

Sobre el Trabajo Decente: La Formación Del Concepto*

Antonio Baylos Grau**

Resumen:

El presente artículo desarrolla el procedimiento histórico de la formación del concepto de trabajo decente, sus lineamientos básicos y como su contenido se ha ido alterando por la creciente globalización del mercado y la universalización de los derechos laborales. Finalmente, después de haber analizado la noción de trabajo decente desde diferentes perspectivas, el autor se centrará en la perspectiva cumulativa y desarrollará su contenido.

Palabras clave:

Trabajo decente – Relación laboral – Mercado global – Derechos laborales

Abstract:

This article develops the historical process of the formation of the concept of decent work, its basic guidelines and as its content has been altered by the increasing globalization of the market and the globalization of labor rights. Finally, after analyzing the notion of decent work from different perspectives, the author focus on the cumulative perspective and develop its content.

Keywords:

Decent Work – Employment relationship – Global Market – Labour rights

Sumario:

1. Una red de seguridad frente a las consecuencias de la globalización – 2. Mercado global: ¿derechos globales? – 3. El trabajo decente como consecuencia de la universalización de los derechos laborales básicos por la OIT – 4. La noción de "trabajo decente" y su funcionalidad como instrumento de evaluación de los sistemas de relaciones laborales

* Una primera versión de este texto se ha dedicado a los escritos en honor de la catedrática de la Universidad de Málaga, Rosa Quesada Segura (junio 2015).

** Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Director del Centro Europeo y Latinoamericano para el Diálogo Social (CELDs). Universidad de Castilla La Mancha.

1. Una red de seguridad frente a las consecuencias de la globalización

La década final del siglo pasado acogió la gran expansión sin restricciones de los mercados globales después del hundimiento del bloque socialista. A partir de esa inmensa epifanía retornaron antiguas convicciones sobre la importancia del mercado como modelo de orden jurídico global. La globalización creaba sus propias formas jurídicas emancipadas de los anclajes en los que se insertaban las clásicas formas de producción de normas, muy ligadas a la componente nacional-estatal, pero asimismo a su explicación político-democrática. El derecho estatal-nacional expresa una soberanía que se asienta, en la civilización del siglo XX, en el principio democrático. Frente a ello se quiere presentar un derecho que se forma en las transacciones del mercado sin referencia a la noción político-jurídica de la subjetividad del ciudadano, sustituida ésta por una situación jurídica personal que es un mero reflejo de las posiciones económicamente determinadas en la (libre) circulación de mercancías.

En este panorama, los lugares de formación de las reglas jurídicas sobre el trabajo se mueven en diferentes niveles. Así, los espacios económicamente integrados en el nivel supranacional en los que se ha procedido a una semi-construcción política, del que la Unión Europea supone un ejemplo muy acabado; el orden internacional o interestatal compuesto por organismos diferentes y convergentes, en especial OIT y ONU, en donde se sigue apostando por el mantenimiento y vigencia de su capacidad uniformadora de estándares mínimos laborales mundiales, o en fin, los espacios propiamente globales, campos vacíos de imperatividad confiados a la elección voluntaria de las reglas aplicables en el sujeto actuante en los mismos, una verdadera potencia institucional¹, la empresa transnacional.

Esta última afirmación es significativa porque explica mucho de los rasgos definitorios de la

llamada "gobernanza global"². El espacio global se mueve, desde el plano de las reglas, a partir de la voluntad de un sujeto global que es la Empresa Transnacional (ETN)³. Las normas nacionales – que corresponden al Estado como centro de imputación normativa– son empleadas por la ETN como estímulo o desincentivo a su inversión en un país determinado, y hay listas de países señalados por instituciones financieras internacionales como especialmente recomendados para invertir en ellos porque la legislación nacional es débil o inexistente o el control judicial es deficiente y de difícil acceso⁴. En estos países, además, los sindicatos están perseguidos o tienen una reducida implantación. La vigencia de las normas internacionales, como los Tratados o Convenios de la OIT requieren una trasposición al ordenamiento interno, por lo que también en este supuesto el elemento nacional es clave para la elusión de derechos.

La empresa transnacional posee la virtud de tener múltiples localizaciones y por tanto posee la capacidad de seleccionar tanto el nivel de determinación de estándares de trabajo vigentes en el lugar que ha sido elegido como sede de la producción, como por ello mismo también el de la aplicación eficaz de dichos estándares, en función del contexto normativo y judicial del país que se trate y su posición relativa en el mismo.

Por otra parte, y como el reverso de la medalla, la libertad para seleccionar el lugar de producción o localización de la empresa, que constituye un elemento fundante de la identidad de la empresa transnacional, se corresponde con la de deslocalización como característica de la actuación de la misma. Con esta expresión se está haciendo referencia a la facilidad con la que las empresas transnacionales pueden transferir una parte o la totalidad de la producción a otros países con costes de producción más reducidos, y expresa por tanto la volatilidad y el nomadismo de las organizaciones productivas sin un anclaje permanente en territorios normativos estables⁵.

- 1 B. Saincy, "La négociation sociale dans un monde globalisé", en M. Descolonges y B. Saincy (Dir.), *Les nouveaux enjeux de la négociation sociale internationale*, La Découverte, Paris, 2006, p. 21.
- 2 El término, empleado en un contexto de mundialización del comercio y de los debates sobre la incorporación al mismo de la cláusula social, en el texto, ya clásico de G. Van Roozendaal, *Trade Unions and Global Governance. The Debate on a Social Clause*, Continuum, London /New York, 2002.
- 3 Sobre este punto hay felizmente una buena bibliografía en castellano muy relacionada con la conformación de reglas en el espacio global a través de la noción de la responsabilidad social empresarial, que se explica sociológica y económicamente como una opción coherente - aunque también autorreferente - para las ETNs. Así, M. Barañano Cid, "Contexto, concepto y dilemas de la responsabilidad social de las empresas transnacionales europeas: una aproximación sociológica". *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol.27, núm. 1, 2009, pp. 19 ss; J.M. Cardebat y P. Regibeau, "Nuevas orientaciones para el análisis económico de la responsabilidad social empresarial". *Cuadernos de Relaciones Laborales*. Vol. 27, núm.1, 2009, pp. 127 ss..
- 4 Los informes *Doing Business* del Banco Mundial, extremadamente criticados por el sindicalismo mundial, el cual, a su vez, elabora un interesante "Índice global de los derechos de la CSI", que subtítulo "los peores lugares del mundo para los trabajadores y las trabajadoras". El correspondiente al 2015 se puede descargar en http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/survey_ra_2014_esp_v2.pdf. Una glosa muy interesante a este índice global de los derechos en P.J. Beneyto, "Trabajo y sindicalismo en la globalización: del discurso retórico al recurso práctico", *Revista Española de Sociología* nº 24 (2015).
- 5 Ni que decir tiene que esta dinámica implica una alteración importante de las nociones de espacio y territorio tal como los ha venido construyendo el derecho laboral en una relación que básicamente se apoyaba en la hegemonía de los ordenamientos jurídicos nacionales como espacios determinantes de la regulación de los derechos y obligaciones de los sujetos de la relación de trabajo. La

Obvio es señalar que el sindicalismo carece de esta propiedad líquida y que por otra parte no son capaces de ofrecer una idea fuerte de solidaridad para evitar algunas de las consecuencias más negativas de esta selección de escenarios favorables a los intereses de la ETN⁶.

Por su parte, un elemento decisivo en este nuevo mundo que se abre al finalizar el siglo XX va a ser el derivado de la acentuación de la competencia entre los estados y la colocación de una determinada economía en el mercado global, lo que produce la alteración de los procesos regulativos en las relaciones laborales de cada uno de los países que compiten por su cuota de mercado, sometidos a una fuerte presión competitiva "a la baja" en un marco general de liberalización creciente del intercambio comercial que genera diferencias importantes de niveles de protección traducidos en costes de producción por la lógica de mercado imperante⁷. La reducción de la protección laboral o la mera existencia de estándares de tutela muy limitados –o prácticamente inoperantes– puede funcionar como una ventaja comparativa tanto para atraer inversiones al país del que se trate como para reforzar la competitividad de los productos de bajo coste salarial en un mercado global⁸.

De esta manera, es inevitable concebir que los efectos negativos que este marco de globalización induce sobre las regulaciones que los Estados – Nación disponen de las relaciones laborales y de protección social, pueden ser compensados mediante un proceso gradual y homogéneo de elevación de derechos sociales en todos los países del mundo, creando una especie de "red de seguridad" que impida jugar con la tutela del trabajo como factor de ventaja económica de mercado.

Esta idea enlaza con los venerables antecedentes de la OIT y su rechazo fundante de la mercantilización del trabajo. En este momento histórico de la "gobernanza global", puede leerse simplemente como repulsa de la utilización del

decrecimiento y reducción de la regulación del trabajo y su nivel de tutela como factor decisivo de competitividad en el mercado mundial, aunque tiene ciertas dificultades para materializarse en un procedimiento concreto o en la adopción de una medida específica. En efecto, el conjunto internacional de estándares de protección que se consideran como definitorios de lo que debe conceptuarse como regulación del trabajo concordada con la comunidad internacional no son sólo las declaraciones de derechos que han establecido los organismos internacionales y en especial las Naciones Unidas, sino que se encuentran recogidos fundamentalmente en los Convenios de la OIT que constituyen el conjunto más importante de normas internacionales sobre la regulación de las relaciones de trabajo del que se dispone. Por lo tanto la referencia a la "red de seguridad" se debería entender hecha al conjunto de los convenios de la OIT puestos en práctica por esta organización internacional.

Sin embargo, la diferente posición de cada Estado nacional en el mercado mundial y en la división del trabajo genera diferencias muy importantes entre los países emergentes, en vías de desarrollo o industrialmente desarrollados que se traducen en la asunción de un nivel menor o mayor de incorporación a los respectivos ordenamientos internos del cuadro normativo que se articula en la totalidad de los Convenios de la OIT. Resulta de ello un cuadro de muy diferente implicación por parte de los estados miembros de la OIT respecto del conjunto de los Convenios elaborados y aprobados por la misma.

Por ello, es necesario pensar una "red de seguridad" que se concentre en los elementos que pueden dar sentido a un común denominador al que deben someterse tanto las agencias estatales como las empresas transnacionales y los propios organismos internacionales que intervienen sobre el comercio y el desarrollo mundial.

Un "concentrado" de elementos que permitan un nivel de regulación laboral mínima que pueda

dialéctica localización / deslocalización simboliza la apropiación de la elección del espacio regulativo por parte del sujeto – empresa transnacional, que selecciona la dimensión nacional y el nivel de imperatividad del mismo. Bajo el término "deslocalización" se engloban una serie de mecanismos y de acciones empresariales muy diversas, con efectos inmediatos sobre el empleo y las relaciones laborales. Un estudio muy interesante al respecto es el que realiza R. Sastre Ibarreche, "Deslocalización de empresas (reflexiones desde la perspectiva iuslaboral)", *Revista de Derecho Social* nº 32 (2005), pags. 11 ss, que debe ser leído en relación con la estrategia descentralizadora de la producción de las empresas en el trabajo muy esclarecedor de W. Sanguineti Raymond, "Descentralización productiva, subcontratación y calidad del empleo. ¿Términos incompatibles?", *Revista de Derecho Social* nº 33 (2006), pp. 219 ss.

6 La necesidad de redefinir y reinventar el concepto de solidaridad en este contexto de gobernanza global, la desarrolla R. Hyman, "Trade Unions, global competition and options for solidarity", en A. Bieler e I. Lindberg (Eds), *Globalization and the new Challenge for Transnational Solidarity*, Routledge, London & New York, 2011, p. 27-29, subrayando la discordancia entre la solidaridad institucionalizada y burocrática de las grandes organizaciones sindicales internacionales, y el sentimiento concreto de solidaridad que el autor denomina *mutuality* y que implica interdependencia y comunidad de intereses no solo directos pero que se traduce en una implicación positiva de los trabajadores y trabajadoras en la defensa de sus intereses.

7 Lo que conduce, en las hipótesis teóricas alineadas con el proyecto político de dominio de la globalización, a un cuestionamiento radical del Derecho del Trabajo en los respectivos ordenamientos internos de los países más avanzados socialmente. Cfr. A. Jeammaud, "Le droit du travail à l'épreuve de la mondialisation", *Droit Ouvrier* (1998), pag. 240 ss.

8 W. Sanguineti, "Deslocalización empresarial y Derecho del trabajo: en busca de respuestas", *Temas Laborales* nº 84 (2006), pp. 11 ss.

reconocerse como tal en todos los lugares del mundo y que por tanto se incorpore como un componente permanente de la actuación de los sujetos que pueblan el espacio global como una condición de su actividad. Se podría objetar que el mero hecho de seleccionar entre los diferentes contenidos y materias regulados por la OIT para encontrar los que entre ellos suponían los elementos centrales o imprescindibles, implicaba ya una suerte de devaluación de aquellos que fueran descartados. Sin embargo, no era esa la intención, sino la de concentrarse en algunos escasos elementos que pudieran hacer reconocible a nivel global, las características mínimas a las que someter una relación de trabajo⁹.

Este es el sentido de los debates de los años 90 sobre la determinación de las "normas fundamentales laborales" que deberían conformar ese contenido mínimo a que se tuviera que ajustar el comercio mundial, las inversiones y la actuación de las empresas transnacionales. En este sentido se puede encontrar una correlación entre el debate sobre el contenido de esas "normas laborales fundamentales" y el concepto que el Comité de Derechos Sociales y Culturales de la ONU establece a partir de los años 90 de un "nivel mínimo esencial" (*minimum core obligation*) para cada uno de los derechos reconocidos en el PIDESC como contenido mínimo que debe preservarse en todo caso y lugar¹⁰, puesto que el objetivo es el mismo, establecer un conjunto de elementos imprescindibles para poder construir un mundo global sobre las bases de una civilización desarrollada y democrática.

Un umbral mínimo de derechos laborales como forma de combatir las consecuencias de la globalización. Analicemos ahora brevemente cómo se va precisando esta línea de pensamiento en la OIT y qué salidas va generando.

2. Mercado global: ¿derechos globales?

Es muy frecuente señalar como el momento en el que se institucionaliza a nivel internacional el fenómeno del mercado global, es el primero de enero de 1995, puesto que ese es el día en el que la Organización Mundial de Comercio, sustituyendo los antiguos mecanismos de regulación como el GATT, reforma profundamente las reglas a las que se debe someter el comercio internacional y comienza hacer evidente la disociación entre

el crecimiento económico y la "equidad" en la producción y distribución de la riqueza que éste comercio genera.

Pero es más relevante tener en cuenta que la transnacionalización y el acceso al mercado de una amplia serie de sectores de producción en todo el mundo, junto a la emergencia de un mercado financiero global integrado, todo ello acompañado de un consenso dominante sobre postulados económicos que se definen como neo-liberales, genera una fuerte contestación que no se recluye dentro de las fronteras nacionales de cada Estado, sino que busca desarrollarse en el espacio global reivindicando que otro mundo es posible. Es un movimiento que se articula en torno al Foro Social Mundial en los sucesivos encuentros en Puerto Alegre y que se visibiliza también a nivel global en las movilizaciones en Seattle (1999) precisamente frente a una reunión de la OMC. Esta movilización inaugura un ciclo de cambio político al comenzar el siglo, fundamentalmente en Latinoamérica, muy castigada por la aplicación de los paradigmas neoliberales y el pago del endeudamiento de estos países a través de la privatización de los servicios públicos y el recorte de derecho y de salarios, ante los requerimientos del FMI. Brasil, Argentina, Uruguay de una parte y el área andina –Bolivia, Ecuador y Venezuela– por otra, suponen la unión de las clases medias y populares contra las consecuencias de desigualdad y pobreza que traía consigo la financiarización de la economía y las asimetrías de la globalización y que llevó a rechazar frontalmente las consecuencias económicas neoliberales.

Es en este eje en que se coloca un proceso de re-regulación que no niega la importancia de la globalización de los mercados, sino que quiere construir un espacio también global para los derechos. La dimensión internacional tiene por tanto que ser orientada hacia la progresiva implantación de una normatividad básica que permita dotar de eficacia general a un umbral mínimo de derechos derivados del trabajo.

En esa dirección caminan toda una serie de iniciativas que se van manifestando en los organismos internacionales a partir de lo que se podría denominar el salto de la consideración de los derechos básicos –las "normas fundamentales"– del trabajo desde el plano internacional, y la mediación necesaria de la "introducción" de los contenidos de los derechos

9 "Se ha dicho que la OIT ha adoptado una opción minimalista, respondiendo a las demandas de desregulación y flexibilización, con una circunscripción de sus esfuerzos al cumplimiento de un elenco reducido de convenios, lo que tácitamente supondría una despreocupación por los demás", resume críticamente, sin pronunciarse sobre el fondo del asunto, O. Ermida Uriarte, "Globalización y relaciones laborales", *Las relaciones de trabajo en el Siglo XXI*, III Congreso Regional de las Américas, Lima 1999, que se puede descargar en la web en <https://wilfredosanguinetti.files.wordpress.com/2011/06/globalizacion-y-relaciones-laborales-oscar-ermida.pdf>

10 Sobre la aplicación de esta noción, cfr. G. MacNaughton, "Beyond a Minimum Threshold: the Right to Social Equality", en L. Minkler (Ed.), *The State of Economic and Social Human Rights. A Global Overview*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 279 ss.

reconocidos internacionalmente en los respectivos ordenamientos jurídicos nacionales, a una consideración "universalista" del reconocimiento de los derechos –o los seleccionados como fundamentales– con independencia de su incorporación expresa al sistema jurídico nacional. En un principio, los sindicatos y el grupo de trabajadores de la OIT, junto con algunos países intervencionistas, ensayaron estas propuestas en torno a la institución de una cláusula social en el comercio mundial consistente en el respeto de una serie de derechos que estaban reconocidos precisamente en convenios de la OIT. En ese proceso de depuración, el respeto de los derechos sindicales y la negociación colectiva y la proscripción de las peores formas de prestación del trabajo –trabajo infantil y trabajo forzoso – aparecían como elementos imprescindibles para formar parte de la cláusula social que debería adoptar la OMC en su reunión de Singapur en 1996. Con ello se quería, por consiguiente, imponer una garantía o una regla de protección en los acuerdos internacionales de comercio para establecer una relación entre el comercio internacional y el respeto de normas laborales fundamentales, recurriendo a medidas de reacción ante la vulneración de dichas normas laborales mediante restricciones comerciales o retirada de las preferencias comerciales.

Pese a que una parte importante del movimiento sindical y los gobiernos más intervencionistas ante las repercusiones que el comercio global podría tener sobre el empleo en ciertos sectores industriales en sus respectivos países, presionaron para que la OMC asumiera este compromiso como forma de limitar o condicionar la liberalización del comercio mundial, la reunión de Singapur de 1996 supuso una negativa definitiva a esta propuesta, que se sintetiza en este párrafo de la Declaración Final del Consejo de Ministros:

"Renovamos nuestro compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el órgano competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas, y afirmamos nuestro apoyo a su labor de promoción de las mismas. Consideramos que el crecimiento y el desarrollo económicos impulsados por el incremento del comercio y la mayor liberalización comercial contribuirán a la promoción de esas normas. Rechazamos la utilización de las normas del trabajo con fines proteccionistas y convenimos en que no debe cuestionarse en absoluto la ventaja comparativa de los países, en particular de los países en desarrollo de bajos salarios. A este respecto, tomamos nota de que las Secretarías de la OMC y la OIT proseguirán su actual colaboración".

Con ello el debate sobre la ligazón entre normas de mercado y garantía de los derechos laborales quedaba definitivamente orillado en la OMC, y sería posteriormente encarrilado por Estados Unidos o también la Unión Europea en torno a los Tratados multilaterales o bilaterales de comercio y mediante la introducción de mecanismos compensatorios en los países más afectados de las pérdidas de empleo generados por las deslocalizaciones de empresas o la pérdida de cuota de mercado de las empresas nacionales por la competencia de otros productos más baratos .

Sin embargo, el camino de los acuerdos comerciales y de inversión como medio para garantizar los derechos laborales no ha llevado a un buen resultado, salvo en ciertos limitados avances en la negociación de algunos tratados bilaterales como forma de presionar para la obtención de cambios en la legislación interna. Por el contrario, en este espacio se ha desarrollado –con más fuerza a partir de la crisis del 2008– una tendencia a la desarticulación de los circuitos de protección establecidos en los niveles nacionales en materia laboral y medioambiental mediante la consideración como actividad económica de importantes áreas conectadas con necesidades vitales y bienes comunes, de una parte y de otra, a la preservación de las expectativas de ganancia de mercado y de inversión a toda costa, incluida el mantenimiento o la consecución de situaciones de fuerte degradación social y de privación de derechos laborales.

La última generación de Tratados multilaterales –como el TTIP entre UE y USA o el Acuerdo Estratégico Trans-Pacífico de Asociación Económica (TPP)– contiene protecciones muy fuertes para los inversores –y para las patentes farmacéuticas– que pueden demandar a los gobiernos en el caso de que no respeten escrupulosamente esos compromisos de inversión. La vigencia de los derechos laborales como condición del libre intercambio mercantil o de nación favorecida se deriva a la intervención intergubernamental, de manera que sea el gobierno USA el que reclame y exija a los otros gobiernos de los países del Pacífico en caso de violaciones flagrantes de los principios y derechos fundamentales de la OIT.

La idea es la de fijar como línea fundamental de la regulación global el concepto de "competitividad" por encima de los objetivos de política pública tales como la creación de empleo, la protección medioambiental y humana y los derechos de los trabajadores y de las trabajadoras en la adjudicación de los contratos públicos. Naturalmente que eso está acompañado de la reducción del espacio de servicios no mercantilizados, y la consideración de "actividad económica" a una larga serie de servicios públicos y de interés general.

3. El Trabajo Decente como consecuencia de la universalización de los derechos laborales básicos por la OIT

La negativa a nivelar los costes sociales como condición de un intercambio comercial equilibrado colocaba a la OIT en el centro de las operaciones para la definición de un marco normativo sobre las relaciones laborales en el contexto de la globalización. Era posible en consecuencia que la OIT ofreciera un punto de encuentro en torno precisamente a lo que se debían considerar "normas laborales fundamentales", si bien resultaría más complicado establecer la eficacia del instrumento con arreglo al cual éstas se reconocieran, como así fue.

La elección del chileno Juan Somavía como Director General daría además un empuje importante a estas iniciativas, puesto que explícitamente defendía que los derechos fundamentales positivizados en normas internacionales deberían tener una vocación de aplicación universal¹¹. De esta manera, la Declaración de la OIT aprobada en la 86ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en junio de 1998, relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, enumeraba cinco grupos de derechos relativos a varios convenios internacionales que declaraba aplicables en todos los países que forman parte de la Organización Internacional del Trabajo, con independencia de su ratificación formal o no por parte de los Estados miembros.

Éstos, en efecto, "tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales plasmados en los convenios internacionales

sobre a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación".

La Declaración (antes mencionada) se dotaba de un débil mecanismo de control, pero –sin embargo– obtuvo importantes resultados en orden a incrementar las ratificaciones de los convenios que recogían estos cinco grupos de derechos en una amplia serie de países que no lo habían incorporado a su ordenamiento. Lo más relevante sin embargo era el giro hacia la "universalización" de estos derechos fundamentales y su aceptación por Estados, empleadores y empresarios, aunque la Declaración tuviera modestos resultados medidos en términos de eficacia en cada uno de los países¹². Este conjunto de derechos básicos y universales se convierten en un bloque normativo que se constituye como la regulación universal mínima y necesaria en materia laboral del mercado global, y se incorpora a las *guidelines* de la OCDE, al *Global Compact* de la ONU y al propio espacio transnacional que hegemoniza la ETN como sujeto clave¹³.

Pero la Declaración de 1998 no era suficiente ante la constatación evidente del deterioro de la situación laboral en muchos países a la vez que se incrementaba la desigualdad social en el contexto de una globalización orientada a la maximización del beneficio atrapado en la fluidez de la circulación del dinero y de las mercancías. Era necesario un salto cualitativo que estableciera no un mínimo civilizatorio en materia laboral, sino un estándar de adecuación de la normativa estatal y colectiva sobre las relaciones de trabajo. Este fue el objetivo del Informe del Director General de la

11 Coherentemente con la tendencia doctrinal que los configuraba como "derechos humanos", se habría de definir el núcleo de los que serían considerados como derechos fundamentales en la Declaración de OIT de 1998 como el "núcleo duro" de una relación más amplia de derechos laborales. Así, M. Canessa, "Los derechos humanos laborales: el "núcleo duro" de derechos (*core rights*) y el *ius cogens* laboral", *Revista Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* nº 72 (2008), pp. 118 ss.

12 Son por consiguiente derechos que configuran una posición de ciudadanía ligada al desempeño del trabajo, sin que en definitiva la concreta adscripción en razón de la nacionalidad a un país determinado enerve la capacidad del sujeto de ser titular de estos derechos y de poder en consecuencia exigir la garantía de su ejercicio. Este es un proceso que suele ser considerado desde su problemática eficacia, es decir, desde el problema central de la exigibilidad jurídica de estos derechos y de los remedios jurisdiccionales que cabe aplicar en los casos en que exista una brecha entre la legalidad establecida en un estado nacional y el reconocimiento de estos derechos fundamentales para los sujetos actuantes en el mismo. Por muchos aspectos esta problemática converge con la de la exigibilidad de los derechos económicos y sociales y su garantía judicial, sobre la que hay una amplia literatura. En el ámbito cultural español, es un clásico el libro de V. Abramovich y C. Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002. En concreto, sobre la situación española, G. Pisarello (Ed.), A. Aniza y A. Olivas, *Derechos sociales como derechos justiciables: potencialidades y límites*, Bomarzo, Albacete, 2010.

13 Y ello pese a que el espacio global es un ámbito privatizado, en el que sin embargo podría entrar – como así sucede paulatinamente a partir de la presencia del sindicalismo global – el esquema bilateral del contrato, mientras que rechaza la cualidad imperativa de la norma pública (internacional y nacional por defecto), incorpora sin embargo estas normas fundamentales de trabajo a partir de la voluntad unilateral de la ETN primero, en los códigos de conducta y posteriormente mediante la conclusión de acuerdos marco globales, catalogables entre las medidas de *soft law* funcionales a este espacio fluido recorrido por la ETN en cuanto sujeto y centro de imputación de reglas que encuadran su acción. Hay una amplia bibliografía en español sobre el tema. En general sobre el tema, A. Baylos, "Los Acuerdos Marco de empresas globales. Una nueva manifestación de la dimensión transnacional de la autonomía colectiva", *Revista de Derecho Social* nº 28 (2004), pp. 193 ss. Sobre las últimas evoluciones de este fenómeno, A. García-Muñoz Alhambra, "Acuerdos marco globales multilaterales: una nueva expresión colectiva del derecho transnacional del trabajo", *Revista de Derecho Social* nº 70 (2015), pp. 199 ss.

OIT a la 87ª reunión (1999), en el que proponía el Programa de Trabajo Decente, una traducción literal del término inglés que en lengua castellana habría sido enunciado mejor como trabajo digno¹⁴, que amplía a un conjunto de estándares de condiciones de trabajo y de empleo, incluida la protección de la salud laboral, el contenido de un trabajo regulado, tutelado y capaz de generar prestaciones sociales del Estado en donde se presta, y que se configura como un elemento -tipo del trabajo asalariado dotado de estándares de protección universalmente afirmados¹⁵.

4. La noción de "Trabajo Decente" y su funcionalidad como instrumento de evaluación de los sistemas de relaciones laborales

La noción de trabajo decente se construye desde diferentes perspectivas, con una clara determinación prescriptiva. Se han señalado hasta cuatro nociones del término¹⁶, pero aquí nos detendremos fundamentalmente en su consideración cumulativa. La noción básica es la que plantea la OIT en 1999, definiéndolo como el "trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son protegidos y que cuenta con remuneración adecuada y protección social", y que debe orientarse hacia los cuatro objetivos estratégicos de la OIT que son: a) la promoción de los derechos laborales; b) la promoción del empleo; c) la protección social contra las situaciones de vulnerabilidad, y d) el fomento del diálogo social. En esta definición se resalta el contenido ético, según el cual "por trabajo decente se entiende el trabajo que se realiza en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana"¹⁷, lo que se compagina perfectamente con el objetivo de "mejorar la situación de los seres humanos en el trabajo" que se propone el Programa de Trabajo Decente¹⁸. Pero el concepto se va cargando

paulatinamente de determinaciones más precisas. Es también "un empleo de calidad" que respete los derechos de los trabajadores y a cuyo respecto se desarrollen formas de protección social, pero asimismo se resalta "el cometido crucial de la libertad sindical y de la negociación colectiva para alcanzar el objetivo de un trabajo decente"¹⁹, o en fin, que implica un objetivo político de democratización de las relaciones laborales, como participación en las decisiones sobre las políticas que afectan a los trabajadores²⁰.

Es decir, que desde su origen la noción de trabajo decente tiene una consideración dinámica y se despliega en un proceso que admite diferentes estadios y etapas en cada uno de los grupos de los países emergentes, en vías de desarrollo o los más industrializados y con un nivel tecnológico más avanzado y en cada uno de los países que lo componen frente a los que la OIT no aparece sólo como una organización que obliga a "respetar, promover y aplicar los principios y derechos fundamentales en el trabajo", sino como un organismo de capacitación y de ayuda para ir extendiendo y desarrollando los parámetros en torno a los cuales se construye el concepto de trabajo decente.

Es –desde ese punto de vista– un elemento importante de medición de las características centrales del sistema de relaciones laborales en un país determinado y consiguientemente, sirve como elemento de evaluación del mismo en relación con las pautas que caracterizan de manera general el trabajo como una actividad prestada en condiciones de seguridad y de dignidad para las personas. Se ha señalado no obstante la "extrema vaguedad" de este concepto en términos econométricos, aunque es evidente que con su elaboración se ha logrado un avance importante en la generalización de datos comparables en diferentes países, lo que ha permitido mediciones detalladas de comparaciones internacionales²¹. La

14 Mantiene por el contrario y justifica la correcta elección del adjetivo "decente" en castellano, O. Ermida Uriarte, "Trabajo decente y formación profesional", *Boletín Cinterfor* n° 151 (2000), p. 9.

15 Un resumen muy practicable del concepto desde su formación hasta su utilización actual, en P.A. Arellano Ortiz, voz "Trabajo Decente" en A. Baylos, C. Florencio Thomé y R. García Schwarz, *Diccionario de Derecho Internacional del Trabajo y de la Seguridad Social*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 2065-2067.

16 En este sentido, véase la exhaustiva exposición de O. Ermida Uriarte, "Trabajo decente y formación profesional"...cit., pp. 10 ss. En igual sentido, M. Espinoza, *Trabajo decente y protección social*, OIT/CUT, Santiago de Chile, 2003, pp. 4 ss.

17 M. Espinoza, *Trabajo decente y protección social*...cit., p. 6, subraya que de este modo en el concepto aparecen indicaciones relevantes, como la de seguridad que cobra cuerpo en la formulación del "trabajo decente" y los de equidad y de dignidad humana, a tenor de lo expresado por J. Somavía, *Un trabajo decente para todos en una economía globalizada: Una perspectiva de la OIT*, documento presentado a la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC, 30 de noviembre al 3 de diciembre de 1999. Esta versión más ligada a los valores que defiende la noción de trabajo decente conecta con perspectivas iusnaturalistas próximas al pensamiento cristiano de una parte y con un cierto filantropismo laico por otra que lo harán muy apreciado en la doctrina laboralista latinoamericana. Hay algún trabajo colectivo que subraya esta "perspectiva espiritual" de la noción, cfr. D. Pécaud, *Philosophical and spiritual perspectives on decent work*, ILO, Ginebra, 2004.

18 Esta fuerte determinación ética es subrayada de manera constante en las intervenciones del entonces Director General de la OIT, que se recogen en su interesante libro recopilatorio, J. Somavía, *El trabajo decente. Una lucha por la dignidad humana*, OIT, Santiago de Chile, 2014.

19 Cfr. O. Ermida Uriarte, "Trabajo decente y formación profesional" (...)cit., pp. 11-12.

20 M. Espinoza, *Trabajo decente y protección social* (...) cit., p.6.

21 Los economistas subrayan que se trata de una definición que se ha definido prematuramente y que es extremadamente vaga y omnicomprensiva. Cfr. A. Burchell, K. Sehnbruch, A. Piasna, N. Agloni, "The quality of employment and decent work: definitions, methodologies and ongoing debates", *Cambridge Journal of Economics* vol. 38, issue 2 (2013), pp. 459 ss.

OIT sin embargo ha hecho un esfuerzo también en la concreción cuantitativa de las nociones que componen el trabajo decente²². Hay que tener en cuenta que a través de la inclusión del empleo dentro del concepto de trabajo decente, se entiende que debe también incluirse en el análisis tanto "la situación de los trabajadores de la economía regular como para los trabajadores asalariados de la economía informal, los trabajadores autónomos (independientes) y los que trabajan a domicilio" en cuanto estos datos conforman la situación global del empleo en un país determinado²³.

A su vez, esa misma caracterización del término "en proceso" obliga a adaptar la noción a las diferentes y cambiantes circunstancias de determinados sectores productivos o de servicios que cuentan con singularidades relevantes, como asimismo tener en consideración a determinadas categorías de trabajadores, tanto por prestar su actividad en sectores estratégicos como el de las trabajadoras al servicio del hogar familiar, o por tratarse de categorías especialmente vulnerables.

No se trata –por consiguiente– de un concepto concebido sobre el modelo de la regulación laboral típica de los países desarrollados del que se desprende unas condiciones mínimas que se extienden como tipo-ideal al resto de los países. La noción funciona en varios niveles. Es contextual a las circunstancias concretas sociales, económicas y productivas de un estado determinado, pero a su vez encuentra una formulación diversa y también apegada al entorno de determinadas formas de producción o sectores económicos, o en políticas de igualdad de género o, en fin, en torno a la delimitación de sujetos situados en una posición estratégica para apreciar la convergencia de la transición de un trabajo informal a otro regular que incorpora las características básicas de la noción de trabajo decente, como emblemáticamente es el caso de las trabajadoras y trabajadores domésticos, cuya regulación por el Convenio 189 de la OIT se denomina precisamente así, trabajo decente para las trabajadoras y trabajadores domésticos, que desplaza por consiguiente este tipo de actividad del sector informal o no regulado

al sector de la economía formal en la que el trabajo genera derechos²⁴.

La noción de trabajo decente se emplea como medida y como propuesta simultáneamente. Como señala la propia OIT, es "un objetivo global y una realidad nacional" y es en esos dos planos en donde principalmente quiere desplegar su eficacia esta noción. Por ello, y dado que el concepto funciona principalmente como un evaluador cualitativo y cuantitativo del estado de las relaciones laborales en un país determinado, en los grupos de países equiparables y en general sobre la situación del trabajo en el mundo, se ha realizado por los servicios técnicos de la OIT un esfuerzo adicional para establecer criterios de medición verificables y homogéneos para lograr una evaluación comparable y verificable de los diferentes parámetros que se pueden emplear al respecto²⁵ y en una buena parte de los países se emprenden informes nacionales para explicar y evaluar la situación social y laboral desde el prisma del trabajo decente.

El concepto de trabajo decente permea por tanto la propia visión de la globalización y compromete tanto a los Estados miembros de la OIT como a los empleadores y los trabajadores en un objetivo progresivo avalado por el carácter tripartito que caracteriza a la OIT. Es además un concepto permanente, que expresamente se ha revalidado por la organización a partir de la tremenda crisis financiera y económica que afecta especialmente a USA y a Europa a partir del 2008, y frente a la que también tempranamente la OIT abordó con la importante declaración del 2008 que llevaba por título "Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa" en un momento en el que la financiarización global de la economía permitía ver de manera clara la necesidad de que la recomposición de la situación económica no podía llevarse a efecto sobre la base de exacerbar la desigualdad social y reducir los derechos de los trabajadores. En él, la OIT "institucionaliza" de manera efectiva el concepto de trabajo decente y a la vez, reivindica el papel de la OIT en el desarrollo y salida de esta crisis²⁶.

22 Se puede consultar un manual publicado en el 2011, *Decent Work Indicators Concepts and Definitions*, ILO, Ginebra, 2011, y en español, de forma sintética, resumiendo un trabajo más extenso, D. Ghai, "Trabajo decente. Concepto e indicadores", *Revista Internacional de Trabajo* vol. 122, n.2 (2003), p. 125.

23 D. Ghai, "Trabajo decente. Concepto e indicadores (...)", cit., p. 125.

24 El tema es importante también desde el punto de vista de los derechos humanos, porque pone de manifiesto la relación entre la noción de trabajo decente, la concreta disposición normativa de derechos del colectivo de trabajadores domésticos en el Convenio 189 OIT (2011) y la organización de éstos en torno a ONGs principalmente aunque también con participación sindical en algunas áreas geográficas con mayor asentamiento sindical, en relación con la lucha legal por sus derechos. Un relato de este proceso con especial atención a las repercusiones en Asia y África, en J. Becker, *Campaigning for Justice. Human rights advocacy in practice*, Stanford University Press, Stanford, 2013, pp. 32 ss.

25 El artículo de D. Ghai, "Trabajo decente. Concepto e indicadores"...cit., pp. 128 ss. es precisamente un resumen del conjunto de medidores empleados y su funcionalidad a la explicación del concepto.

26 "El Programa de Trabajo Decente ha dado visibilidad, orientación y propósito a la OIT y puede seguir haciéndolo. Además, la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008, como lo indica en su prefacio Juan Somavía, el entonces Director General "institucionaliza el concepto de Trabajo Decente ... [y] es una renovada afirmación de fe en la OIT"; Memoria del Director General "Ante el centenario de la OIT: realidades, renovación y compromiso tripartito", CIT, 102ª reunión, OIT, Ginebra, 2013.

El avance de esta crisis ha deteriorado sin embargo la capacidad de influencia de la OIT, que tras la elección del nuevo Director General, Guy Ryder y de su equipo directivo en 2012, ha sufrido un ataque muy fuerte al tripartismo que la gobernaba por parte del grupo de los empleadores, centrado estratégicamente en debilitar el Comité de Libertad Sindical a través fundamentalmente del Comité de Aplicación de Normas²⁷, mediante la negación del derecho de huelga como elemento fundamental de la libertad sindical reconocido en el Convenio 87 y la omisión de cualquier mención a la misma en la resolución de los casos y quejas planteadas²⁸. Esta postura, que se coloca en el escenario general de la modificación del frente europeo como espacio en el que el crecimiento económico se acompañaba de un alto nivel de goce de derechos merced a la aplicación de las políticas de austeridad para los países sobreendeudados por la crisis financiera, ha logrado detener y paralizar los instrumentos de queja y ha devaluado una buena parte de los informes de la OIT respecto de los países europeos en los que se está degradando de forma consciente e intensa el nivel de protección del trabajo asalariado²⁹.

Un ejemplo adicional de la obstaculización de la acción de la OIT se puede verificar respecto de las últimas vicisitudes sobre la lucha contra el trabajo forzoso. La erradicación del trabajo forzoso formó parte de una de las primeras iniciativas de la OIT, en 1930, coincidiendo con la explosión de la gran crisis. Ha sido ratificado por una gran mayoría de países que naturalmente consideran contrario a la civilización democrática la existencia de trabajo esclavo. La declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1989 incluyó este Convenio entre las normas internacionales que deberían necesariamente tener vigencia universal, como se ha visto.

La globalización ha hecho renacer formas odiosas de trabajo forzoso, en muchas ocasiones ligadas

a los fenómenos migratorios durante los cuales se utiliza a estas personas como trabajo privado de cualquier derecho, sin posibilidad de evitar trabajar simplemente por comida y habitación en condiciones de hacinamiento y explotación tremendas. Hoy en día el fenómeno del trabajo forzoso es una realidad odiosa en muchas actividades. Trabajo esclavo en la agricultura y en la pesca, pero también en el servicio doméstico y en la construcción. Las obras de la criticada copa del mundo de Qatar son un ejemplo bien conocido de mantenimiento del trabajo forzoso de sus trabajadores. Se calcula en 21 millones el número de personas que en el mundo están sometidas al trabajo forzoso, son víctimas de la trata de personas, servidumbre por deudas o trabajo en condiciones próximas a la de la esclavitud.

La persistencia en esta situación hizo que, en junio del 2014, gobiernos, empleadores y trabajadores reunidos en la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT (CIT) decidieron dar un nuevo impulso a la lucha mundial contra el trabajo forzoso, incluidas la trata de personas y las prácticas análogas a la esclavitud. Por una mayoría abrumadora votaron a favor de adoptar un Protocolo y una Recomendación que complementan el Convenio sobre el trabajo Forzoso, 1930 (núm. 29) así como los instrumentos internacionales existentes proporcionando una orientación específica sobre las medidas que han de adoptarse para eliminar todas las formas de trabajo forzoso. Además se aprobó una Recomendación número 203 (2014), acerca de la prevención, la protección a las víctimas y su acceso a la justicia y a otras acciones jurídicas y de reparación, y así como sobre el control de la aplicación y la cooperación internacional.

El Protocolo ofrece un marco para erradicar eficazmente el trabajo forzoso, incluyendo la trata de personas y las prácticas análogas a la esclavitud, mediante una combinación de medidas de

27 El Informe del Director General a la 102ª conferencia, en 2013, lo expresaba de forma muy clara al señalar "una controversia de suma importancia cuyas consecuencias inmediatas y sin precedentes fueron impedir que la Comisión de Aplicación de Normas completase su labor. Este hecho por sí sólo es motivo de gran preocupación y debería unir a todos los mandantes en la determinación común de permitir a la Comisión finalizar satisfactoriamente su labor en la reunión de este año. De lo contrario, se corre un verdadero peligro de causar daños irreparables al sistema de control", y añadía a continuación: "Lo que está en juego no es sólo la cuestión del "derecho de huelga", que fue el desencadenante inmediato de la controversia sino, desde una perspectiva más amplia, el mandato y la competencia de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y la cuestión de qué se podría razonablemente hacer en caso de desacuerdo con la opinión de los expertos sobre el significado y la aplicación de los convenios". Cfr. Memoria del Director General "Ante el centenario de la OIT: realidades, renovación y compromiso tripartito", CIT, 102ª reunión, OIT, Ginebra, 2013.

28 Un detallado informe de la CSI sobre la inclusión en el Convenio 87 OIT del derecho de huelga, fue realizado en marzo de 2014, y se puede descargar en la página de la CSI <http://www.ituc-csi.org/the-right-to-strike-and-the-ilo?lang=es>. Una buena exposición del problema y de la situación en la que se encuentra actualmente, en M. Rodríguez Piñero y Bravo Ferrer, "El derecho de huelga y el Convenio núm. 87 sobre libertad sindical", *Derecho de las Relaciones Laborales* nº 3 (2015), pp. 229 ss.

29 En cualquier caso, las quejas al Comité de Libertad Sindical sobre las vulneraciones de las normas internacionales de la OIT en los casos emblemáticos de las reformas laborales de Grecia, España o Portugal han dado origen a unas decisiones del CLS muy indicativas, aunque de menor alcance que las que han realizado otros órganos de control internacionales europeos, como el Comité Europeo de Derechos Sociales, que vigila la efectividad de la Carta Social Europea. Para el caso español, A. Guamán Hernández, "Las críticas del Comité de Libertad Sindical de la OIT a la reforma laboral de 2012: una nueva muestra de la importancia del derecho laboral internacional", *Revista de Derecho Social* nº 66 (2014), pp. 201 ss. Y, sobre la jurisprudencia del CEDS, C. Salcedo Beltrán, *Negociación colectiva, conflicto laboral y Carta Social Europea*, Bomarzo, Albacete, 2014.

30 Puede consultarse el texto del protocolo en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:P12100_ILO_CODE:P029

prevención, protección y reparación. El Protocolo exige protección contra las prácticas abusivas en el proceso de contratación de trabajadores migrantes y constituye el primer tratado vinculante que reclama a las empresas que actúen con la debida diligencia a fin de prevenir el trabajo forzoso y responder a los riesgos que este conlleva en sus operaciones y cadenas de suministro³⁰.

Sería conveniente que tras esa adopción en la Conferencia, hubiera existido una amplia ratificación del mismo por todos los Estados. Ha sido la Confederación sindical Internacional quien ha impulsado, en solitario, una campaña de sensibilización y movilización para exigir a los respectivos gobiernos que incorporen las prescripciones del protocolo a sus ordenamientos internos y adopten por tanto las medidas necesarias para luchar contra esta forma de explotación del trabajo especialmente odiosa. La OIT se ha fijado como objetivo que al menos 50 países firmen este protocolo en el 2018. Por el momento, sólo Níger, el 15 de mayo del 2015, ha firmado este Protocolo.

Que los gobiernos europeos no hayan ratificado inmediatamente el Protocolo de erradicación del trabajo forzoso es algo insólito. Supone constatar que los países desarrollados no han considerado necesario ratificar durante todo el año de 2015 un compromiso renovado con la proscripción de la esclavitud; un símbolo terrible de cuáles son las prioridades culturales de las personas que gobiernan en Europa.

En cualquier caso, la noción de Trabajo Decente sigue constituyendo un elemento importante en la concepción general del trabajo en el mundo que tiene la OIT, aún en estos momentos en los que las políticas frente a la crisis que están imponiéndose

en la Unión Europea demuestran su carácter antisocial y colisionan directamente con la idea de una Europa federal y democrática que se dota de una fuerte dimensión social. El programa de Trabajo Decente, del que se ha querido suministrar algunos elementos que explicaran su formación en un momento histórico determinado, es útil para comprobar los avances en algunas áreas no desarrolladas y en ciertos países emergentes, resulta un instrumento importante para favorecer el tránsito del trabajo informal al formal en muchos estados y fundamentalmente, permite establecer un canon de corrección que posibilite generalizar a nivel global una cierta "normalización" del trabajo como un ingrediente esencial de la vida social, que no puede prestarse en condiciones de sobre-explotación ni contrarias a la dignidad de la persona. En el plano estrictamente técnico, esta noción, que revela su densidad política e ideológica, cuenta con ya con relevantes desarrollos tanto en lo referente a la orientación y consulta de propuestas nacionales, instrumentos de medición de los componentes de la noción y consideración conjunta e interrelacionada de sus cuatro grandes ejes de acción.

Pero donde más se trabaja es precisamente en los posibles modelos de regulación que viabilizan la realidad del trabajo decente en determinados países, sus progresos y sus desviaciones³¹. La crisis económica y en especial las políticas que se manejan para abordarla –como las "políticas de austeridad" que derivan de la gobernanza europea³²– caminan en dirección contraria. Y hacen por tanto más necesaria que nunca una perspectiva global que defienda los derechos humanos laborales que conforman la noción del trabajo decente como fórmula que debe ser preservada en todo momento histórico en todo espacio nacional o estatal del mundo. ☒

31 Hay muchas iniciativas académicas asociadas a este impulso. Un de las redes más importantes, *Regulating for Decent Work* (<http://www.law.unimelb.edu.au/rdw>) ha realizado una muy productiva Conferencia en Ginebra (8 a 10 de julio de 2015), para analizar el desarrollo y la puesta en práctica de políticas "para un mejor trabajo decente": <http://www.rdw2015.org/pages/info>

32 A. Guaman y A. Noguera, *Derechos sociales, integración económica y medidas de austeridad: la UE contra el constitucionalismo social*, Bomarzo, 2014.