

Normas internacionales del trabajo: recuperar un viejo instrumento

Frank Hoffer

En los últimos decenios se han desreglamentado los mercados de trabajo de muchos países y los sindicatos se han visto debilitados. La liberalización del comercio y la desreglamentación de las finanzas, los mercados de productos y los mercados laborales han creado tendencias fortalecedoras entre sí hacia disposiciones reglamentarias más laxas. La menor protección del mercado de trabajo y el aumento del empleo precario han redundado en una disminución de la participación de los salarios y en un aumento de la desigualdad. La escasez de demanda agregada basada en los salarios que ha resultado de esta tendencia disfuncional se ha traducido en excedentes masivos de la balanza comercial en algunos países y en consumo financiado por préstamos en otros. La crisis ha demostrado que ambas tendencias son insostenibles.

La crisis también ha puesto de manifiesto que no sólo los regímenes de mercado de trabajo favorables a los empleadores no favorecen el empleo, sino que también son peligrosamente procíclicos. En los Estados Unidos y en España, dos países que se caracterizan respectivamente por una protección del mercado de trabajo poco desarrollada y por un empleo precario masivo, la recesión económica se ha traducido rápidamente en pérdidas masivas de empleo y salarios. Entre los dos países suman dos tercios de todas las pérdidas de empleo de los países adelantados (véase el gráfico).

La crisis ha puesto de manifiesto que los regímenes de mercado de trabajo favorables a los empleadores no favorecen el empleo

La legislación laboral tiene la doble función de *a)* proteger a los trabajadores de las condiciones de trabajo peligrosas y del abuso del poder del mercado y *b)* actuar como estabilizador automático frente a la inestabilidad y la sobreactuación de los mercados de trabajo poco reglamentados. No obstante, en los últimos decenios se ha producido una espiral reglamentaria negativa. Los «éxitos» en materia de desreglamentación de un país han creado presiones paralelas para emularlo en los países vecinos. Es cierto, no todos los países han

Gráfico. Aumento del número de personas desempleadas en los países adelantados: 15,3 millones.



Fuente: FMI-OIT, 2010, Oslo.

«desreglamentado» por igual y algunos se han mantenido en una línea de alta protección/alta productividad, pero ninguno ha podido obviar la tendencia general hacia niveles de protección menores. Mientras unos pocos países han conseguido mantener, y en algunos casos ampliar, la reglamentación proteccionista con arreglo al régimen de globalización actual, todos han sentido la necesidad de reducir los costos laborales mediante la disminución de los derechos y las protecciones de los trabajadores. Esta situación refleja la necesidad de una acción coordinada para invertir la tendencia general.

Durante los tres decenios que sembraron el terreno de la gran recesión, la opinión dominante en los círculos decisorios pasó por alto u olvidó lo que noventa años antes, cuando se fundó la OIT, era puro sentido común.

«Si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países.»¹

Las empresas multinacionales y el sector financiero internacional han minado la capacidad de las sociedades democráticas para garantizar la soberanía de las personas y de la ley por encima de la lógica del mercado. La búsqueda de beneficios a costa del bien público se convierte en una realidad ineludible cuando las prácticas de negocio irresponsables pasan a ser legales. Las empresas sostenibles que basan su funcionamiento en los principios de negociación colectiva, remuneración justa, no discriminación, tributación y respeto de las

normas del trabajo pierden terreno frente a las que no dudan en emplear a niños, no respetar los salarios mínimos, evadir impuestos, burlar la legislación laboral, ahorrar en seguridad y salud y en protección medioambiental, y hacen un uso indebido de la economía mundial abierta para solicitar condiciones aún más favorables para la inversión y externalizar tantos costos como puedan a la sociedad.

Es preciso contar con una legislación del trabajo nacional aplicable a nivel internacional para evitar la competencia desleal entre países. Conducirá a la economía hacia un modelo de crecimiento basado en la innovación y en la competencia entre productos en lugar de en la explotación. Las normas internacionales del trabajo complementan y refuerzan las acciones en el plano nacional. Están basadas en el entendimiento de que en una economía global, la reglamentación nacional debe concertarse y coordinarse a través de un procedimiento internacional de elaboración de normas. Existen salvaguardas contra el *dumping* social que pueden generar confianza entre las naciones, condición indispensable para una economía estable y abierta. Los mercados abiertos sólo pueden mantenerse cuando el arbitraje regulador es limitado. Si los países persiguen un excedente de la balanza comercial manteniendo sistemáticamente el crecimiento de los salarios por debajo del aumento de la productividad, lo que hacen es crear unos desequilibrios globales enormes y una capacidad excesiva insostenibles. Este tipo de estrategias desencadenan una espiral negativa global u obligan a otros países a adoptar medidas proteccionistas.

En una economía global, la reglamentación nacional debe concertarse y coordinarse a través de un procedimiento internacional de elaboración de normas

Con objeto de evitar esta situación, los gobiernos necesitan un mecanismo que garantice de manera creíble unos límites normativos aplicables en todos los países. Esto no significa que deban establecerse normas comunes absolutas, sino que los países deben comprometerse a adoptar un enfoque similar de la protección laboral. Muchas normas del trabajo no suponen costos elevados y pueden aplicarse en todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo; este tipo de normas incluyen el derecho de sindicación, el derecho a la no discriminación, el derecho a celebrar consultas con los trabajadores y los empleadores, el derecho de los trabajadores a rechazar el trabajo en condiciones peligrosas, el derecho al manejo seguro de productos químicos y pesticidas perjudiciales para la salud, y el derecho de las organizaciones de trabajadores a acceder a las empresas. Otras normas, como la protección de la maternidad, la protección contra las horas excesivas de trabajo y las vacaciones anuales mínimas son fundamentales para la salud de los trabajadores y no

deberían recortarse bajo ninguna circunstancia. Además, muchas normas son flexibles, en la medida en que reconocen distintos niveles de desarrollo, por ejemplo, la cobertura de un número limitado de riesgos, como el desempleo, la enfermedad, la edad avanzada o la invalidez para un porcentaje determinado de la población bastan para ratificar el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) .

En 2009, los Estados Miembros de la OIT establecieron una serie de normas del trabajo para la recuperación como parte del Pacto Mundial para el Empleo. Reiteraron la importancia de las normas de trabajo fundamentales como derechos humanos, pero reconocieron asimismo que para fraguar una respuesta normativa a la crisis, era preciso contar con un conjunto de normas del trabajo de mucho más alcance. Las normas establecidas en el Pacto Mundial para el Empleo pueden agruparse en cinco grupos:

- *capacitación* de los trabajadores para representar sus intereses garantizando y promoviendo el derecho de sindicación y de negociar colectivamente como recogen los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT²;
- *protección* de los empleados en el lugar de trabajo contra toda forma de discriminación (Convenio núm. 111) y abuso de la fuerza por parte de los empleadores (Convenio núm. 29), contra el despido injustificado (Convenio núm. 158) y contra la pérdida de salario en caso de quiebra³;
- *garantía* de los niveles de los salarios mínimos (Convenio núm. 131) y de las transferencias sociales que proporcionen un salario mínimo suficiente (Convenio núm. 102), así como de las políticas responsables relativas a la contratación pública (Convenio núm. 94)⁴;
- *vigilancia del cumplimiento* de las leyes laborales y los convenios colectivos para todos los trabajadores mediante el pleno reconocimiento de la relación de trabajo y de las inspecciones de trabajo en vigor (Convenio núm. 81)⁵;
- *enfoque* de todas las políticas financieras y económicas en el objetivo del pleno empleo, productivo y libremente elegido (Convenio núm. 122)⁶.

Las normas internacionales del trabajo pueden ser un poderoso acicate para mejorar la gobernanza mundial e infundir entre las naciones la confianza de que todos los países aplican las normas del trabajo, adaptadas a su nivel de desarrollo, con objeto de evitar una espiral negativa. La crisis es el momento de revalidar los compromisos de los gobiernos con las normas del trabajo, lo que puede ayudar a encaminarse hacia una globalización que respete los derechos de los trabajadores y redunde en una mayor igualdad en los países y

entre las naciones. La ratificación universal de los convenios de la OIT en vigor sería una contribución significativa a una gobernanza mundial coordinada.

El mecanismo de supervisión actual de presentación periódica de informes y evaluación independiente por parte del Comité de Expertos de la OIT es uno de los más perfeccionados del sistema de las Naciones Unidas, aunque, a pesar de ello, no ha sido lo suficientemente eficaz como lograr la aplicación universal (o cercana a la universal) de las normas del trabajo, un deseo que expresaron los Estados Miembros cuando fundaron la OIT. Prácticamente todos los gobiernos votaron por la adopción de la mayoría de los convenios en las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo. No obstante, muy a menudo no han dado curso a su intención inicial con la ratificación, y menos aún con la aplicación.

Los pasados decenios de irresponsabilidad en materia reglamentaria han otorgado más riqueza y más poder a una minoría, pero no han beneficiado en la misma medida a la sociedad en su conjunto. Si prosigue la presión para desreglamentar los mercados de trabajo, asistiremos a una desigualdad creciente, componentes salariales más bajos y desequilibrios insostenibles. Si los gobiernos no proporcionan una coordinación plausible de las políticas internacionales, incluidas las normas laborales mínimas, antes o después se producirá una vuelta a la nacionalización de las economías. Esta situación puede convertirse en una ironía de la historia si los que continúan presionando por la desreglamentación de los mercados a pesar de las amargas enseñanzas extraídas de la gran recesión tienen más éxito en destruir la globalización que sus detractores de los últimos decenios.

Convencer a los gobiernos y vencer la resistencia de los fundamentalistas del mercado dependerá decisivamente de la labor de los sindicatos tanto en el plano nacional como internacional. Los sindicatos tienen más influencia en la OIT que en ningún otro organismo de las Naciones Unidas, ya que forman parte de la estructura decisoria de la Organización. Ha llegado el momento de emprender campañas tenaces y de instar a los gobiernos a tomar en consideración un nuevo instrumento de la OIT con el objetivo específico de aumentar el compromiso de ratificar y la capacidad de aplicar las normas del trabajo existentes. Se ha demostrado que no basta con las convicciones morales y la notoriedad pública. El nuevo mecanismo debería generar una presión mayor sobre los gobiernos para que presenten convenios no ratificados a sus parlamentos y crear obligaciones financieras para todos los Estados Miembros

Si los gobiernos no proporcionan una coordinación plausible de las políticas internacionales, incluidas las normas laborales mínimas, antes o después, se producirá una vuelta a la nacionalización de las economías

(excepto los países menos desarrollados) que no lo hagan o que no apliquen los convenios ratificados. Estas aportaciones deberían constituir un fondo mundial para la promoción de las normas internacionales del trabajo y ayudar a los Estados Miembros a crear mercados de trabajo eficientes y protegidos.

Una aplicación universal de las normas del trabajo sería una aportación decisiva para una economía mundial bien reglamentada. El riesgo moral y la insolidaridad son los enemigos de todas las reglas internacionales. Siempre que los gobiernos se han comprometido realmente con obligaciones mutuas, también han sido muy rigurosos con su cumplimiento. Solicitar compensación financiera a los que quieren obtener beneficios a costa de otros es necesario para poder nivelar el campo de juego y garantizar que las normas internacionales del trabajo se utilizan para lo que han sido concebidas: desmercantilizar el trabajo.

Referencias

FMI-OIT, 2010 Oslo.

Notas

¹ Preámbulo, Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

² Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

³ Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158).

⁴ Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), y Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94).

⁵ Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947.

⁶ Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122).

Frank Hoffer es investigador principal de la Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT.