabajo (SST), las horas de trabajo y los mecanismos de diálogo social".

© 2016 ADAPT University Press

objetivos estratégicos, y no solo los derechos fundamentales[114]. La consecución de la meta del trabajo decente en la economía globalizada requiere la adopción de medidas en el plano internacional[115]. La comunidad internacional responde a ese desafío, en parte desarrollando instrumentos jurídicos internacionales sobre comercio, finanzas, medio ambiente, derechos humanos y trabajo. La OIT contribuye a ese marco jurídico elaborando y promoviendo unas normas internacionales del trabajo orientadas a garantizar que el crecimiento económico y el desarrollo vayan de la mano de la creación de trabajo decente. La estructura tripartita, única de la OIT, garantiza que los gobiernos, los empresarios y los trabajadores respalden tales normas. En consecuencia, las normas internacionales del trabajo establecen las normas sociales mínimas básicas acordadas por todos aquellos que participan en la economía global. Junto a la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la OIT pone el acento en otros instrumentos considerados como significativos para la gobernanza, y que tratan del tripartismo, la política de empleo y la inspección de trabajo[116]. De ahí que la

[114] Maupain (2009: 21 y 22, nota 53). Asimismo, Ghai (2005: 19) observa: "The rights at work component may refer to all rights, including those covered in other decent work components – employment, security and social dialogue".

[115] Cfr. http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/rights-at-work/lang--es/index.htm y http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/the-benefits-of-international-labour-standards/lang--es/index.htm.

[116] A partir de la Declaración de 1998, existe una distinción clara entre los convenios que contienen los cuatro principios y derechos fundamentales en el trabajo y el resto de convenios. Ya en 1994, en el marco de las aportaciones del Grupo de Trabajo Cartier, el Consejo de Administración identificó otro grupo de convenios prioritarios, y decidió que los Estados miembros deben presentar informes cada dos años no solo con respecto a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, sino también con relación a cuatro convenios que se consideran como prioritarios, por cubrir instituciones y políticas importantes para la gobernanza: cfr. OIT (2002b), §§ 4 y siguientes. Para los demás convenios, los informes deben presentarse cada cinco años, salvo que se requieran más a menudo. La Declaración de 2008 recoge la categoría de los convenios de gobernanza (prioritarios). Dentro de la rúbrica II *Acción por parte de la Organización para prestar asistencia a sus Miembros*, en el apartado sobre *Administración, recursos y relaciones exteriores*, A, vi), el Anexo sobre el seguimiento de la Declaración de 2008 indica que las medidas que adopte la OIT deberían tener en cuenta la necesidad de velar por "la elaboración, actualización y promoción de la lista de normas que revistan mayor importancia en relación con la gobernanza". Y menciona, en una nota a pie de página, el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (n. 81), el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (n. 122), el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (n. 129), y el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (n. 144), así como las normas que se indiquen en futuras listas actualizadas. La OIT (2011d) ha aprobado un Plan de acción (2010-2016) para la ratificación generalizada y la aplicación efectiva de los convenios de gobernanza.

OIT ordene los convenios en fundamentales, de gobernanza (prioritarios) y técnicos[117]. La clasificación refleja la importancia que otorga la OIT a los distintos convenios, desde el punto de vista de la necesidad y urgencia en la ratificación y aplicación efectiva. En apariencia, esa jerarquía interna altera la igualdad formal de todos los convenios, los cuales tienen la misma vocación y aspiran siempre a la ratificación de los Estados miembros, según el artículo 19 de su Constitución de la OIT.

4. Conclusiones

La acción normativa no es un fin en sí mismo, sino el medio más importante de que dispone la OIT para la consecución de sus fines y, en particular, para el logro de la justicia social. Los objetivos de la OIT los han definido dos textos complementarios en dos momentos históricos, al término de las dos guerras mundiales: la Constitución originaria de la OIT, de 1919, y la Declaración de Filadelfia, de 1944. El preámbulo de la Constitución identifica la justicia social con las mejores condiciones materiales de trabajo, e indica las materias cuya regulación es objeto de la competencia de la OIT. El contenido de la justicia social se reafirma y enriquece en la Declaración de Filadelfia. La perspectiva de ese instrumento es más amplia, y combina los aspectos materiales y espirituales. Refuerza el principio de que el trabajo no es una mercancía, y consagra la competencia de la OIT en el ámbito de los derechos humanos. Por su parte, las Declaraciones de 1998 y 2008 destacan la importancia de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, institucionalizan el concepto de trabajo decente y actualizan el mensaje de la OIT en la era de la globalización.

Desde un punto de vista jurídico, la afirmación progresiva de la mayor relevancia de ciertos principios y derechos fundamentales en el trabajo ha tenido que superar dos obstáculos. El primero procede de la técnica legislativa. Con carácter general, y aunque protegen los derechos y mejoran la condición de los trabajadores, los convenios de la OIT no suelen redactarse en la lengua de los derechos humanos. Más que atribuir derechos fundamentales a los trabajadores, imponen obligaciones a los Estados. La segunda dificultad deriva de la igualdad formal que otorga a todos los convenios el artículo 19 de la Constitución. Con independencia del aspecto de que se ocupen, todos los convenios de la OIT se adoptan en el mismo marco institucional, se hallan

[117] El intento de "jerarquización" de los convenios se ha hecho ya visible en la página web oficial de la OIT: cfr. http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12000:0::NO.

© 2016 ADAPT University Press

sometidos al mismo sistema de control y aspiran siempre a la ratificación de los Estados miembros. Poco a poco, la OIT ha distinguido tres categorías de convenios: fundamentales, prioritarios o de gobernanza y técnicos. La Declaración de 1998, relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, otorga preeminencia a los convenios fundamentales, por considerar que los principios y derechos fundamentales que encierran son derechos-condición o de realización de otros derechos (*enabling rights*), es decir, una condición necesaria, aunque no suficiente, para la realización de otros derechos. En 2008, la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa destaca la importancia de los convenios prioritarios en el terreno de la gobernanza. El resto de convenios tiene un carácter técnico. El enfoque de la OIT ha suscitado una polémica. Algunos han aplaudido el cambio de orientación. Otros entienden que, al centrar la acción normativa en los principios y derechos fundamentales en el trabajo y en la estrategia del trabajo decente, la OIT relega la acción normativa tradicional, consistente en la elaboración de instrumentos de carácter vinculante, y recurre a instrumentos de *soft law*, poniendo el acento en la promoción y el fomento, en vez de la aplicación, y apoyándose en una normatividad difusa, propia de la noción de trabajo decente.

En realidad, con la distinción entre los convenios fundamentales, prioritarios o de gobernanza y técnicos, la OIT no trata de establecer una jerarquía formal entre los instrumentos, sino de marcar ciertas pautas de aproximación a los estándares mínimos y de fijar prioridades en la ratificación de los convenios. Con la Declaración de 1998, la OIT pone el acento en ayudar a los Estados, por medio de la cooperación técnica, a que logren la conformidad con los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que se hallan ya presentes, de forma directa o indirecta, en la Constitución de la OIT. Como consecuencia de la globalización, se ha reforzado el papel de la OIT en la protección de la dignidad y los derechos fundamentales del trabajador. En los últimos años, la OIT aborda la protección de los derechos fundamentales en el trabajo como un elemento central del concepto ético-jurídico de trabajo decente, parte de un marco integrado y respuesta a la globalización y a la crisis financiera y económica. Por eso, los nuevos métodos de acción normativa de la OIT no suponen un abandono del *hard law*, en beneficio del *soft law*, sino un paso del *self-service* normativo a un orden público social universal. Así, la OIT puede: mejorar la política normativa y los instrumentos vinculantes ya existentes, para lograr un código internacional del trabajo más moderno y propio del siglo XXI; explorar nuevos modelos para la elaboración de las normas; conseguir que el *soft law* no sea una alternativa, sino un complemento del *hard law* y,

asimismo, propugnar una mejor articulación y coherencia entre las distintas iniciativas tendentes a lograr una regulación social de la globalización que concilie la eficacia económica y la justicia social. Es mérito de la OIT destacar que no cabe un desarrollo sostenible sin un mínimo de justicia social y sin respetar los derechos de los trabajadores. Al suponer la Declaración de 1998 un primer paso para el establecimiento de un orden público social universal, corresponde ahora a la comunidad internacional la tarea de ampliar el consenso, mediante la inclusión de otros derechos básicos, como la protección de la seguridad y salud en el trabajo, o el respeto de la dignidad y los derechos fundamentales de la persona en la relación laboral, a fin de extender el conjunto de principios y derechos fundamentales en el trabajo que constituyen las reglas de juego en un mundo globalizado.

5. Bibliografía

AA.VV. (2003), *Derechos fundamentales en el trabajo y normas internacionales del trabajo*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Publicaciones, 2003, 175 pp.

Alston, P. (2004), "'Core Labour Standards' and the Transformation of the International Labour Rights Regime", *European Journal of International Law*, v. 15, n. 3, 2004, pp. 457-521.

Alston, P. (2005), "Facing Up to the Complexities of the ILO's Core Labour Standards Agenda", *The European Journal of International Law*, 2005, v. 16, n. 3, pp. 467-480.

Alston, P. (2006), "'Core Labour Standards' and the Transformation of the International Labour Rights Regime", en Leary, V.A. y Warner, D. (Eds.), *Social Issues, Globalisation and International Institutions. Labour Rights and the EU, ILO, OECD and WTO*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden and Boston, 2006, pp. 1-87.

Auvergnon, P. (2012), "De Declaración en Declaración de la OIT: El trabajo decente, lema de acompañamiento social de la globalización", en el monográfico *La promoción del trabajo decente como respuesta de la OIT ante la crisis económica y financiera*, *Relaciones Laborales: Revista Crítica de Teoría y Práctica*, 2012, n. 15-18, pp. 121-139.

Auvergnon, P. (2014), "À propos de la promotion du 'travail décent' par l'OIT", en Mestre, C., Sachs-Durand, C. y Storck, M. (Dirs.), *Le travail humain au carrefour du droit et de la sociologie. Hommage en l'honneur du Professeur Nikitas Aliprantis*, PUS, 2014, pp. 343-364.

© 2016 ADAPT University Press

Awad, I. (2010), "International Labour Migration: Developments in the Multilateral Regulatory Framework", en Kuptsch, C. (Ed.), *The internationalization of labour markets. The social dimension of globalization*, International Institute for Labour Studies, International Labour Organization, Geneva, 2010, pp. 107-113.

Ballestrero, M.V. (2010), *Le "energie da lavoro" tra soggetto e oggetto*, Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo (C.S.D.L.E.) "Massimo D'Antona", Working Papers, 99/2010, Catania, 17 pp.

Bakvis, P. y Mccoy, M. (2008), "Core Labour Standards And International Organizations: What Inroads Has Labour Made?", *Friedrich Ebert Stiftung*, Briefing Papers, n. 6/2008, http://library.fes.de/pdf-files/iez/05431.pdf, 12 pp.

Bogensee, M. (2011), *The role of international labour standards in a global economy*, Master's Thesis, GRIN, Verlag für akademische Texte, Norderstedt, 2011, 31 pp.

Bonet, J. (1999), *Principios y derechos fundamentales en el trabajo. La declaración de la OIT de 1998*, Universidad de Deusto, Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, n. 5, 1999, Instituto de Derecho Humanos, Bilbao, 89 pp.

Bonvin, J.M. (1998), *L'Organisation internationale du travail. Étude sur une agence productrice de normes*, Presses Universitaires de France, Paris, 1998, 338 pp.

Bonnechère, M. (2007), "L'optique du travail décent", *Droit Ouvrier*, février 2007, pp. 57 a 74.

Bonnechere, M. (2008), "Travail décent et 'modernisation' du droit du travail", *Travail et Emploi*, n. 113, pp. 91 a 115.

Boutin, C. (2010), *De la mondialisation à l'universalisation: une ambition sociale*, Mission présidée par Christine Boutin, Rapport intermédiaire au Président de la République, La documentation française, Paris, décembre 2010, 357 pp.

Brett, W. (2001), "Core labour standards: A level playing field for all countries", en *Fundamental rights at work: Overview and prospects*, Labour Education 2001/1, n. 122, pp. 1-3.

Bronstein, A. (2010), *International and comparative labour law. Current challenges*, ILO, Palgrave Macmillan, Geneva, 2010, 285 pp.

Cholewinski, R. (1997), *Migrant Workers in International Human Rights Law. Their Protection in Countries of Employment*, Clarendon Press, Oxford, 1997, 465 pp.

Daugareilh, I. (2005), "Avant-propos. L'impact de la mondialisation sur les droits fondamentaux de l'homme au travail", en Daugareilh, I. (Dir.), *Mondialisation, travail et droits fondamentaux*, Bruylant, Bruxelles, pp. XI a XXXIX.

Doumbia-Henry, C. (2015), "Prefacio", en *Compilación de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1151 pp. 13-14.

Duplessis, I. (2004), "La déclaration de l'OIT relative aux droits fondamentaux au travail: une nouvelle forme de régulation efficace?, *Relations industrielles/Industrial Relations*, v. 59, n. 1, 2004, pp. 52-72.

Egger, P. y Sengenberger, W. (2001), "Problemas y políticas del trabajo decente", *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional, Boletín Cinterfor/OIT*, 2001, n. 151, pp. 27 a 68.

Evju, S. (2012), *Labour is not a Commodity: A Reappraisal*, UiO, Institutt for privatrett Det juridiske fakultet, Arbeidsrettsgruppen, Arbeidsnotater, Working Papers in Labour Law, 2012:6, 11 pp.

Ferrante, V. (2011), "Dignità dell'uomo e diritto del lavoro", *Lavoro e diritto*, XXV, n. 1, 2011, pp. 201-213.

Galgano, F. (2010a), *Lex mercatoria*, Il Mulino, Bologna, 2010, 306 pp.

Galgano, F. (2010b), *Dogmi et dogmatica nel diritto*, Cedam, Padova, 2010, 153 pp.

Ghai, D. (2002), *Decent work: Concepts, models and indicators*, International Institue for Labour Studies, Discussion Paper Series, n. 139, Geneva, 2002, 48 pp.

Ghai, D. (2003), "Trabajo decente. Concepto e indicadores", *Revista Internacional del Trabajo*, v. 122, 2003/2, *Número monográfico sobre La medición del trabajo decente*, pp. 125 a 160.

Ghai, D. (2005), *Decent work: Universality and Diversity*, International Institute for Labour Staties, Discussion paper, Geneva, 2005, 23 pp.

Ghai, D. (Ed.) (2006), *Decent work: Objectives and Strategies*, International Institute for Labour Studies, International Labour Office, Geneva, 2006, 241 pp.

Gil, J.L. y Ushakova, T. (1999), "La Declaración de la OIT sobre principios y derechos fundamentales en el trabajo", *Documentación Laboral*, n. 59, 1999, pp. 99-112.

Gil, J.L. y Ushakova, T. (2007), "Le dialogue social sur le mode de l'OIT: consolidation et promotion du tripartisme", en Martin, P. (Dir.), *Le dialogue social, modèles et modalités de la régulation juridique en Europe*, Presses Universitaires de Bordeaux, Droit Européen, Bordeaux, 2007, pp. 97-130.

Gil, J.L. (2009), "Los trabajadores migrantes y la Organización Internacional del Trabajo", en Escudero, R. (Coord.), número especial *inmigración y movilidad de los trabajadores*, *Relaciones Laborales: revista crítica de teoría y práctica*, ISSN 0213-0556, n. 15-16, agosto de 2009, pp. 125-148.

Gil, J.L. (2012a), "Concepto de trabajo decente", en el monográfico *La promoción del trabajo decente como respuesta de la OIT ante la crisis económica y financiera*, *Relaciones Laborales: Revista Crítica de Teoría y Práctica*, 2012, n. 15-18, pp. 77-120.

© 2016 ADAPT University Press

Gil, J.L. (2014a), "Globalización y empleo: Propuestas de la OIT para un desarrollo sostenible", *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*, ISSN 1889-1209, n. 11, febrero 2014, pp. 39-82.

Gil, J.L. (2014b), "The Protection of Fundamental Rights at Work: The ILO Decent Work Approach", en Carby-Hall, J. (Ed.), *Essays on human rights. A celebration of the life of Dr. Janusz Kochanowski*, Ius et Lex, Warsaw, 2014, pp. 193-230.

Gil, J.L. (2014c), "La OIT y las migraciones laborales", en Gil, J.L. (Dir.), *Migraciones internacionales e impacto de la crisis económica. Compromisos de la OIT*, Editorial Juruá, Lisboa, 2014, pp. 53-104.

Gil, J.L. (Dir.) (2014), *Reformas laborales frente a la crisis a la luz de los estándares de la OIT. Un análisis crítico desde las perspectivas internacional, nacional y comparada*, Editorial Juruá, Lisboa, 2014, 379 pp.

Gil, J.L. y Ushakova, T. (2015), *Social Justice as Expressed in International Labour Standards. Documents and Materials of the ILO*, Juruá, Lisboa, 2015, 400 pp.

Grandi, M. (1997), "'Il lavoro non è una merce': una formula da rimeditare", *Lavoro e diritto*, XI, n.4, autunno 1997, pp. 557-580.

Helfer, L.R. (2006), "Understanding Change in International Organizations: Globalization and Innovation in the ILO", Vanderbilt University Law School, Public Law and Legal Theory, Working Paper Number 06-09, *Vanderbilt Law Review* [vol. 59:3:649], 2006, pp. 649-726.

Hennion, S., Le Barbier-Le Bris, M. y Del Sol, M. (2013), *Droit social européen et international*, 2° édition mise à jour, Puf, Thémis droit, Paris, 2013, 504 pp.

Hepple, B. (2006), "Rights at Work", en Ghai, D. (Ed.), *Decent work: Objectives and Strategies*, International Institute for Labour Studies, International Labour Office, Geneva, 2006, pp. 33 a 75.

Hughes, S. y Haworth, N. (2011), *The International Labour Organization (ILO). Coming in from the cold*, Routledge, Global Institutions, London and New York, 2011, 123 pp.

Javillier, J.C. (Dir.) (2002), *Las normas internacionales del trabajo. Un enfoque global*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002, 725 pp.

Javillier, J.C. y Gernigon, B. (Dirs.) (2004), *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Organisation International du Travail, Genève, 2004, 709 pp.

Kellerson, H. (1998), "The ILO Declaration of 1998 on fundamental principles and rights: A challenge for the future", *International Labour Review*, vol. 137, 1998, n. 2, 223 ss.

La Hovary, C. (2009), *Les droits fondamentaux au travail. Origines, statut et impact en droit international*, The Graduate Institute Publications-Presss Universitaires de France, Paris, 2009, 338 pp.

Langille, B. (2005), "Core Labour Rights – The True Story (Reply to Alston)", *The European Journal of International Law*, 2005, v. 16, n. 3, pp. 409-437.

Lee, E. (1994), "The Declaration of Philadelphia: Retrospect and Prospect", *International Labour Review*, v. 133, 1994, n. 4, pp. 467 a 484.

Lo Faro, A. (2009), "Is a Decent Wage Part of a Decent Job? Answers from an Enlarged Europe", en Ales, E., Jaspers, T., Lorber, P., Sachs-Durand, C. y Wendeling-Schröder, U. (Eds.), *Fundamental Social Rights in Europe. Challenges and Opportunities*, Intersentia, Anwerp, Oxford and Portland, 2009, pp. 65-79.

Maupain, F. (1999), *L'OIT, la justice sociale et la mondialisation*, *Recueil des Cours*, Académie de Droit International, Tome 278, 1999, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/Boston/London, 2000, pp. 201-396.

Maupain, F. (2005a), "La 'valeur ajoutée' de la déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail pour la cohérence et l'efficacité de l'action normative de l'OIT", en Daugareilh, I. (Dir.), *Mondialisation, travail et droits fondamentaux*, Bruylant, Bruxelles, 2005, pp. 1-56.

Maupain, F. (2005b), "Revitalization Not Retreat: The Real Potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Worker's Rights", *The European Journal of International Law*, 2005, v. 16, n. 3, pp. 439-465.

Maupain, F. (2009), "Nouvelle fondation ou nouvelle façade? La déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable", *Droits fondamentaux*, n. 7, janvier 2008-décembre 2009, 38 pp., disponible en http://www.droits-fondamentaux.org/

Maupain, F. (2012), *L'OIT à l'épreuve de la mondialisation financière. Peut-on réguler sans contraindre?*, Institut International d'Études Sociales, Organisation Internationale du Travail, Genève, 2012, 311 pp.

O'higgins, P. (1996), "'Il lavoro non è una merce'. Un contributo irlandese al diritto del lavoro", *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 70, 1996, 2, pp. 295-305.

OMC (1996), Declaración Ministerial de Singapur, adoptada el 13 de diciembre de 1996, Conferencia Ministerial, Singapur, 9-13 de diciembre de 1996, WT/MIN(96)/DEC, 18 de diciembre de 1996, 9 pp.

OIT (1994), *Preservar los valores, promover el cambio: La justicia social en una economía que se mundializa: Un programa para la OIT*, Memoria del Director General, 81ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1994, 120 pp.

OIT (1997), *L'action normative de l'OIT à l'heure de la mondialisation*, Conférence Internationale du Travail, 85ème session, 1997, Rapport du Directeur général, Bureau international du Travail, Genève, 1997, 85 pp.

OIT (1998), *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 86ª reunión, Ginebra, junio de 1998.

© 2016 ADAPT University Press

OIT (1999), *Memoria del Director General: Trabajo decente*, Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª reunión, Ginebra, junio de 1999, 82 pp.

OIT (2001b), 89ª *Conferencia Internacional del Trabajo, Tema: Seguridad Social, Conclusiones relativas a la Seguridad Social*, junio de 2001.

OIT (2002a), Publicación de los resultados de las labores del Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas, Consejo de Administración, 283ª reunión, Ginebra, marzo de 2002, Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas (LILS/WP/PRS), Cuarto punto del orden del día, Oficina Internacional del Trabajo, GB.283/LILS/WP/PRS/4, 6 pp.

OIT (2002b), Grupo de Trabajo sobre Política de Revisión de Normas (Grupo de Trabajo Cartier). Seguimiento de las decisiones del Consejo de Administración. Nota de información sobre el estado de las labores y las decisiones que se han adoptado en materia de revisión de normas (actualizada en junio de 2002), junio de 2002, 45 pp.

OIT (2003a), Proyecto de convenio refundido del trabajo marítimo: características principales, Oficina Internacional del Trabajo, Consejo de Administración, 286ª reunión, Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo, octavo punto del orden del día, GB.286/LILS/8, Ginebra, marzo de 2003, 7 pp.

OIT (2003b), Orden del día de las reuniones de 2005 de la Conferencia Internacional del Trabajo, b) Conferencia Técnica Marítima Preparatoria (2004) y fecha, lugar y orden del día de la 94ª reunión (marítima) de la Conferencia Internacional del Trabajo (2005), Oficina Internacional del Trabajo, Consejo de Administración, 286ª reunión, GB.286/LILS/3/2, Ginebra, marzo de 2003, 3 pp.

OIT (2005a), *ILO Multilateral Framework on Labour Migration. Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration*, TMMFLM/2005/1(Rev.), International Labour Office, Geneva, 47 pp.

OIT (2005b), *Mejora de las actividades normativas de la OIT: descripción de una futura orientación estratégica para las normas y la aplicación de las políticas y procedimientos en relación con las normas,* Oficina Internacional del Trabajo, Consejo de Administración, 294ª reunión, Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo (LILS), Cuarto punto del orden del día, GB.294/LILS/4, Ginebra, noviembre de 2005, 16 pp.

OIT (2006), *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social*, 4ª edición, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2006, 22 pp.

OIT (2007), *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*, Conferencia Internacional del Trabajo, 96ª reunión, Informe V, Quinto punto del orden del día, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2007, 80 pp.

OIT (2008a), *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, Ginebra, 24 pp.

OIT (2008b), *Guía sobre las normas internacionales del trabajo*, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, Ginebra, 2008, 319 pp.

OIT (2008c), *Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa. Plan de aplicación preliminar*, Oficina Internacional del Trabajo, Consejo de Administración, GB.303/SG/DECL/2, 303ª reunión, Ginebra, noviembre de 2008, 15 pp.

OIT (2009), *Plan de aplicación: Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Oficina Internacional del Trabajo, Consejo de Administración, GB.304/SG/DECL/1 (Rev.), 304ª reunión, Ginebra, marzo de 2009, 20 pp.

OIT (2011a), *Mejora de las actividades normativas de la OIT. Política normativa de la OIT. Enfoque para lograr un código internacional del trabajo sólido y eficaz*, Oficina Internacional del Trabajo, Consejo de Administración, 310ª reunión, Ginebra, marzo de 2011, Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo (LILS), Tercer punto del orden del día, GB.310/LILS/3/1 (Rev.), 30 pp.

OIT (2011b), *La seguridad social y la primacía del derecho*, Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión, 2011, Estudio General relativo a los instrumentos de seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Tercer punto del orden del día: información y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución), Informe III (Parte 1B), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 312 pp.

OIT (2011c), *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, Discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) en virtud de la Declaración de la OIT relativa a la justicia social para una globalización equitativa, 2011, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.a reunión, 2011 Sexto punto del orden del día, Informe VI, ILC.100/VI, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 201 pp.

OIT (2011d), *Plan de acción (2010-2016) para la ratificación generalizada y la aplicación efectiva de los convenios de gobernanza*, adoptado por el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo en su 306ª sesión (noviembre 2009), Ginebra, 2011, 46 pp.

OIT (2012a), *Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008*, Conferencia Internacional del Trabajo, 101ª reunión, 2012, Tercer punto del orden del día: Información y memorias sobre

© 2016 ADAPT University Press

la aplicación de convenios y recomendaciones, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución), Informe III (Parte 1B), ILC.101/III/1B, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 446 pp.

OIT (2012b), *Principios y derechos fundamentales en el trabajo: del compromiso a la acción*, Discusión recurrente en el marco de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa y con arreglo al seguimiento de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 101ª reunión, 2012, Sexto Punto del orden del día, Informe VI, ILC.101/VI, 127 pp.

OIT (2014), *Las reglas de juego. Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo*, 3ª edición revisada, Organización Internacional del Trabajo, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, Ginebra, 2014, 131 pp.

OIT (2015a), *Compilación de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2015, 1151 pp.

OIT (2015b), *Dimensiones sociales de los acuerdos de libre comercio*, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra, 2015, 140 pp.

ONU (1995), *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995, A/CONF.166/9, 19 de abril de 1995, 145 pp.

ONU (2006), *Social Justice in an Open World. The Role of the United Nations*, The International Forum for Social Development, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Division for Social Policy and Development, ST/ESA/305, New York, 2006, 146 pp.

Peccoud, D. (Dir.) (2006), *El trabajo decente. Puntos de vista filosóficos y espirituales*, OIT, Madrid, 2006, 193 pp.

Rodgers, G. (2002), "El trabajo decente como una meta para la economía global", *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional, Boletín Cinterfor/OIT*, n. 153, 2002, pp. 9-28.

Rodgers, G., Lee, E., Swepston, L. y Van Daele, J. (2009), *La OIT y la lucha por la justicia social, 1919-2009*, OIT, Ginebra, 2009, 292 pp.

Rodríguez-Piñero, M. (1999a), "OIT, derechos humanos y libertad sindical", *Relaciones Laborales: Revista Crítica de Teoría y Práctica*, 1999, n. 1, Quincena del 1 al 15 de enero de 1999, tomo 1, p. 3, en http://laleydigital.es, 7 pp.

Rodríguez-Piñero, M. (1999b), "La libertad sindical y el Convenio 87 (1948) OIT", *Relaciones Laborales: Revista Crítica de Teoría y Práctica*, 1999, n. 1, Quincena del 1 al 15 de enero de 1999, tomo 1, p. 122, en http://laleydigital.es, 24 pp.

Rodríguez-Piñero, M. (2004), "La OIT y los trabajadores migrantes", en Javillier, J.C.; Gernigon, B. (dirs.), *Les normes internationales du travail: un patrimoine*

pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos, Bureau International du Travail, Genève, 2004, pp. 541 a 564.

Sen, A. (2000), "Trabajo y derechos", *Revista Internacional del Trabajo*, v. 119, 2000, n. 2, pp. 129 a 139.

Sengenberger, W. y Cambell, B. (Dirs.) (1994), *Normes de travail internationales et interdépendance économique*, Institut international d'études sociales, Genève, 1994.

Sengenberger, W. (2005a), *Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labour Standards*, 2nd revised and extended revision, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 2005, 135 pp.

Sengenberger, W. (2005b), "Le rôle des normes internationales du travail dans la gestion de l'internationalisation de l'emploi", en Auer, P., Besse, G. y Méda, D. (Dirs.), *Délocalisations, normes du travail et politique d'emploi. Vers une mondialisation plus juste?*, La Découverte, Paris, 2005, pp. 261 a 282.

Servais, J.M. (1986), "La souplesse et la rigueur dans les normes internationales du travail", *Revue internationale du Travail*, vol. 125, n. 2, 1986, pp. 201-216.

Servais, J.M. (2004), "Política de trabajo decente y mundialización. Reflexiones sobre un planteamiento jurídico renovado", *Revista Internacional del Trabajo*, v. 123, 2004/1-2, pp. 18-53.

Servais, J.M. (2008), "La Déclaration adoptée par l'OIT en 1998, nouvelle méthode de régulation?", en Auvergnon, P. (dir.), *Les régulations sociales en devenir. Espaces, acteurs, modalités*, Chronique Soale, Lyon, 2008, pp. 186 a 190.

Servais, J.M. (2011a), *International Labour Law*, Third Revised Edition, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2011, 372 pp.

Servais, J.M. (2011b), "La OIT et le travail décent. La difficile médiation entre croissance, création d'emploi et protection des travailleurs", *Revue de Droit Comparé du Travail et de la Sécurité Sociale*, 2011/1, pp. 71 a 80.

Servais, J.M. (2012), "El trabajo decente: la visión de la OIT y su puesta en práctica", en el monográfico *La promoción del trabajo decente como respuesta de la OIT ante la crisis económica y financiera*, *Relaciones Laborales: Revista Crítica de Teoría y Práctica*, 2012, n. 15-18, pp. 141-166.

Servais, J.M. (2014), "Los estándares laborales de la OIT en el contexto de la crisis", en Gil, J.L. (Dir.), *Reformas laborales frente a la crisis a la luz de los estándares de la OIT. Un análisis crítico desde las perspectivas internacional, nacional y comparada*, Editorial Juruá, Lisboa, 2014, 379 pp.

Standing, G. (2008), "The ILO: An Agency for Globalization?", *Development and Change 39(3)*, 2008, pp. 355-384.

© 2016 ADAPT University Press

Supiot, A. (2004), "Du nouveau au *self service* normatif: la responsabilité sociale des entreprises", en AA.VV., *Analyse juridique et valeurs en droit social. Mélanges en l'honneur de Jean Pélissier*, Dalloz, Paris, 2004, pp. 541-558.

Supiot, A. (2006), "La place de la sécurité sociale dans le système des normes internationales du travail", *Semaine Sociale Lamy*, Supplément, 4 septembre 2006, n. 1272, pp. 7-10.

Supiot, A. (2010a), *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au maché total*, Seuil, Paris, 2010, 186 pp.

Supiot, A. (2010b), "A legal perspective on the economic crisis of 2008", *International Labour Review*, v. 149, 2010, n. 2, pp. 151-162.

Swepston, L. (1999), "La OIT y los derechos humanos: del Tratado de Versalles a la nueva Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo", *Relaciones Laborales: Revista Crítica de Teoría y Práctica*, 1999, n. 1, Quincena del 1 al 15 de enero de 1999, tomo 1, p. 117, en http://www.laleydigital.es, 4 pp.

Swepston, L. (2005), "ILO Standards and Globalization", en Blanpain, R. (ed.), *Confronting Globalization. The Quest for a Social Agenda*, *Bulletin of Comparative Labour Relations*, 2005, n. 55, pp. 11-20.

Tajgman, D., Saget, C., Elkin, N., Gravel, E. (2011), *Rights at work in times of crisis: Trends at the country level in terms of compliance with international labour standards*, ILO, Employment Sector, Employment Working Paper No. 101, Economic and Labour Market Analysis Department, International Labour Standards Department, 2011, 47 pp.

Torres, R. (2012), "Préface", en Maupain, F., *L'OIT à l'épreuve de la mondialisation financière. Peut-on réguler sans contraindre?*, Organisation Internationale du Travail, Institut International d'Études Sociales, Genève, 2012, pp. V-VII.

Trebilcock, A. (2009), *From social justice to decent work: An overview of the ILO's guiding ideals 1919-2008*, ILO Century Project, International Institute for Labour Studies, International Labour Organization, Geneva, 2009, 65 pp.

Ushakova, T. (2012), "El trabajo decente el contexto de la migración internacional", en el monográfico *La promoción del trabajo decente como respuesta de la OIT ante la crisis económica y financiera*, *Relaciones Laborales: Revista Crítica de Teoría y Práctica*, 2012, n. 15-18, pp. 235-258.

Ushakova, T. (2013), "La cooperación de la OMC y la OIT para promover el empleo", *Aranzadi social. Revista doctrinal*, 10, 2013, pp. 267-295.

Ushakova, T. (2014a), "International Labour Migration and Decent Work: Reaffirming the ILO Rights-Based Approach", en Carby-Hall, J. (ed.), *Essays on human rights. A celebration of the life of Dr. Janusz Kochanowski*, Ius et Lex, Warsaw, 2014, pp. 493-519.

Ushakova, T. (2014b), "La protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios en el marco de la ONU: Un intento fallido de regulación universal", en Gil, J.L. (Dir.), *Migraciones internacionales e impacto de la crisis económica. Compromisos de la OIT*, Editorial Juruá, Lisboa, 2013, pp. 11-51.

Vega, M. L. y Martínez, D. (2002), *Fundamental Principles and Rights at Work. Value, viability, incidence and importance as elements for economic progress and social justice*, Working Paper, WP.9, InFocus Programme on Promoting the Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, International Labour Organisation, Geneva, July 2002, 42 pp.

Wendeling-Schröder, U. (2008), "Decent Work – Fair Wages: New Questions for European Labour Law", en Pennings, F., Konijn, Y. y Veldman, A. (Eds.), *Social Responsibility in Labour Relations. European and Comparative Perspectives*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2008, pp. 171-182.

Zimmer, M.J. (2008), "Decent work with a Living Wage", en Blanpain, R., Tiraboschi, M. (Dirs.), *The Global Labour Market. From Globalization to Flexicurity*, *Bulletin of Comparative Labour Relations*, 2008, n. 65, pp. 61-80.

© 2016 ADAPT University Press