

VNIVERSITAT DE VALÈNCIA

FACULTAD DE DERECHO

Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Programa de Doctorado en Derechos Humanos, Democracia

y Justicia Internacional



TESIS DOCTORAL

**EL TRABAJO DOMÉSTICO: UN ANÁLISIS JURÍDICO
A LA LUZ DEL PARADIGMA INTERNACIONAL DEL
TRABAJO DECENTE**

Presentada por:

OLGA LENZI

Dirigida por:

Prof.^a Dra. MARÍA BELÉN CARDONA RUBERT

Prof. Dr. JOSÉ MARÍA GOERLICH PESET

Valencia, diciembre 2022

AGRADECIMIENTOS:

Me siento profundamente agradecida con todas aquellas personas que con su apoyo y orientación permanente han hecho posible la realización de esta investigación. Agradezco, en primer lugar, a mis dos directores, la Prof.^a Dra. María Belén Cardona Rubert y al Prof. Dr. José María Goerlich Peset, por la confianza que han depositado en mí y por haberme ayudado, con su conocimiento y seguimiento, a llevar a buen fin el presente trabajo.

Comparto mi gratitud con la Universidad de Valencia, el Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y el Instituto de Derechos Humanos, por haberme brindado la oportunidad de continuar mis estudios y haber puesto en mi camino a personas maravillosas. Que estas líneas sirvan para expresar mi más sincero agradecimiento a Estrella, Merche, Fernando, Vanessa y Pilar y, sobre todo, a mi inestimable “gabinete de crisis”, por haber estado ahí *siempre*.

No pueden faltar las gracias a mis padres y a mi hermana por su confianza y apoyo incondicional, sobre todo en los momentos más difíciles. En especial, quiero agradecer a mi madre, por haber creído en mí incluso cuando yo misma no he sido capaz de hacerlo.

Asimismo, me gustaría agradecer a mis amigos y amigas – especialmente a José, Marta, Sofía, Carlo e Isa – por todos esos *tan necesarios* momentos de conversaciones, risas y desconexión.

Por último, pero no por ello menos importante, merece una especial mención Pablo, mi compañero de vida, quien ha estado *siempre* a mi lado, de principio a fin, en lo bueno y en lo menos bueno, y que con su cariño, delicadeza y paciencia me ha enseñado a dar la justa importancia a las cosas. Nunca me cansaré de decírtelo: infinitas gracias.

“No hay necesidad de apurarse.

No hay necesidad de brillar.

No es necesario ser nadie más que uno mismo”

Virginia Woolf

ÍNDICE¹:

LISTADO DE PRINCIPALES ABREVIATURAS..... 1

RESUMEN DE LA INVESTIGACIÓN 9

INTRODUCCIÓN Y PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO 11

***PARTE I. UNA APROXIMACIÓN A LA NOCIÓN DE
TRABAJO DECENTE..... 27***

CAPÍTULO 1. GÉNESIS DEL TRABAJO DECENTE.....29

1.1. La creación de la OIT: la justicia social al centro del debate.....29

1.1.1. Antecedentes y contexto histórico29

1.1.2. El Tratado de Versalles y la creciente preocupación por el mundo del trabajo36

1.1.3. El contenido de la Constitución de 191939

1.2. La Declaración de Filadelfia: igualdad y dignidad humana.....57

1.2.1. La preeminencia del objetivo social.....57

1.2.2. El significado de la Declaración de Filadelfia68

1.2.3. La incorporación de los derechos humanos al mandato de la OIT79

¹ Tesis doctoral elaborada con la financiación de una ayuda predoctoral del subprograma “*Atracció de Talent*” otorgada por la *Universitat de València – Estudi General*.

1.3. La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo como respuesta al fenómeno de la globalización económica.....	89
1.3.1. Un mundo en vísperas de cambio: de la Edad de Oro a la globalización económica.....	89
1.3.2. Sobre la globalización y sus efectos laborales.....	100
1.3.3. En busca de una dimensión social para la globalización: la OIT bajo examen	111
1.3.4. El novedoso enfoque de la Declaración de la OIT de 1998	126

CAPÍTULO 2. EL OBJETIVO DEL TRABAJO DECENTE: UN ESPACIO DE EQUILIBRIO ECONÓMICO Y SOCIAL 157

2.1. El paradigma internacional del trabajo decente	159
2.1.1. El punto de partida: la Memoria del Director General de la OIT de 1999	159
2.1.2. La promoción del trabajo decente en el discurso internacional.....	167
2.2. Un “nuevo” eslogan publicitario: por unas condiciones mínimas de trabajo digno y decente	178
2.3. Principales características	194
2.3.1. Universalidad	194
2.3.2. Flexibilidad	201
2.3.3. Coherencia	206

2.4. La compleja y pertinente medición del trabajo decente.....	216
2.5. El contenido normativo del trabajo decente: ¿una noción excesivamente líquida?	233
2.6. La exigibilidad jurídica del trabajo decente	243

CAPÍTULO 3. EL TRABAJO DECENTE Y LAS NACIONES UNIDAS249

3.1. La transición de los ODM a los ODS	249
3.1.1. El surgimiento de los ODM	249
3.1.2. La sorprendente omisión del trabajo decente en el marco de los ODM.....	267
3.2. El trabajo decente en el marco de la nueva Agenda 2030.....	279
3.2.1. La nueva y ambiciosa agenda internacional	279
3.2.2. Un objetivo específico para el pleno empleo y el trabajo decente	296
3.3. El Plan de Implementación de la Agenda 2030 de la OIT	314

PARTE II. EL CONVENIO NÚM. 189 Y LA RECOMENDACIÓN NÚM. 201 OIT SOBRE EL TRABAJO DOMÉSTICO EN EL MARCO DEL OBJETIVO INTERNACIONAL DEL TRABAJO DECENTE 321

CAPÍTULO 4. EL LARGO CAMINO HASTA LA ADOPCIÓN DE UN INSTRUMENTO INTERNACIONAL SOBRE EL TRABAJO DOMÉSTICO..... 323

4.1. La temprana preocupación de la OIT por el trabajo doméstico: ¿mucho ruido y pocas nueces?..... 323

 4.1.1. Una “cobarde” aproximación al trabajo doméstico 323

 4.1.2. El trabajo doméstico como asunto ineludible 334

4.2. El movimiento transnacional por un trabajo doméstico decente: de sujetos invisible a sujetos políticos 342

 4.2.1. La importancia del movimiento doméstico nacional 344

 4.2.2. “Haciendo posible lo imposible”: la 1ª Conferencia Internacional de Organizaciones de Trabajadoras Domésticas 358

 4.2.3. Aliados fundamentales..... 367

 4.2.4. La importancia de permear en la estructura de la OIT ... 379

4.3. El proceso de negociación: una historia de encuentros y desencuentros 384

 4.3.1. Preparativos previos..... 384

 4.3.2. La 99ª Conferencia Internacional del Trabajo 398

 4.3.3. La 100ª Conferencia Internacional del Trabajo 410

 4.3.4. El tan temido momento de las votaciones 419

CAPÍTULO 5. SIGNIFICADO Y ALCANCE DEL CONVENIO NÚM. 189 Y LA RECOMENDACIÓN NÚM. 201 421

5.1. El valor de un nuevo tratado internacional 421

5.1.1. Un marco jurídico internacional sin precedentes.....	421
5.1.2. Un afortunado enfoque de derechos humanos	425
5.1.3. El trabajo decente como piedra angular.....	431
5.2. Los principios fundamentales “intrínsecos”	435
5.2.1. El principio de universalidad	436
5.2.2. El principio de igualdad de trato	440
5.2.3. El principio de especificidad.....	443
5.3. El marco conceptual.....	447
5.3.1. La noción de “trabajo doméstico”.....	447
5.3.2. La noción de “trabajador/a doméstico/a”.....	455
5.3.2.A. El trabajo doméstico y la relación de trabajo.....	456
5.3.2.B. La exclusión de trabajos ocasionales y esporádicos no desempeñados de forma profesional.....	460
5.3.3. La ausencia de la definición de “empleador/a doméstico/a”	464

**CAPÍTULO 6. EL CONVENIO NÚM. 189 Y LA RECOMENDACIÓN
NÚM. 201: PILARES ESTRATÉGICOS DEL OBJETIVO DEL
TRABAJO DECENTE469**

6.1. La promoción y protección efectiva de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.....	470
6.1.1. Derechos colectivos	472
6.1.1.A. La libertad de asociación y sindicación	472

6.1.1.B. El reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva	479
6.1.2. La erradicación del trabajo forzoso	487
6.1.2.A. Trabajo forzoso, servidumbre y esclavitud doméstica.....	489
6.1.2.B. Abusos, acoso y violencia.....	498
6.1.3. La protección de los/as niños/as	506
6.1.3.A. La fijación de la edad mínima	510
6.1.3.B. Garantías mínimas para proteger a las jóvenes trabajadoras domésticas.....	517
6.1.4. La prohibición de discriminación en materia de empleo y ocupación	520
6.1.4.A. La prohibición general de discriminación	522
6.1.4.B. La confidencialidad y la prohibición de discriminación en las pruebas médicas	527
6.1.5. La protección de la seguridad y salud.....	528
6.1.5.A. El trabajo doméstico ¿un trabajo seguro?.....	529
6.1.5.B. Seguridad y salud vs. autonomía y privacidad: la búsqueda de un equilibrio.....	533
6.1.5.C. El acoso y la violencia en el trabajo como riesgo psicosocial	538
6.2. La promoción de un empleo de calidad	543
6.2.1. Tiempo de trabajo y períodos de descanso	543

6.2.1.A. Horas de trabajo	546
6.2.1.B. Pausas y períodos de descanso.....	551
6.2.1.C. Períodos de disponibilidad laboral inmediata	555
6.2.1.D. Vacaciones anuales pagadas	557
6.2.2. Retribución.....	561
6.2.2.A. Régimen de salario mínimo	562
6.2.2.B. Protección del salario	569
6.2.3. El derecho a la información sobre las condiciones de empleo	574
6.2.3.A. La obligación de informar sobre las condiciones de trabajo	574
6.2.3.B. Requisitos contractuales específicos para las trabajadoras domésticas migrantes	579
6.2.4. Agencias de empleo privadas.....	582
6.2.4.A. ¿Oportunidad o desventura?	583
6.2.4.B. Medidas frente a las prácticas abusivas	586
6.3. Las medidas de protección social.....	590
6.3.1. La protección de la seguridad social	591
6.3.2. La protección de la maternidad.....	599
6.4. Supervisión, cumplimiento y control de las normas	606
6.4.1. Acceso a los tribunales y otros mecanismos de solución de conflictos	606
6.4.2. Administración e inspección del trabajo	612

6.5. La igualdad de género como elemento transversal	621
6.6. Principales carencias de cara al alcance de un trabajo doméstico decente	629
6.6.1. Las trabajadoras domésticas empleadas por personal diplomático	630
6.6.2. El derecho de huelga y los derechos de representación..	634
6.6.3. El derecho a la formación profesional	639
6.6.4. Conciliación de la vida laboral, personal y familia	645
6.6.5. La extinción de la relación laboral.....	648

CONCLUSIONES FINALES..... 653

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 657

1. Fuentes bibliográficas 657

2. Fuentes documentales 698

ANEXOS 721

Anexo I. Índice de tablas utilizadas..... 721

Anexo II. Índice de figuras utilizadas 721

LISTADO DE PRINCIPALES ABREVIATURAS

AA.VV.: Autores Varios

ACNUDH: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

ACTRAV: Oficina de Actividades para los Trabajadores (OIT)

ADWN: Asian Domestic Workers' Network

AEP: Agencias de Empleo Privadas

AfDWN: African Domestic Workers Network

AFL: Federación Americana del Trabajo

AGNU: Asamblea General de las Naciones Unidas

AIPLT: Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores

AIT: Asociación Internacional del Trabajo

AOD: Asistencia Oficial para el Desarrollo

ASI: Anti-Slavery International

ASPAG: Grupo de Asia y el Pacífico

BM: Banco Mundial

CA: Consejo de Administración

CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE)

CCG: Consejo de Cooperación del Golfo

CDESC: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

CEACR: Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (OIT)

CEDAW: Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

CES: Confederación Europea de Sindicatos

CFDT: Confédération Française Démocratique du Travail

CFT: Confédération Française des Travailleurs Chrétiens

CGT: Confédération Générale du Travail

CIET: Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo

CIF-OIT: Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo

CIT: Conferencia Internacional del Trabajo

CIUO: Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones

CLIT: Comisión de Legislación Internacional del Trabajo

CLS: Comité de Libertad Sindical

CMDSG: Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización

CONDIT: Programa de Condiciones de Trabajo (OIT)

CONLACTRAHO: Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadoras del Hogar

CSI: Confederación Sindical Internacional

CTD: Comisión de los Trabajadores Domésticos (OIT)

DG: Director General (OIT)

DM: Declaración del Milenio

DOMINA: Asociación Nacional de Familias Empleadoras de Trabajadores Domésticos

DUDH: Declaración Universal de los Derechos Humanos

DWO: Domestic Workers United

ECOSOC: Consejo Económico y Social (Naciones Unidas)

EE.UU.: Estados Unidos

EPA: Encuesta sobre la Población Activa

EPIC: Coalición Internacional sobre la Igualdad de Remuneración

ESP: Encuesta sobre la Seguridad de las Personas

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación

FENETRAD: Federación Nacional de Trabajadoras Domésticas

FENETRAHOB: Federación Nacional de Trabajadoras Asalariadas del Hogar de Bolivia

FEPEM: Fédération des Particuliers Employeurs de France

FIDALDO: Federación Italiana de Empleadores de Trabajadores Domésticos

FITD: Federación Internacional de Trabajadoras Domésticas

FMI: Fondo Monetario Internacional

FNCI: Federación Nacional del Clero Italiano

FO: Force Ouvrière

FSI: Federación Sindical Internacional

GENPROM: Programa de Promoción de Género (OIT)

Guía General: Guía General para la Aplicación de la Declaración del Milenio

GNUD: Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo

GRULAC: Grupo de Estados de Latinoamérica y el Caribe

GTA: Grupo de Trabajo de composición Abierta (ONU)

GTDSM: Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización

HRW: Human Rights Watch

IIEL: Instituto Internacional de Estudios Laborales

IPEC: Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo (OIT)

IPOTROTH: Instituto Peruano de Promoción y Formación de las Trabajadoras del Hogar

IRENE: Red Internacional de Educación para la Reestructuración de Europa

JOC: Juventud Obrera Católica

LGTBI: Lesbianas, gay, transexuales, bisexuales, intersexuales

MIGRANT: Programa de Migraciones (OIT)

NDWA: National Domestic Workers' Alliance

NDWM: National Domestic Workers' Movement

NERA: Autoridad Nacional de Derechos del Trabajo

Núm./no.: Número

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

OID: Objetivos Internacionales de Desarrollo

OIE: Organización Internacional de Empleadores

OIT/ILO: Organización Internacional del Trabajo

OMC/WTO: Organización Mundial del Comercio

ONG: Organización No Gubernamental

ONU: Organización de las Naciones Unidas

ONU-DAES: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas

ONUDI: Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

ONU-Mujeres: Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujeres

OPEP: Organización de Países Exportadores de Petróleo

OXFAM: Comité de Oxford de Ayuda contra el Hambre

PCIJ: Corte Permanente de Justicia Internacional

PIB: Producto Internacional Bruto

PICUM: Plataforma para la Cooperación Internacional sobre los Migrantes Indocumentados

PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

PIEM: Grupo de países Industrializados con Económico de Mercado

PNB: Producto Nacional Bruto

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PTDP: Programa del Trabajo Decente por País

PYMES: Pequeñas y medianas empresas

RAE: Real Academia Española

RCA: Reglamento del Consejo de Administración

RCIT: Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo

Río +20: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible

RITD: Red Internacional de Trabajadoras Domésticas

SADSAWU: South African Domestic Workers Service and Allied Workers Union

SADWU: South African Domestic Workers Union

SdN: Sociedad de Naciones

SEWA: Self-employed Women's Organization

SG: Secretario General (ONU)

SIDA: Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TIC: Tecnología de la Información y la Comunicación

UE: Unión Europea

UITA: Unión Internacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Alimentación, Agricultura, Hotelería, Restaurantes, Catering, Tabaco y Afines

UNCDF: Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo del Capital

UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

UPACP: Unión de Personal Auxiliar de Casas Particulares

URSS: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

VIH: Virus de Inmunodeficiencia Humana

Vol.: Volumen

WIEGO: Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizado

RESUMEN DE LA INVESTIGACIÓN

En los últimos años, como consecuencia de factores tales como la incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo, la escasez de políticas públicas encaminadas a favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar y el envejecimiento de la población, se ha producido un “resurgimiento” del trabajo doméstico. Pese a su esencialidad para el correcto funcionamiento de la economía, paradójicamente, este sigue siendo una de las actividades más precarias y vulnerables del mercado de trabajo.

Son las peculiaridades propias del sector las que hacen del trabajo doméstico una actividad caracterizada por la explotación, la invisibilidad y el aislamiento. Los componentes domiciliario – al ser desarrollado en un hogar familiar, entre paredes – y fiduciario – la exigencia de lealtad y buena fe de la trabajadora respecto de la familia – contribuyen en la consideración del mismo como un “no-trabajo”.

El trabajo doméstico presenta, por tanto, un enorme déficit de trabajo decente. Este concepto fue utilizado por primera vez por la Organización Internacional del Trabajo en 1999, y quiere hacer referencia a un “trabajo productivo” desempeñado “en condiciones de libertad, igualdad equidad y seguridad humana”.

En junio de 2011, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el tan esperado Convenio núm. 189 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticas y su homónima Recomendación núm. 201. Al momento, son éstos los únicos instrumentos internacionales que contienen la expresión “trabajo decente”, no solo en su preámbulo y articulado, sino también en su propio título, lo que demuestra la importancia

de reconocerle a este colectivo un conjunto mínimo de derechos que respeten su dignidad humana.

La configuración del concepto de trabajo decente ha resultado ser esencial para el reconocimiento del trabajo doméstico en el mundo. De manera que, la presente investigación se centrará en la relevancia social y jurídica de éste concepto en el marco de una relación laboral que durante años ha quedado, total o parcialmente, excluida de las normas tanto internacionales como nacionales.

Así las cosas, a fin de contribuir en el debate de la promoción del trabajo decente para las trabajadoras domésticas, se ha decidido estructurar la presente tesis doctoral en dos bloques. Por una parte, se ahondará en el paradigma internacional del trabajo decente. Por otra parte, se analizarán el Convenio núm. 189 y la Recomendación núm. 201, en cuanto normas mínimas necesarias para lograr un trabajo doméstico decente en todo el mundo.

INTRODUCCIÓN Y PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO

El trabajo de cuidado es esencial para la supervivencia de nuestras sociedades². Desde siempre, el ser humano para sobrevivir y prosperar ha tenido y todavía tiene la necesidad de alimentarse, de cuidar de su propia salud y enfermedades y de vivir en un espacio lo más higiénico y confortable posible. Resulta, sin embargo, bastante complicado, por no decir imposible, pensar en todo ello sin la ayuda y el apoyo de familiares y amigos, de las prestaciones y ayudas sociales del Estado o de terceras personas.

En sentido amplio, el trabajo de cuidados alude a aquellas “actividades y relaciones que conllevan atender las necesidades físicas, psicológicas y emocionales de adultos y niños, mayores y jóvenes, personas frágiles y personas sanas”³. Comprende, por tanto, actividades de cuidado directo (servicios de enfermería, atención infantil o cuidado de personas enfermas o con discapacidad, o de personas de edad avanzada) y también actividades de cuidado indirecto (cocinar y limpiar, entre otras actividades)⁴. Estos servicios, tanto directos como indirectos, pueden prestarse en contextos muy diversos como, por ejemplo, hospitales,

² De grandísimo interés ÁNGELES DURÁN, M., *La riqueza invisible del cuidado*, Col·lecció Honoris Causa, Universitat de València, 2018.

³ OIT, *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2018, p. 6.

⁴ Es clarificadora la delimitación gráfica que realiza TOBÍO SOLER, C., *La construcción social del trabajo de cuidados*, Sesión inaugural del Seminario Permanente de Trabajo Doméstico, ponencia de 28 de mayo de 2020, España, disponible en el siguiente enlace: <https://media.uc3m.es/video/5ed61c408f4208e4d68b45c6> (última consulta: 30.11.2020).

clínicas, centros de cuidados de larga duración u otras instituciones e, incluso, en hogares particulares⁵.

Ahora bien, dada la amplitud y diversidad del trabajo de cuidados, la presente investigación centrará su atención únicamente en la prestación de servicios de cuidado realizada en el ámbito del hogar familiar por terceras personas a cambio de una remuneración⁶.

El trabajo doméstico constituye una de las ocupaciones más antiguas del mundo⁷. Durante gran parte de la historia de la humanidad, los hogares han aprovechado el trabajo de otros para el desempeño o la satisfacción de sus demandas personales a través de la esclavitud, el colonialismo u otras formas de servidumbre⁸. Pese a los cambios en las características sociales y tecnológicas de la vida familiar durante el siglo XX, se ha demostrado que las predicciones de que esta forma “arcaica” de trabajo acabaría por desvanecer han estado del todo equivocadas. Lejos de desaparecer, en las últimas décadas el trabajo doméstico experimenta un repunte en numerosos

⁵ OIT, *Garantizar un trabajo decente para el personal de enfermería y los trabajadores domésticos, actores claves en la economía del cuidado de personas*, Estudios General sobre el Convenio sobre el personal de enfermería, 1977 (núm. 149), Recomendación sobre el personal de enfermería, 1977 (núm. 157), Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) y Recomendación sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 201), Informe III (Parte B), presentado en la 110ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2022, párr. 30.

⁶ Queda, por tanto, al margen del objeto de estudio de la presente investigación el trabajo doméstico no remunerado.

⁷ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV(1), Cuarto punto del orden del día, 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párr. 2.

⁸ *Vid.*, AA.VV. (Ed. FAUVE-CHAMOUX, A.), *Domestic Service and the Formation of European Identity*, Peter Lang, Bern, 2004. Aunque limitada al panorama europeo, esta obra colectiva es uno de los primeros intentos de gran alcance por determinar el papel de las trabajadoras domésticas tanto en el pasado como en la actualidad.

países desarrollados y sigue siendo una importante fuente de empleo en aquellos menos desarrollados.

Según datos recientes publicados por la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, la OIT), en el mundo hay como mínimo 75.6 millones de personas que realizan este trabajo en o para hogares privados⁹. Se trata de una cifra ciertamente elevada teniendo en cuenta que en un período de veinticinco años la misma se ha visto más que duplicada¹⁰. Cabe además tener en cuenta que dadas las dificultades derivadas de la cuantificación de esta actividad¹¹, el número de personas ocupadas en este sector podría ser todavía superior ya que, hace más de diez años, la OIT ya aseguró que el mismo podría perfectamente ascender a los 100 millones si se tomaban en consideración todas aquellas personas que desempeñaban esta actividad desde la economía informal¹².

Diversos factores ayudan a explicar el “resurgimiento” de esta ocupación en nuestras sociedades. El primero de éstos alude a la incorporación masiva de la mujer en el mercado de trabajo que, si bien no

⁹ ILO, *Making decent work a reality for domestic workers. Progress and prospects ten years after the adoption of the Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189)*, International Labour Office, Geneva, 2021, p. xviii.

¹⁰ De acuerdo con los datos ofrecidos por la OIT, en 1995 había 33,2 millones de personas empleadas en este sector.

¹¹ Destaca ABRANTES, M., “What about the numbers? A quantitative contribution to the study of domestic services in Europe”, *International Labour Review*, vol. 153, no. 2, 2014, pp. 223-243, que además de aquellos trabajadores que quedan al margen de la cuantificación por desempeñar sus servicios en la economía informal, las propias definiciones de “cuidado” y “doméstico” plantean dificultades cualitativas, por cuanto se trata de términos muy amplios que varían en función del contexto empírico y la percepción personal.

¹² OIT, *Date, place and agenda of the 99th Session (2010) of the International Labour Conference*, presented at the 301st Session of the Governing Body, International Labour Office, Geneva, 2008, Paper GB.301/2, p. 13.

se ha producido de manera homogénea en todos los países del mundo, sí ha constituido una constante generalizada a nivel global¹³. La inserción de la mujer en el mercado laboral ha supuesto una reorganización de la estructura familiar, dando lugar a modelos familiares de “doble ganador de pan”¹⁴. Las mujeres, así, muy difícilmente pueden dedicarse ilimitadamente a las tareas de cuidado por lo que, ante la escasa participación masculina en estas actividades, muchas de ellas se ven obligadas a recurrir a un “plan B”, esto es, a la contratación privada de una persona que desarrolle dichas tareas en el hogar¹⁵.

La escasez de políticas públicas encaminadas a favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar de los ciudadanos también contribuye a aumentar la demanda de los servicios domésticos privados. Ante la falta de apoyo por parte del Estado, a las familias no les queda otra alternativa que cubrir sus necesidades de cuidado de manera individual y privatizada¹⁶. Esta última opción es, además, cada vez más asequible como

¹³ OELZ, M., “El Convenio y la Recomendación de la OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos. Una oportunidad para la justicia social”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 133, núm. 1, 2014, p. 163.

¹⁴ Expresión extraída de LEWIS, J., “The decline of the male breadwinner model: Implications for work and care”, *Social Politics*, vol. 8, no. 2, 2001, p. 156.

¹⁵ GRAU PINEDA, C., “Empleo doméstico y cuidadores familiares: obstáculos para conciliar”, en AA.VV., *Reflexiones sobre el empleo doméstico. De dónde venimos. Dónde nos encontramos y hacia dónde vamos*, 1º Congreso Vasco de Empleo Doméstico, Servicio Central de Publicación del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2020, p. 110.

¹⁶ En palabras de DÍAZ GORFINKIEL, M., “La conciliación en la encrucijada: vida laboral y familiar de empleadas y empleadoras de hogar”, *Lex Social. Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, vol. 9, núm. 2, 2019, p. 199, “son los individuos, y las familias, quienes deben encontrar los recursos para solventar sus necesidades vitales y compaginar sus distintas obligaciones laborales, familiares y personales (y) el principal recurso desarrollado en las últimas décadas para hacer frente a esa realidad, en consecuencia, se encuentra relacionado con la contratación del empleo del hogar (y) la mercantilización de las tareas de mantenimiento del hogar”.

consecuencia de la generalizada tendencia de reducción salarial que, como no puede ser de otro modo, alcanza también al sector doméstico¹⁷.

Otro factor destacado hace referencia al creciente fenómeno de envejecimiento de la población que, aunque más intenso en los países desarrollados, comienza a percibirse también en los países en vía de desarrollo. Las sociedades demográficamente envejecidas están cada vez más compuestas de personas maduras afectas por enfermedades degenerativas que se prolongarán durante años sin sanar, y de las que solo se podrá tratar de ralentizar su progresión o disminuir sus síntomas¹⁸. Frente a estas situaciones, la labor de cuidado en el ámbito doméstico es la solución más frecuente, sobre todo en su versión interna, es decir, con alojamiento y manutención en el hogar de la familia empleadora.

Lejos de modificar la rígida división sexual del trabajo en los hogares, la denominada “crisis de los cuidados”¹⁹ perpetúa los ejes de desigualdad social e invisibilidad de trabajos que ya presentaba el modelo anterior. En efecto, las empleadas domésticas²⁰ son llamadas a ejercer de sustitutas de las madres-trabajadoras, lo que al final no deja de ser una

¹⁷ CABEZA PEREIRO, J., “El trabajo doméstico en la normativa de la OIT”, *Trabajo y derecho*, núm. 9, 2019, p. 2/30 (versión electrónica disponible en Smarteca).

¹⁸ ÁNGELES DURÁN, M., *La riqueza invisible...*, *op. cit.*, p. 85-95.

¹⁹ Esta crisis hace referencia al “complejo proceso de desestabilización de un modelo previo de reparto de responsabilidades sobre los cuidados y la sostenibilidad de la vida, que conlleva una redistribución de las mismas y una reorganización de los trabajos de cuidados”. *Vid.*, PÉREZ OROZCO, A., “Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico”, *Revista de Economía Crítica*, núm. 5, 2006, pp. 9-10.

²⁰ A lo largo de la presente investigación, se ha decidido deliberadamente hablar de “trabajadoras domésticas” ya que, como se verá a continuación, se trata de un colectivo mayoritariamente compuesto de mujeres. Ahora bien, no se debe olvidar que también hay hombres que trabajan en este sector.

transacción entre mujeres. Éstas se configuran pues, como verdaderas “*Dea Ex Machina*”, es decir, la perfecta solución a los ojos de la colectividad –trágica en su realidad –, que tomará el relevo en lo privado de todas aquellas mujeres que se han ido incorporando progresivamente a la economía formal²¹.

Las crisis de los cuidados ha actuado, además, como motor de la feminización de los procesos migratorios, puesto que ha abierto oportunidades laborales principalmente dirigidas a las mujeres en el ámbito de los cuidados²². Si bien es cierto que el trabajo doméstico prevalece, en términos cuantitativos, en los países en vías de desarrollo, en las últimas décadas se ha constatado un creciente flujo de mujeres que emigran desde los países subdesarrollados o en vías de desarrollo hacia aquellos desarrollados con la esperanza de poder mantener a sus familias en origen a través de remesas. De hecho, casi una quinta parte de las trabajadoras domésticas de todo el mundo son migrantes²³.

Pese a la esencialidad del trabajo doméstico para el correcto funcionamiento de la economía, las trabajadoras domésticas constituyen,

²¹ MESTRE I MESTRE, R., “*Dea Ex Machina*. Trabajadoras migrantes y negociación de la igualdad en lo doméstico. (Experiencias de ACUDE-VIMAR: ecuatorianas en Valencia), *Cuadernos de Geografía*, núm. 72, 2002, pp. 191-206.

²² Esta situación ha generado “cadenas globales de cuidados”, entendidas como “cadenas de dimensiones transnacionales que se conforman con el objetivo de sostener cotidianamente la vida, y en las que los hogares se transfieren trabajos de cuidados de unos a otros en base a ejes de poder, entre los que cabe destacar el género, la etnia, la clase social, y el lugar de procedencia”. *Cfr.*, PÉREZ OROZCO, A., *Cadenas globales de cuidado*, Documento de trabajo núm. 2, Serie Género, Migración y Desarrollo, Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer, Santo Domingo, 2007, p. 4.

²³ ILO, *ILO global estimates on migrant workers. Results and methodology*, International Labour Office, Geneva, 2015, p. xiii.

paradójicamente, uno de los colectivos más precarios del mercado de trabajo²⁴.

La precariedad se deriva de sus propias características. El trabajo doméstico es, sin lugar a dudas, una ocupación “singular”, en la medida en que difiere sustancialmente de los demás empleos²⁵. Los componentes domiciliario – el hecho de que se desarrolle en el domicilio privado de la parte empleadora – y fiduciario – la exigencia de lealtad y buena fe de la trabajadora respecto de la familia – contribuyen en la consideración del mismo como una actividad “improductiva”²⁶, quedando así a menudo excluido, ya sea total o parcialmente, del ámbito de aplicación del Derecho de trabajo y del régimen de la Seguridad Social, lo que lleva implícitamente aparejada la privación de la protección de los más básicos derechos fundamentales de estas personas²⁷.

De una parte, el componente domiciliario causa un aislamiento e invisibilidad de la parte empleada que complica enormemente el control de la normativa laboral por parte de las instancias públicas. La propia localización de esta actividad también obstaculiza la acción sindical, a la

²⁴ LENZI, O., “Trabajo doméstico decente: una combinación alcanzable en España?”, en AA.VV., *El futuro del trabajo: cien años de la OIT*, Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Madrid, 2019.

²⁵D’SOUZA, A., *Camino del trabajo decente para el personal del servicio doméstico: panorama de la labor de la OIT*, Documento de Trabajo núm. 2, Organización Internacional del Trabajo, 2010, p. 20.

²⁶ SMITH, A., *La riqueza de las naciones*, Alianza Editorial, Madrid, 2016, p. 424.

²⁷ Explica MANTOUVALOU, V., “Human Rights for Precarious Workers: The Legislative Precariousness of Domestic Labour”, *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 34, 2013, pp. 133-165, que el colectivo de trabajadoras domésticas sufre lo que ella denomina como “precariedad legislativa”, es decir, aquella precariedad surgida a partir de la exclusión explícita o menor protección de los trabajadores de la protección ofrecida por la legislación.

que si le sumamos el desinterés de las organizaciones sindicales por este colectivo de trabajadoras, entendemos perfectamente la razón por la que la regulación de esta relación laboral suele ser enteramente heterónoma²⁸.

De otra parte, el componente fiduciario explica además que la parte empleadora no considere necesario la formalización de un contrato para prestar una actividad que, en apariencia, queda al margen de la lógica económica del Derecho del Trabajo. Por este motivo, el trabajo doméstico es una de las ocupaciones que presentan un mayor grado de informalidad, tanto en términos cuantitativos como cualitativos²⁹.

Asimismo, al ser las tareas domésticas y de los cuidados labores “biológicamente” asignadas a las mujeres, a día de hoy, sigue sin reconocerse el valor – tanto económico como social – del trabajo doméstico, de modo que, a cambio de largas jornadas de trabajo, suelen recibir retribuciones muy bajas, sin tener garantizados descansos diarios o semanales, teniendo la libertad de movimiento restringida o estando, incluso, expuestas a abusos sexuales físicos o psicológicos.

El que sean labores socialmente asignadas a las mujeres explica el motivo por el cual actualmente ésta ocupación tiene rostro de mujer. En efecto, las mujeres siguen predominando en este sector, que representa el 4,5 por ciento del empleo femenino en todo el mundo. Las trabajadoras domésticas integran un tercio del empleo femenino en los Estados Árabes y el 11,3 por ciento en América Latina y el Caribe. Expresadas en porcentaje

²⁸ LOUSADA AROCHENA, J. F., “Normativa internacional contra la explotación humana y laboral en el trabajo doméstico: la ONU y la OIT”, *Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales*, núm. 39, 2018, p. 156.

²⁹ OELZ, M., “El Convenio y...”, *op. cit.*, p. 146.

de trabajadores, estas cifras alcanzan el 34,6 por ciento y el 17,8 por ciento, respectivamente. En Europa y Asia Central, en cambio, solo representan el 1,6 por ciento de las mujeres empleadas³⁰.

Son, por tanto, las propias peculiaridades del trabajo doméstico las que lo convierten en una actividad fácilmente expuesta al riesgo de violaciones de derechos humanos. Estas situaciones se intensifican ulteriormente cuando el trabajo doméstico se desarrolla en régimen interno, puesto que el control, en estos casos, es todavía más difícil.

A la luz de estas afirmaciones, haciendo uso del vocabulario propio de la OIT, puede afirmarse que, con carácter general, el trabajo doméstico constituye la perfecta representación de la antítesis del “trabajo decente”.

Este concepto fue utilizado por primera vez, en público, en 1999 por Somavía, en aquel momento Director General (a partir de ahora, DG) de la Organización, al estar convencido de que “el objetivo central de la OIT hoy en día es promover oportunidades de trabajo decente para todos”³¹.

La Memoria del DG presentada, en ese mismo año, en Ginebra en la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (en adelante, CIT) titulada precisamente “Trabajo decente”, justificó la lógica en torno al objetivo y concretó su significado, debiendo entenderse por este término

³⁰ ILO, *Making decent work...*, *op. cit.*, p. xviii.

³¹ Traducción propia. Véase el discurso integral en inglés en el siguiente enlace: <https://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/1999/oath.htm> (última consulta: 21.01.2021).

todo aquel trabajo “productivo”, realizado “en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana”³².

En poco tiempo, la expresión “trabajo decente” ha adquirido un creciente protagonismo y apoyo a nivel tanto mundial como nacional, habiendo permeado en algunos de los más importantes foros internacionales. A modo ejemplificativo puede citarse la propia Cumbre Mundial de las Naciones Unidas celebrada en 2005, en la que los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a “Apoya(r) firmemente una globalización justa y resolve(r) que los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular las mujeres y los jóvenes, serán una meta fundamental en nuestras estrategias nacionales de desarrollo, incluidas las estrategias de reducción de pobreza como parte de nuestro esfuerzo por alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio”³³.

Algunos años después, la CIT adoptó el 10 de junio de 2008 la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, la cual institucionaliza el concepto al colocarlo al “centro de políticas de la Organización para alcanzar sus objetivos constitucionales”³⁴.

³² OIT, *Trabajo decente*, Memoria del Director General presentada en la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1999.

³³ AGNU, *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, de 20 de septiembre de 2005, A/60/L.1, disponible en castellano en el siguiente enlace: <https://undocs.org/es/A/60/L.1> (última consulta: 17.08.2020).

³⁴ Prefacio de la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 97ª reunión en Ginebra el 10 de junio de 2008, p. 1.

El Pacto Mundial para el Empleo de 2009, a su vez, lo ha promovido a modo de respuesta frente a la crisis financiera y económica³⁵.

Pasados doce años desde su lanzamiento, exactamente en 2011, la OIT ha adoptado el Convenio núm. 189 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos y la homónima Recomendación núm. 201. Por el momento, éstos son los únicos instrumentos internacionales que contienen la expresión “trabajo decente” no solo en su preámbulo o en su articulado – como ya venía haciéndose en otros convenios aprobados desde 1999³⁶ – sino en su propio título, enfatizando así cuán importante es su consecución para un colectivo de trabajadoras que ha quedado tradicionalmente al margen de la protección dispensada por las normas del trabajo, tanto internacionales como nacionales³⁷.

³⁵ OIT, *Un Pacto Mundial para el Empleo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 98ª reunión, Ginebra, 2009.

³⁶ La expresión “trabajo decente” aparece en cinco Convenios (Convenio núm. 185, de 2003, sobre los documentos de identidad de la gente de mar; Convenio núm. 186, de 2006, sobre el trabajo marítimo; Convenio núm. 188, de 2007, sobre el trabajo en la pesca; Convenio núm. 189, de 2011, sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos; y Convenio núm. 190, de 2019, sobre la violencia y el acoso) y en un total de nueve Recomendaciones (Recomendación núm. 193, de 2002, sobre la promoción de las cooperativas; Recomendación núm. 195, de 2004, sobre el desarrollo de los recursos humanos; Recomendación núm. 198, de 2006, sobre la relación de trabajo; Recomendación núm. 200, de 2010, sobre el VIH y sida; Recomendación núm. 201, de 2011, sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos; Recomendación núm. 202, de 2012, sobre los pisos de protección social; Recomendación núm. 203, de 2014, sobre el trabajo forzoso; Recomendación núm. 204, de 2015, sobre la transición de la economía informal a la formal; y Recomendación núm. 205, de 2017, sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia).

³⁷ Puede consultarse el texto del Convenio núm. 189 y la Recomendación núm. 201 en los siguientes enlaces:
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C189
y
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R201, respectivamente (última consulta: 09.12.2022).

A pesar de la importancia de la ratificación del Convenio núm. 189, por cuanto supondría un primer paso fundamental hacia la consecución de un trabajo decente para el colectivo de trabajadoras domésticas de todo el mundo; lo cierto es que, al momento de escribir estas líneas, se trata de uno de los instrumentos internacionales del trabajo que menor índice de ratificación presenta³⁸. Son solo treinta y cinco los países que se han sumado al proceso de ratificación, en su gran mayoría, Miembros procedentes de América Latina y el Caribe³⁹.

En coherencia con las disposiciones de la Carta Social Europea y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, especialmente aquellas relativas a “unas condiciones de trabajo justas y equitativas”, la Comisión Europea presentó, el 21 de marzo de 2013, una propuesta que autorizaba a los Estados miembros a la ratificación del Convenio. Meses después, el Consejo de la UE siguió los pasos de la Comisión y el Parlamento Europeo y adoptó, el 28 de enero de 2014, una Decisión que invitaba a los Estados de la UE a agilizar los trámites de ratificación a fin de ofrecerles protección

³⁸ NIETO SÁINZ, J., “Prólogo. La ratificación del Convenio 189 de la OIT, un derecho para las empleadas del hogar y una oportunidad para avanzar en el trabajo decente y en la justicia social”, en AA.VV., *Reflexiones sobre el empleo doméstico. De dónde venimos, dónde nos encontramos y hacia dónde vamos*, Gobierno Vasco, Departamento de Trabajo y Justicia, Vitoria-Gasteiz, 2020, p. 14.

³⁹ Más de la mitad de los Miembros ratificantes proceden de esta región geográfica. Puede comprobarse el listado de países que se han adherido a la ratificación del Convenio en el siguiente enlace:
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:2551460 (última consulta:19.11.2022).

y unas mejores condiciones de trabajo y de vida a este grupo de trabajadoras⁴⁰.

A día de hoy, el Convenio núm. 189 se encuentra en vigor en diez países europeos, a saber, Alemania, Bélgica, Finlandia, Irlanda, Italia, Malta, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza. A este listado pronto se sumará también España que, tras años de incesantes reivindicaciones por parte de las empleadas del hogar, ha anunciado recientemente la ratificación de la norma por parte del Pleno del Congreso⁴¹.

Si bien no se niega el interés que presenta el proceso de reforma al que deberá someterse la actual regulación de la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar de cara a su adecuación con el contenido del Convenio núm. 189⁴², de manera deliberada se ha optado por un tratamiento íntegramente internacional en la medida en que, por encima de las connotaciones más específicas que pueden darse en los distintos países y regiones geográficas, la precariedad del trabajo doméstico es un problema a escala mundial.

El empleo doméstico es una de las pocas ocupaciones que comparte los mismos atributos en todo el mundo, a saber, la invisibilidad, el aislamiento y la explotación. Es por esta razón que la tesis que aquí se

⁴⁰ Decisión 2014/51/UE del Consejo, de 28 de enero de 2014, por la que se autoriza a los Estados miembros a ratificar, en interés de la Unión Europea, el Convenio sobre trabajo digno para los trabajadores domésticos, de 2011, de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio núm. 189).

⁴¹ El 9 de junio de 2022, el Pleno de Congreso ratificó por unanimidad el Convenio núm. 189 de la OIT.

⁴² En este sentido, el 8 de septiembre de 2022 se publicaba en el BOE el Real Decreto-ley 16/2022, de 6 de septiembre, para la mejora de las condiciones de trabajo y de Seguridad Social de las personas trabajadoras al servicio del hogar.

presenta, no abordará directa y abiertamente la regulación española⁴³, sino que, trascendiendo del ámbito interno, nos situaremos en el marco, no solo normativo, sino también general de la Organización, en el entendido de que si ha habido un organismo que ha puesto sobre la mesa la necesidad de dar visibilidad, regulación y presencia jurídica al trabajo doméstico ha sido precisamente la OIT.

La configuración del concepto de trabajo decente ha resultado, sin duda, esencial para el reconocimiento del trabajo doméstico en el mundo. Solo por dar un dato terminológico, hasta 2011, las trabajadoras domésticas eran denominadas “criadas” o “sirvientas”, y esto se admitía con toda normalidad. De ahí que el hilo conductor de esta tesis sea precisamente el

⁴³ En los últimos años, desde la doctrina científica española se ha publicado un ingente número de artículos jurídicos que ponen de manifiesto las lacras y deficiencias de la regulación española del trabajo doméstico. Sin ánimo exhaustivo, *vid.*, MIÑARRO YANINI, M., “La nueva regulación de la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar: una mejora mejorable (I)”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, núm. 4, 2012, pp. 46-60; MIÑARRO YANINI, M., “La nueva regulación de la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar: una mejora mejorable (y II)”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, núm. 5, 2012, pp. 73-93; CORDERO GORDILLO, V., *La Relación Laboral Especial del Servicio del Hogar Familiar*. RD 1620/2011, de 14 de noviembre, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014; NIETO ROJAS, P., “Trabajo doméstico y derechos colectivos. Algunas reflexiones al hilo del RD. 1620/2011 y del Convenio 189 OIT”, *Lex social: revista de los derechos sociales*, vol. 9, núm. 2, 2019; SALCEDO BELTRÁN, M.^a C., “El trabajo doméstico en España: planteamientos y desafíos insoslayables frente a la “esclavitud moderna””, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 55, 2020; BENAVENTE TORRES, I., “Dificultades para la negociación colectiva en el ámbito de la relación laboral especial del trabajo al servicio del hogar familiar”, *Lex social: revista de los derechos sociales*, bol. 11, núm. 1, 2021, pp. 534-557; FERNÁNDEZ ARTIACH, P. y GARCIA TESTAL, E., “La prevención de riesgos en el trabajo doméstico y de cuidados en España: la necesidad de ratificar los Convenios 189 y 190 de la OIT”, *Lex Social: Revista jurídica de los Derechos Sociales*, vol. 11, núm. 2, 2021, pp. 628-661; QUINTERO LIMA, M. G., “A vueltas con la extinción de la relación laboral especial de trabajadora al servicio del hogar familiar”, *Revista española de derecho del trabajo*, núm. 243, 2021, pp. 235-242 y RODRÍGUEZ COPÉ, M.^a L., “Empleo digno y de calidad: ¿utopía en el trabajo doméstico?”, *Lex social: revista de los derechos sociales*, vol. 11, núm. 2, 2021, pp. 594-627.

análisis del trabajo decente como factor determinante del camino jurídico que se ha emprendido respecto de esta ocupación, tan precaria cuanto esencial.

Por tanto, la presente investigación se centrará en la relevancia social y jurídica del concepto de trabajo decente en el marco de una relación laboral que durante años no ha sido reconocida, no ya como tal, sino como un verdadero trabajo.

Otra finalidad que persigue la realización de una investigación como la presente es la necesidad de plantear que la ratificación del Convenio que aquí se analiza pormenorizadamente resulta fundamental para poder hablar de trabajo decente más allá de los países desarrollados, porque no podemos olvidar que el trabajo de cuidados es asumido por las mujeres de todo el mundo, en países en los que ni siquiera tienen cobertura jurídica.

En definitiva, el valor de esta tesis es hacer un estudio de la OIT, que trascienda de toda delimitación geográfica, porque quiere ser una investigación de ámbito internacional que pueda servir de guía para la regulación del trabajo doméstico en cualquier país del mundo. Sin duda un objetivo ambicioso pero, a la vez, esencial que busca contribuir a la discusión – necesariamente inconclusa – sobre la promoción del trabajo decente para las trabajadoras domésticas.

Así pues, a partir de la consulta de las fuentes típicas de toda investigación jurídica, tales como textos jurídicos internacionales, observaciones generales de las Naciones Unidas, Convenios de la OIT, informes procedentes de organismos gubernamentales y no gubernamentales y artículos académicos, se ha decidido estructurar la presente tesis doctoral en dos bloques. Por una parte, se ahondará en el

paradigma internacional del trabajo decente, devenido finalidad principal del organismo a finales del siglo XX. Por otra parte, se analizarán el Convenio núm. 189 y la Recomendación núm. 201, en cuanto normas mínimas necesarias para alcanzar un trabajo doméstico decente en todo el mundo.

En ese marco, la primera parte, dividida en tres capítulos, llevará a cabo un estudio pormenorizado del objetivo del trabajo decente. A tales fines, se ha considerado oportuno comenzar este análisis desde los mismos orígenes de la Organización pues, es ahí donde se considera que este hunde sus raíces. Seguidamente, tomando la Memoria del Director General de la OIT como punto de partida, se profundizará en su significado, sus características, así como las complejidades y límites en su aplicación. Finalmente, se analizará el trabajo decente en calidad de nuevo Objetivo de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

La segunda parte también se compone de tres capítulos que dan cuenta del largo y arduo camino que ha tenido que afrontar el trabajo doméstico en el seno de la OIT y que se corresponden con las etapas de exclusión, concienciación y, por último, reconocimiento.

PARTE I. UNA APROXIMACIÓN A LA NOCIÓN DE TRABAJO DECENTE

La expresión “trabajo decente” ha sido considerada por algunos como “nuevo bien político mundial”⁴⁴, no obstante, a día de hoy, todavía no existe una definición única y universalmente aceptada del término.

El trabajo decente es voluntaria o involuntariamente, una noción todavía indeterminada. De ahí que en las últimas décadas, tanto desde el propio organismo internacional como desde la comunidad científica, se haya venido desarrollando una extensa labor conceptual, interpretativa y empírica a fin de precisar su significado y tratar de dotarlo de un contenido más concreto⁴⁵.

⁴⁴ BOUTIN, C., *De la mondialisation à l'universalisation : une ambition sociale*, Rapport intermédiaire au Président de la République, Collection des rapports officiels, Décembre 2010, pp. 51 y ss.

⁴⁵ Sin ánimo exhaustivo, en el seno de la OIT, la Revista Internacional del Trabajo dedicó en el 2003 un número monográfico íntegro a “La medición del trabajo decente”. En este número participaron autores como GHAI, D., “Trabajo decente. Concepto e indicadores”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, núm. 2, 2003, pp. 125-160; ANKER, R., CHERNYSHEV, I., EGGER, P., MEHRAN, F., RITTER, J. A., “La medición del trabajo decente con indicadores estadísticos”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, núm. 2, 2003, pp. 161-195; o, BONNET, F., FIGUEIREDO, J. B., STANDING, G., “Una familia de índices de trabajo decente”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, núm. 2, 2003, pp. 233-261. Desde la doctrina científica, han abordado el asunto RODGERS, G., “El trabajo decente como una meta para la economía global”, *Boletín Cinterfor: Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, núm. 153, 2001, pp. 9-28; BARRETTO GHIONE, H., “Concepto y dimensiones del trabajo decente: entre la protección social básica y la participación de los trabajadores en la empresa”, *Boletín Cinterfor: Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, núm. 151, 2001, pp. 153-172; BAYLOS GRAU, A., “Sobre el Trabajo decente: La formación del concepto”, *Derecho & Sociedad*, núm. 46, 2016, pp. 15-24; núm. 15-16, 2012, pp. 77-120; GIL Y GIL, J. L., “Concepto de trabajo decente”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, núm. 15-18, 2012, pp. 77-120; entre numerosos otros autores.

La finalidad de esta primera parte de la investigación seguirá precisamente esa misma corriente investigadora en cuanto propone un análisis jurídico de la configuración y alcance del objetivo del trabajo decente. Para ello, se iniciará el estudio abordando la génesis del concepto; seguidamente se ahondará en las aspiraciones de esta nueva estrategia institucional así como en las complejidades en su construcción y los posibles obstáculos en su aplicación y, finalmente, se ultimarán esta primera parte con un análisis de trabajo decente como objetivo de desarrollo asentado en el seno del sistema de las Naciones Unidas.

CAPÍTULO 1. GÉNESIS DEL TRABAJO DECENTE

Antes de emprender un estudio en profundidad sobre cualquier fenómeno ya sea de carácter jurídico o extrajurídico, se hace necesario abordar los antecedentes históricos e ideas fundamentales que lo inspiraron, pues todo ello constituye un telón de fondo que ayudará a contextualizarlo y comprenderlo de manera integral.

Como suele decirse, el futuro se alimenta del pasado, de manera que, en el supuesto específico del objetivo del trabajo decente, se ha considerado pertinente revisar su evolución histórica desde la propia conformación de la OIT ya que, como se sostendrá a lo largo de la presente investigación, éste no es tan novedoso como pudiera pensarse, en la medida en que constituye un acopio actualizado e integrado de los tradicionales principios y valores del organismo⁴⁶.

Así pues, en el presente capítulo, se realizará un recorrido por los principales hitos históricos de la Organización, puesto que consideramos que su análisis es condición ineludible para entender la configuración y aspiraciones de la que actualmente constituye la finalidad primordial de la OIT: un trabajo decente para todos.

1.1. La creación de la OIT: la justicia social al centro del debate

1.1.1. Antecedentes y contexto histórico

Los orígenes de la OIT se hallan ínsitos en el siglo XIX, momento en el que la economía y la sociedad comenzaron a percibir una importante

⁴⁶ Lo reconoce la propia Organización en OIT, *Reducir el déficit...*, *op. cit.*.

transformación, también denominada por algunos historiadores como la “Primera Globalización”⁴⁷.

El punto de partida de esta *metamorfosis* ha sido asociado con el fenómeno de la Revolución industrial desatado en Gran Bretaña a finales del siglo XVIII, cuyo principal motor fue el cambio tecnológico⁴⁸. Durante este período se produjeron importantes avances técnicos, siendo los más destacados la máquina de vapor – aplicada al transporte – y el maquinismo, el cual no tardó en extenderse a una amplia gama de industrias. La vida pronto se trasladó del campo a la ciudad, de manera que el tradicional sistema económico basado en la agricultura y la artesanía cedió progresivamente ante el sistema económico capitalista, cuya producción

⁴⁷ Existe una cierta discrepancia en torno al fenómeno de la globalización. En efecto, al respecto pueden distinguirse cuatro grandes tesis: una primera tesis emplaza el comienzo de la globalización con las primeras civilizaciones humanas surgidas hace miles de años; una segunda lo ubica con la modernidad europea y los primeros imperios coloniales ultramarinos; otra tesis atribuye el inicio de la globalización al período comprendido entre 1870 y 1914 con el incremento del internacional, las migraciones masivas de personas del campo a las ciudades y el surgimiento del mercado internacional; mientras que, la última y más reciente, considera el nacimiento de este fenómeno en la segunda mitad del siglo XX, como resultado de la ilimitada expansión del sistema capitalista a escala mundial. Vid., COMÍN COMÍN, A., *Historia económica mundial. De los orígenes a la actualidad*, Alianza Editorial, Madrid, 2011 y MARTÍN-CABELLO, A., “Sobre los orígenes del proceso de globalización”, *Methodos Revista de Ciencias Sociales*, núm. 1, 2013, pp. 7-20.

⁴⁸ ALLEN, R. C., *Historia económica mundial: una breve introducción*, Alianza, Madrid, 2013, p. 45.

industrial masiva supuso la multiplicación del rendimiento y el crecimiento de la productividad⁴⁹.

Fue en este contexto que surgieron nuevas clases sociales antagonistas: de un lado, el proletariado, compuesto de obreros asalariados que, privados de sus medios de producción propios, se vieron obligados a vender su fuerza de trabajo para subsistir; y, de otro lado, la burguesía, es decir, empresarios capitalistas propietarios de los medios de producción que ofrecían trabajo a cambio de salarios que apenas permitían la supervivencia. Con esta última clase social al frente de la sociedad, en los países europeos se extendió la doctrina del liberalismo económico radical que promovía la abstención del Estado de la regulación de la actividad económica (el famoso “*laissez faire, laissez passer*”), que, por el contrario, debía ser dejada en manos del libre juego de las fuerzas económicas.

La aparición del Estado liberal dio lugar a una transformación fundamental. Para entonces, “el mercado autorregulado era (todavía) desconocido”⁵⁰. La economía del mercado, entendida como un sistema económico regido, regulado y orientado únicamente por los mercados, venció sobre la tendencia del desarrollo, de modo que “el orden en la

⁴⁹ Como ha señalado, ROMAGNOLI, U., *El derecho, el trabajo y la historia*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1997, pp. 42-43, “La transición hacia el sistema económico capitalista no fue homogénea en todos los países europeos. No obstante, “(...) en todas partes, dicha historia (la del capitalismo industrial) cobra inicio cuando el mercader deja de ser un ‘artesano que se dedica al oficio del transporte’ de productos que coloca en el mercado y empieza a insinuarse la autogestión de los productores. En segundo lugar, cuando el Derecho de las corporaciones artesanas sucumbe al imperialismo del Derecho de las corporaciones mercantiles que, después de adquirir sólidamente el dominio de las relaciones comerciales, desemboca en el campo de las relaciones de producción. En tercer lugar, (con) la separación del productor de la propiedad de las materias primas y de los medios de producción”.

⁵⁰ POLANYI, K., *La Gran Transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 2017, p. 129.

producción y en la distribución de bienes (fue confiada) a ese mecanismo autorregulador” que, a su vez, le impuso al ser humano la lógica de la obtención de la mayor ganancia individual posible⁵¹.

Ese despiadado capitalismo industrial acabó por desposeer al trabajador de toda consideración humana. Su labor, al fin y al cabo, no era más que una “mera” mercancía o, en otras palabras, un “artículo de comercio cualquiera, expuesto igualmente pues, a todas las vicisitudes de la concurrencia, a todas las oscilaciones del mercado”⁵². Las condiciones de trabajo y de vida imperantes en este régimen económico se caracterizaron por estipendios bajos, interminables y agotadoras jornadas de trabajo, precarias condiciones en materia de seguridad y salud laboral y, sobre todo, un vasto ejército de mano de obra dispuesto a todo con tal de subsistir⁵³.

La situación, sin embargo, pronto se tornó insostenible. La elevada precarización de algunos sectores de la sociedad generó la reacción organizada de los trabajadores que exigían unas condiciones de trabajo más justas. Se habían dado cuenta de que colectivamente tenían mayores posibilidades de ejercer presión y lograr sus reivindicaciones de modo que, “los trabajadores com(enzaron) a formar coaliciones frente a la burguesía,

⁵¹ *Ibid.* El mercado autorregulado espera del ser humano que se comporte de manera apropiada a fin de alcanzar las máximas ganancias monetarias.

⁵² MARX, K. y ENGELS, F., *Manifiesto Comunista*, Alianza Editorial, Madrid, 2019, p. 58.

⁵³ Básicamente, “el obrero era tratado como un objeto y apenas tenía la capacidad de reacción a causa del llamado ejército de reserva de mujeres y niños, utilizados extensivamente y a precios mínimos”, *vid.*, OJEDA AVILÉS, A., “La genealogía del contrato de trabajo”, *Civitas. Revista española de derecho del trabajo*, núm. 135, 2007, p. 540.

se un(ieron) para defender sus salarios. Ellos mismos establec(ieron) asociaciones duraderas, con el fin de estar abastecidos en caso de eventuales levantamientos”⁵⁴. Surgió de ahí la denominada “cuestión social”⁵⁵, expresión utilizada para recoger la presión política y las acciones reivindicativas de la clase trabajadora para hacer frente no solo a la ilimitada autonomía de la voluntad empresarial sino también a la ausencia de la intervención estatal en la defensa de sus intereses.

En los años sucesivos, esta reacción encontró reflejo en dos procesos simultáneos y, a la vez, paralelos que marcarán los albores del Derecho internacional laboral u “obrero”⁵⁶: de una parte, el propio movimiento obrero y, de otra, el nacimiento de la legislación internacional del trabajo a partir de la intervención del Estado.

La internacionalización del movimiento obrero no se hizo esperar de forma que bajo el impulso de personalidades tales como F. Engels, K. Marx o M. Bakunin, se fundó en la ciudad de Londres – centro neurálgico del capitalismo industrial – la Asociación Internacional de los Trabajadores (AIT), también conocida como la Primera Internacional, integrada por sindicalistas y activistas políticos⁵⁷. Pese a las fuertes discrepancias internas que condujeron a su disolución algunos años más tarde, su labor continuó a partir de 1889 con la Segunda Internacional, ferviente promotora de la

⁵⁴ Extraído de MARX, K. y ENGELS, F., *Manifiesto Comunista...*, *op. cit.*, p. 61.

⁵⁵ Fueron E. Cabet, C. Fourier y H. de Saint-Simon quienes acuñaron esta expresión en los primeros decenios del siglo XIX. *Vid.*, RAMOS VÁZQUEZ, I., “Derecho Internacional Obrero: Origen y concepto”, *IUSLabor*, núm. 3, 2017, p. 338.

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 336-372.

⁵⁷ RODGERS, G., LEE, E., SWEPSTON, L., VAN DEALE, J., *La Organización Internacional del Trabajo y la lucha por la justicia social: 1919-2009*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2009, p. 4.

instauración de una jornada de trabajo de ocho horas. Para entonces, también se creó la Federación Sindical Internacional (FSI), considerada la primera asociación sindical de centrales obreras⁵⁸.

En vistas del creciente descontento mundial, los Estados alentados por las voces de D. Le Grand y E. Ducpétiaux⁵⁹, entre otros, comenzaron a advertir la importancia de otorgar a la clase trabajadora una protección jurídica internacional. Tras los dos intentos fallidos del Gobierno suizo de convocar una conferencia para tratar temas vinculados con la regulación de determinados aspectos de la relación laboral, en 1890 se celebró en Berlín lo que constituiría el primer intento de organizar un encuentro de gobiernos europeos con el objeto de discutir la posible adopción de una legislación

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Junto a ellos, hubo otras personalidades que también destacaron la importancia de adoptar una reglamentación internacional del trabajo. De manera cronológica, R. Owen, empresario y socialista inglés, fue quien además de promover en Inglaterra la ley sobre limitación de la duración del trabajo de los niños, llevó ante una reunión de los soberanos de los Estados de la Santa Alianza la idea de una acción internacional para la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores. La idea de una legislación internacional también ha sido atribuida a C. Hindley, un político también inglés que reveló ante el Parlamento inglés los riesgos de aumentar el coste de los productos manufacturados en términos competitivos así como la necesidad, en caso de acontecer, de adoptar tratados internacionales para la regulación de la competencia. En la misma época, en Francia, J. Blanqui, L. R. Villermé y D. le Grand avanzaron la idea de una reglamentación internacional del trabajo. De todos ellos, quien defendió dicha posición con más vigor fue éste último que, a partir de 1844, inició a formular proyectos específicos dirigidos a los gobiernos con el fin de ayudar a proteger la clase obrera contra el trabajo proceso y excesivo, con el propósito último de impedir la explotación y la competencia desleal entre países. Junto a él, E. Ducpétiaux, inspector general de prisiones y de centros de beneficencia, destacó en sus escritos la importancia de cooperar entre las naciones para superar los obstáculos derivados de la competencia internacional. Aunque todos han jugado un importante papel en la promoción de esta idea, para VALTICOS, N., *Derecho Internacional del Trabajo*, Tecnos, Madrid, 1997, pp. 29 y ss., han sido éstos dos últimos quienes desarrollaron la idea con más fuerza y perseverancia.

laboral común⁶⁰. Sucesivamente, se organizó en Bruselas en 1897 el I Congreso Internacional de Legislación de Trabajo y, tres años más tarde, su segunda edición en la ciudad de París. En este último evento, además de debatir sobre cuestiones como la limitación de la jornada de trabajo, la prohibición del trabajo nocturno y la inspección de trabajo, se aprobó por unanimidad la creación de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores (AIPLT), compuesta por académicos, políticos y personas procedentes del mundo de la administración, trabajo e industria y oficialmente establecida en Basilea en 1901.

En 1905, la AIPLT convocó su primera Conferencia en la ciudad de Berna. En ella se establecieron las bases para la adopción de dos convenios internacionales que serían adoptados en la Conferencia celebrada en la misma ciudad en el año inmediatamente posterior. Estos dos convenios abordaron algunas de las materias que se reputaron de mayor urgencia: la prohibición, por un lado, de la utilización del fósforo blanco en la elaboración de cerillas y, por otro, del trabajo nocturno de la mujer en la industria. Más allá de su contenido, la verdadera significación de estos convenios residió en la voluntad conjunta de los Estados de avanzar hacia la adopción de una legislación internacional del trabajo⁶¹.

⁶⁰ CANESSA MONTEJO, M. F., *Los derechos humanos laborales en el seno de la Organización Internacional del Trabajo*, Programa Laboral de Desarrollo, 2007, p. 118 y también RAMOS VÁZQUEZ, I., “Derecho Internacional Obrero...”, *op. cit.*, p. 354.

⁶¹ Así lo ha manifestado RAMOS VÁZQUEZ, I. en “Derecho Internacional Obrero...”, *op. cit.*, p. 360.

Aunque la labor de la AIPLT se vio pronto interrumpida por el estallido de la I Guerra Mundial, la misma constituyó el antecedente inmediato de la OIT⁶².

1.1.2. El Tratado de Versalles y la creciente preocupación por el mundo del trabajo

Los antecedentes históricos de la OIT jugaron un papel esencial en su conformación; sin embargo, la guerra y la revolución han sido destacadas como las dos principales detonantes que finalmente condujeron a su fundación⁶³.

La Gran Guerra ejerció una fuerte influencia sobre el mundo del trabajo ya que, como bien afirmaría THOMAS, fue “la guerra la que h(izo) comprender a los obreros organizados que, al alcanzar su plena potencia en el plano internacional, la acción de protección legal era necesaria para poder colmar algunas de sus aspiraciones”⁶⁴.

En consecuencia, durante los cuatro años de conflicto internacional, las organizaciones de los trabajadores no se dieron por vencidas y continuaron sus encuentros a fin de buscar estrategias para mejorar la suerte

⁶² En este sentido se han pronunciado tanto RODGERS, G., LEE, E., SWEPSTON, L., VAN DEALE, J., *La Organización Internacional...*, *op. cit.*, p. 5; como BONET PÉREZ, J., “La Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los derechos fundamentales en el trabajo”, en AA.VV. (Dir. PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. *et al*), *Historia de los derechos fundamentales*, Dykinson, Madrid, Tomo VI, Siglo XX, Vol. III, Libro I, 2013, p. 471.

⁶³ RODGERS, G., LEE, E., SWEPSTON, L., VAN DEALE, J., *La Organización Internacional...*, *op. cit.*, p. 2.

⁶⁴ En THOMAS, A., “La Organización Internacional del Trabajo. Origen, evolución y porvenir”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 115, núm. 3-4, 1996, p. 287.

obrero y proveerles de unas perspectivas mínimamente decentes al término de la guerra⁶⁵.

En este sentido, una primera propuesta, adoptada en una resolución aprobada en 1914 por la Federación Americana del Trabajo (AFL, por sus siglas en inglés), planteaba la celebración de una reunión de organizaciones de trabajadores de los diversos países de manera simultánea a la Conferencia de Paz con el objetivo de contribuir, con sus propuestas, al reconocimiento de los derechos de los trabajadores y a una paz mundial justa y duradera. Los dirigentes sindicales franceses, ingleses, belgas e italianos, reunidos en la ciudad de Leeds en 1916, en cambio, abogaron por la creación de una Oficina Internacional del Trabajo, como organismo encargado de estudiar y desarrollar cuestiones vinculadas con la legislación laboral. Los sindicatos centroeuropeos, en la Conferencia de Berna de 1917, insistieron en la necesidad de que la representación obrera estuviera presente durante el proceso de Paz. Asimismo, en la Conferencia de Londres de 1918 en la que participaron dirigentes de los movimientos sindicales y los partidos socialistas, incluyendo la delegación de los sindicatos americanos, se consideró necesaria la incorporación de una Carta del Trabajo en el Tratado de Paz que se fuera a adoptar. Un conjunto de propuestas que, como se verá a continuación, acabaron teniendo una innegable repercusión en el texto finalmente adoptado.

El expansivo humor revolucionario también fue decisivo a la hora de dedicar una parte del Tratado de Paz a asuntos puramente laborales. Según PHELAN, “la decisión de reservar a los problemas del trabajo un

⁶⁵ In extenso, *cfr.*, VALTICOS, N., *Derecho Internacional del...*, *op. cit.*, p. 53.

lugar de primera importancia en el Tratado de Paz fue, en el fondo, efecto de (1)ª preocupación” nacida a partir del estallido de la revolución bolchevique en Rusia y, sobre todo, de la creciente crispación social que había comenzado a generar protestas, huelgas y revueltas en numerosos países europeos ante el miedo de que la clase política incumpliese sus promesas de acabar con las inhumanas condiciones de trabajo y de vida para entonces presentes en la realidad productiva derivada de la Revolución industrial⁶⁶.

Con estos antecedentes, al término de la I Guerra Mundial, se instaló en Versalles la Conferencia de Paz, a la cual se le encomendó la ardua tarea de construir un “nuevo marco internacional”⁶⁷ de carácter político y económico mediante la elaboración de un tratado que pusiese fin al conflicto bélico comenzado en el año 1914. Teniendo en cuenta las múltiples reivindicaciones de las organizaciones de los trabajadores, ya en su primera sesión celebrada en París el 25 de enero de 1919, se acordó crear una Comisión de Legislación Internacional del Trabajo (CLIT) presidida por el sindicalista estadounidense S. Gompers⁶⁸ y encargada de realizar un estudio sobre la reglamentación internacional del trabajo. En cuestión de

⁶⁶ Traducción propia. PHELAN, E., “The contribution of the ILO to peace”, *International Labour Review*, vol. 59, no. 6, 1946, pp. 608-609.

⁶⁷ RODGERS, G., LEE, E., SWEPSTON, L., VAN DEALE, J., *La Organización Internacional...*, op. cit., p. 6.

⁶⁸ Fue el primer presidente de la AFL y firme partidario de que el trabajo jugase un papel central en el diseño del programa de paz.

pocos meses⁶⁹, la labor desempeñada por la CLIT desembocó en la proposición de un texto que, con pocas modificaciones, sucesivamente pasó a constituir la décimo tercera parte del Tratado de Versalles y la que será la “primera” Constitución de la OIT⁷⁰.

1.1.3. El contenido de la Constitución de 1919

La Parte XIII del Tratado de Paz, posteriormente devenida Constitución de la Organización, fue dedicada íntegramente al trabajo. Ésta supuso, en el marco de la Sociedad de las Naciones (en adelante, SdN), la creación de la OIT, un organismo internacional cuyo cometido consistía en la elevación de las condiciones de trabajo a nivel mundial. Tal y como ha quedado reflejado en el preámbulo del texto constitutivo, su fundación respondió a un conjunto de complejos e interrelacionados motivos⁷¹.

La dimensión humanitaria constituyó el principal motor de creación de la Organización. En aquel período, eran tantos los trabajadores que debían hacer frente a unas condiciones de trabajo generadoras de

⁶⁹ El mérito de haber alcanzado, en un corto período de tan solo tres meses, el acuerdo sobre el marco jurídico-institucional de la Organización Internacional del Trabajo ha sido atribuido a E. Phelan, secretario de la Sección de Trabajo de la delegación británica a la Conferencia de Paz, quien presentó una detallada propuesta en materia laboral, a la cual el resto de gobiernos simplemente se adhirieron. Al respecto, *vid.*, BELLACE, J., “Achieving social justice: the nexus between the ILO’s fundamental rights and decent work”, *Employee Rights and Employment Policy Journal*, vol. 15, no. 1, 2011, pp. 7-8. Tuvo igualmente una importante influencia el proyecto sobre las posibles cláusulas que debía contener el Tratado de Paz elaborado por el gobierno francés. Para más detalle, *cfr.*, VALTICOS, N., *Derecho Internacional del...*, *op. cit.*, pp. 58 y ss.

⁷⁰ Decimos la “primera” Constitución de la OIT porque, posteriormente, la misma ha sido sometida a numerosas reformas y modificaciones.

⁷¹ Puede consultarse el texto originario de la Constitución de la OIT en el siguiente enlace: https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1920/20B09_18_span.pdf (última visita: 20.11.2020).

situaciones de “injusticia”, “miseria” y “privaciones” que urgía la intervención de los Estados y de la Comunidad internacional a fin de placar la deriva *explotativa* causada por la acelerada dinámica productiva de la Sociedad industrial.

El descontento social de millones de trabajadores y sus familias había contribuido – en gran medida – a la desestabilización socio-política de comienzos del siglo XX. De manera que, al término de la I Guerra Mundial y con el movimiento bolchevique en pleno avance, el establecimiento de unas sólidas bases para la paz mundial se había configurado como un objetivo esencial – dimensión política –. La paz, en cualquier caso, no debía ser comprendida únicamente desde su acepción negativa, es decir, como la ausencia de guerra, sino también desde su perspectiva más positiva, entendida como la existencia de una sociedad más justa, solidaria y democrática⁷².

Es a la luz de esta última interpretación, bajo el argumento de que la regulación de las condiciones de trabajo podría combatir la injusticia y contribuir hacia la consecución de una sociedad pacífica y próspera, que se instituyó el principio de justicia social como mandato central de la OIT. Motivo por el cual se explica la incorporación en el propio preámbulo de la Constitución de un llamamiento firme a la mejora de las condiciones de trabajo:

“...por ejemplo, en lo concerniente a la reglamentación de las horas de trabajo, a la fijación de una duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, al reclutamiento de la mano de obra, a la lucha contra el paro, a la garantía de un salario que asegure condiciones de existencia decorosas, a la protección del

⁷² Así lo aclara PHELAN en “The contribution of...”, *op. cit.*, p. 608.

trabajador contra las enfermedades generales o profesionales y los accidentes del trabajo, a la protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, a las pensiones de vejez y de invalidez, a la defensa de los intereses de los trabajadores ocupados en el Extranjero, a la afirmación del principio de la libertad de asociación sindical, a la organización de la enseñanza profesional y técnica y a otras medidas análogas”.

Junto a las anteriores motivaciones, la última obedeció a la necesidad de eliminar las externalidades transfronterizas negativas causadas por los países que no respetaban unas condiciones de trabajo humanas – dimensión económica –. En efecto, como afirmaría POLANYI, la OIT fue creada “con el objetivo parcial de nivelar las condiciones de la competencia entre las naciones de modo tal que el comercio pudiera ser liberado sin poner en peligro el nivel de vida”⁷³ en la medida en que, para entonces, ya se había constatado que el trabajo constituía un factor capaz de ejercer una importante repercusión sobre la competitividad mundial.

Difícil sería el logro de una paz universal y duradera si no se ponía coto a la competencia desleal entre Estados. De hecho, en aquel período, las altas instancias políticas ya habían comenzado a percibir la creciente interdependencia económica de los mercados y, con ello, la importancia de cooperar con el objetivo de evitar que el factor humano pudiese convertirse en un artículo de cambio mediante el cual obtener beneficios en el comercio internacional. Si bien es cierto que el establecimiento de una legislación laboral internacional podía constituir un límite para la libre competencia; la búsqueda de un equilibrio mediante la adopción de un conjunto de

⁷³ POLANYI, K., *La Gran Transformación...*, op. cit., 88.

estándares mínimos y universales se presentaba como única solución para hacer frente a una “competencia destructiva”⁷⁴.

Así las cosas, la justificación para la intervención internacional en el mundo laboral quedó plasmada en uno de los pasajes más conocidos del preámbulo de la Constitución en el cual se afirma que “...*la no adopción por una nación cualquiera de un régimen de trabajo realmente humano pone obstáculos a los esfuerzos de las demás naciones deseosas de mejorar la suerte de los obreros en sus propios países*”. Por vía de esta cláusula se propugnaba el establecimiento de una normativa internacional laboral común a fin de evitar que las ventajas comparativas en el mercado de la competencia internacional pudiesen tentar a los gobiernos y empresarios de las distintas naciones a rebajar los estándares laborales, desanimando aquellos Estados cuya voluntad, en cambio, era la de mejorar las condiciones laborales de sus trabajadores y obstaculizando, por tanto, su afán por adoptar normativas laborales más justas⁷⁵. En el fondo, un marco jurídico internacional de normas laborales tenía la capacidad de contribuir a generar un terreno de juego más nivelado.

⁷⁴ SENGENBERG, W., *The role of labour standards in industrial restructuring: participation, protection and promotion*, International Institute for Labour Studies, Geneva, 1990, DP/19/1990, pp. 8-9, explica que la competencia tiene una doble faceta: la constructiva y la destructiva. En este sentido, la OIT debía laborar en pos de la primera, entendida como la cooperación entre Estados para mantenerse todos ellos en un mismo nivel de desarrollo; y, luchar frente a la segunda, pues implica deterioro, marginación o incluso pérdida de recursos económicos y, consecuentemente, una amenaza frente al *status quo* tanto social como político.

⁷⁵ BONET PÉREZ, J., *Principios y derechos fundamentales en el trabajo. La declaración de la OIT de 1998*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1999, p. 16.

Para alcanzar este “triple” objetivo, las Altas Partes contratantes acordaron dar vida a un organismo internacional doblemente innovador⁷⁶: por un lado, en cuanto a su célebre estructura tripartita y, de otro lado, por su propia actividad, la cual ha consistido – y todavía consiste – en la adopción de Convenios internacionales con el propósito de establecer obligaciones mínimas a respetar por parte de los Estados, creando así un suelo mínimo de protección social⁷⁷.

Partiendo de la primera característica, se ha de destacar que a día de hoy el tripartismo constituye el aspecto más peculiar de la OIT⁷⁸. Se trata de la única organización intergubernamental en la que, al momento de adoptar normas, procedimientos o protocolos, el derecho de voto no pertenece exclusivamente a los gobiernos. Como diría en su día SCHEVENELS, ex Secretario General del Grupo de los Trabajadores, “La decisión de hacer de la OIT una institución tripartita (...) fue una decisión

⁷⁶ Como dirían RODGERS, G., LEE, E., SWEPSTON, L., VAN DEALE, J., *La Organización Internacional...*, *op. cit.*, p. 7, “La creación de la OIT iba a proporcionar un instrumento mucho más poderoso de lo que hasta entonces había existido para ampliar y hacer cumplir una serie de normas internacionales del trabajo. Y, además, al establecer un marco social para el intercambio económico, con la nueva organización se sentarían las bases de un sistema de comercio mundial equitativo”.

⁷⁷ En opinión de PHELAN, E., “The contribution of...”, *op. cit.*, p. 609, tales innovaciones fueron acordadas únicamente en vistas de las circunstancias político-sociales del momento ya que en otro contexto, a su parecer, hubiesen sido totalmente “inaceptables”.

⁷⁸ El término “tripartismo” ha sido acuñado por la propia Organización y hace referencia a la interacción del gobierno, empleadores y trabajadores (mediante sus representantes) como asociados iguales e independientes para buscar soluciones a cuestiones de interés común. Extraído del Tesauro de la OIT, disponible en el siguiente enlace: <https://metadata.ilo.org/thesaurus/601416613.html> (última consulta: 05.12.2022).

revolucionaria”⁷⁹ o, mejor dicho, “un sueño irreal”⁸⁰ dada su capacidad, no solo de unir los esfuerzos de todos los Estados miembros a fin de mejorar las condiciones laborales mundiales, sino de contar con la participación activa de los principales implicados, es decir, los representantes de los empleadores y trabajadores de los distintos países.

Esta singular fórmula, más allá de limitar la exclusividad decisoria de los gobiernos, fue ideada con el propósito de representar la pluralidad de partes e intereses presentes en las relaciones laborales y ofrecer un espacio de diálogo libre y de debate inclusivo. La participación, en pie de igualdad, de los representantes de los empleadores y trabajadores – dos figuras tradicionalmente antagonistas – pretendía otorgarles responsabilidades comunes, haciéndolos sentirse parte de un gran proyecto de gobierno, tanto a nivel nacional como internacional.

Es la propia estructura tripartita la principal fuerza motriz de la Organización⁸¹ ya que, además de encajar con los valores democráticos;

⁷⁹ Afirmación extraída de TAPIOLA, K., *La fuerza motriz: Nacimiento y evolución del tripartismo. El papel del grupo de los trabajadores en la OIT*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2019, p. 1.

⁸⁰ Fueron éstas las palabras utilizadas por el Presidente F. D. Roosevelt en el discurso pronunciado ante la OIT el 6 de noviembre de 1941. Puede consultarse el texto íntegro en su versión original en inglés en el siguiente enlace: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-the-international-labor-organization> (última visita: 23.08.2020).

⁸¹ La estructura tripartita ha sido criticada por favorecer a los Estados occidentales industrializados. Si bien es cierto que a día de hoy casi todos los Estados pertenecen y participan en la OIT, diez de los veintiocho representantes de los gobiernos en el Consejo de Administración representarán a “los Miembros de mayor importancia industrial”, es decir, EE. UU., Alemania, Italia, Francia, Japón, Rusia, Brasil, India y China, seis de los cuales son economías avanzadas. Además, hasta hace algunos años, todos los Directores Generales de la Organización procedían de países occidentales industrializados. *Vid.*, COONEY, S., “Testing times for the ILO: Institutional reform for the new international political economy”, *Comparative Labor Law & Policy Journal*, no. 20, 1999, pp. 368-369.

éste modelo, basado en la firme creencia de que la interacción entre los empleadores y los trabajadores es fundamental para el progreso económico y social, se ha consolidado como alternativa para prevenir la lucha social al ofrecer “procedimientos y técnicas de discusión y negociación para reemplazar los conflictos violentos y (un) medio de asegurar condiciones de trabajo más humanas y dignas”⁸².

Esta forma de gobierno se ha venido manifestando, desde sus orígenes, en los principales órganos deliberantes de la Organización, a saber, la CIT y el Consejo de Administración (en adelante, CA). La Conferencia, también denominada “Parlamento Internacional del Trabajo”, constituye el órgano supremo de la OIT y es la encargada de pronunciarse sobre los grandes temas de política social, elaborar y adoptar las normas internacionales del trabajo y votar el presupuesto de la Organización. Como mínimo una vez al año, los Estados miembros tienen la oportunidad de enviar a la CIT, en su representación, su delegación nacional compuesta de cuatro miembros, dos de los cuales representan a los Gobiernos y los otros dos restantes a los empleadores y trabajadores. Según lo dispuesto en la Constitución, estos dos últimos serán designados “*de acuerdo con las organizaciones profesionales más representativas (...) siempre, claro es, que existan dichas organizaciones*”⁸³. Todos ellos tienen derecho a votar individualmente en todas las cuestiones sometidas a la Conferencia. Además, cada uno de estos delegados puede ser acompañado por un

⁸² Traducción propia. Extraído del discurso de D. Morse con motivo de la concesión del Premio Nobel de la Paz a la OIT, en Oslo, el 11 de diciembre de 1969. Disponible en el siguiente enlace: <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/1969/labour/lecture/> (última visita: 20.11.2020).

⁸³ Artículo 3.3 de la primera Constitución.

máximo de dos consejeros técnicos que, si bien no podrán tomar parte en las votaciones, pueden asegurar la representación de los delegados en las diversas comisiones que constituye la propia Conferencia.

El CA, en cambio, es el órgano ejecutivo, responsable de coordinar las distintas actividades de la CIT, determinar las fechas y el orden del día de la Conferencia, elaborar y examinar el proyecto de programa y presupuesto antes de ser sometido a esta última para su aprobación final y elegir al DG de la Organización. De conformidad con la Constitución, el CA se renueva cada tres años por la CIT, adoptando, igualmente, una estructura tripartita. Tras sucesivas reformas, actualmente comprende un total de cincuenta y seis personas, veintiocho de los cuales son representantes de los gobiernos, catorce de los empleadores y catorce de los trabajadores⁸⁴.

Ambos órganos, en mayor o menor medida, intervienen en el proceso de adopción de las normas internacionales del trabajo. Todo Convenio o Recomendación inicia con la inscripción de la cuestión en el orden del día de la CIT. Es el CA el responsable de elegir, a partir de las propuestas recibidas por parte de los gobiernos, de las organizaciones representativas de los empleadores y de trabajadores o por “*cualquier organización de derecho internacional público*”, cuáles habrán de

⁸⁴ Inicialmente, el CA estaba compuesto por doce representantes de los gobiernos, seis miembros elegidos por los delegados de los empleadores y seis elegidos por los delegados trabajadores a la Conferencia. No obstante, tras la II Guerra Mundial, a medida que aumentaba el número de los Estados miembros de la Organización aumentaban, se decidieron hacer reformas a la Constitución para aumentar, con ello, el número de los miembros del Consejo de Administración. Así, de veinticuatro, el número de los miembros del CA pasó sucesivamente a treinta y dos (reforma de 1922, entrada en vigor en 1934), a cuarenta (reforma de 1953, entrada en vigor en 1963) y finalmente, a cincuenta y seis (reforma de 1972, entrada en vigor en 1974).

inscribirse en el mismo⁸⁵. Como norma general, a fin de garantizar una deliberación rigurosa, una vez que se ha inscrito un asunto concreto en el orden del día de la Conferencia, se da comienzo al procedimiento de “doble discusión”, que consiste en la discusión previa de la cuestión en dos reuniones sucesivas de la Conferencia que culminara, o no, con la adopción del instrumento, siempre y cuando éste se apruebe con una mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes a la misma⁸⁶.

La principal diferencia entre estas dos modalidades normativas es que los Convenios se convierten en tratados internacionales jurídicamente vinculantes tan solo a partir de su ratificación por parte de un Estado; las Recomendaciones, en cambio, no requieren de ratificación y tampoco tienen, por definición, carácter vinculante, pues como su propio nombre indica son instrumentos internacionales que actúan en calidad de directrices, ampliando los estándares mínimos introducidos en los Convenios y proporcionando orientación a los Estados miembros sobre el desarrollo legislativo, la política laboral o la acción nacional. De ahí que, la mayoría de las veces, las Recomendaciones sean adoptadas para complementar a un Convenio⁸⁷.

⁸⁵ Ahora bien, de acuerdo con los términos del artículo 16.3 de la Constitución, la propia Conferencia puede, por mayoría de dos tercios, decidir que una cuestión deba constar en el orden del día de la sesión siguiente.

⁸⁶ *Vid.* artículo 19.2 de la Constitución actual.

⁸⁷ En todo caso, sí existen recomendaciones que se hayan adoptado sin estar vinculadas a algún convenio. Esto normalmente sucede cuando una cuestión no está preparada para la adopción de un Convenio o cuando el asunto a tratar varía tanto de un país a otro que la adopción de un instrumento jurídicamente vinculante resulta prácticamente imposible. Sobre los distintos usos de las Recomendaciones, *cfr.*, VALTICOS, N., “Fifty years of standard-setting activities by the international labour organisation”, *International Labour Review*, vol. 135, no. 3-4, 1996, p. 220.

A día de hoy se han adoptado un total de 190 Convenios y 206 Recomendaciones. Estas normas internacionales, conjuntamente, conforman lo que JENKS ha denominado “*el corpus iuris* de la justicia social”⁸⁸. Según el artículo 19 de la Constitución, una vez adoptado uno de estos instrumentos, los Estados miembros se encuentran obligados a someter la norma, en el plazo de un año a partir del término de la reunión de la Conferencia, a la consideración de la autoridad competente al efecto de que le den forma de ley o bien adopten otras medidas nacionales pertinentes. Quedando así, la decisión última de transformar dichos compromisos internacionales en obligaciones estatales en manos de la buena voluntad de los Estados.

Este marco voluntarista ha sido objetivo de grandes críticas ya que se ha dicho que, con él, el poder legislativo del organismo queda reducido a mínimos⁸⁹. En efecto, a tenor del texto constitucional, la mera pertenencia de un Estado a la Organización no implica, en modo alguno, la obligación de ratificar los Convenios, sino que dicha decisión queda al completo arbitrio de las partes. Ello, por tanto, ha conducido a la creación de lo que SUPIOT ha bautizado como “sistema de *self-service normativo*”, dada la posibilidad de los Estados de escoger, a su antojo, como si de un autoservicio se tratase, aquellas normas que se encuentran dispuestos a

⁸⁸ JENKS utiliza esta expresión en su obra *Social justice in the law of nations: the ILO impact after fifty years*, Oxford University Press, London, 1970.

⁸⁹ *Vid.*, PCIJ., *Advisory opinion. Competence of the ILO to regulate incidentally the personal work of the employer*, Permanent Court of International Justice, Series B, no. 13, 1926, párr. 36.

ratificar⁹⁰. Un sistema que, por lo demás, merma el objetivo de universalidad al que aspira la Organización en su anhelo por lograr la justicia social.

De nada serviría un sistema normativo carente de supervisión de modo que, ya desde su creación, la propia OIT ha contado con un sistema de control del cumplimiento de los compromisos adoptados por los Estados miembros. En este sentido, el texto constitutivo se dotó de un procedimiento de carácter ordinario y otro de carácter contencioso⁹¹. El primero exigía a los Estados, en su condición de miembros de la Organización, la presentación preceptiva ante la Oficina Internacional del Trabajo – órgano encargado de la secretaría de la OIT – de una Memoria anual que recogiese las medidas adoptadas a fin de poner en ejecución los Convenios ratificados⁹². El segundo, en cambio, podía adoptar la forma de reclamaciones cuando éstas fuesen presentadas por organizaciones de los empleadores o trabajadores alegando que “*uno cualquiera de los miembros no ha asegurado suficientemente la ejecución de un Convenio al que dicho miembro hubiera adherido*”⁹³, o bien de quejas formuladas por un Estado

⁹⁰ Expresión utilizada por SUPLOT, A., “El lugar de la Seguridad Social en el sistema de normas internacional de trabajo”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, núm. 2, 2006, p. 131.

⁹¹ Clasificación a partir de BONET PÉREZ, J., *Principios y derechos...*, *op. cit.*, pp. 58 y ss.

⁹² Inicialmente, el órgano encargado de controlar la aplicación de las normas internacionales del trabajo era la Conferencia. No obstante, dada su complejidad y la excesiva labor que ello implicaba, en 1926 se crearon dos órganos que se encargarían de examinar las memorias presentadas por los gobiernos sobre los convenios ratificados: de un lado, la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones y, de otro, la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia General de la OIT.

⁹³ Artículo 23 de la primera Constitución.

miembro de la OIT frente a otro Miembro cuando se considerase que éste último no había “*asegur(ado) de manera satisfactoria la ejecución de un Convenio que uno y otro hubiesen ratificado*”⁹⁴.

Hasta aquí, el texto constitucional parecía ser claro y conciso respecto de los objetivos, la estructura y el funcionamiento de la Organización. Empero, ello no terminaba de satisfacer las expectativas del movimiento sindical internacional, el cual solicitaba un mayor y explícito reconocimiento de los derechos de los trabajadores. En consecuencia, para evitar que todo ello se redujese a papel mojado, en la Sección II de la Parte XIII del Tratado de Paz se acordó incorporar la denominada “Carta del Trabajo”. En ella, las Altas Partes contratantes, reconociendo “*que el bienestar físico, moral e intelectual de los asalariados industriales es de importancia esencial desde el punto de vista internacional*” aceptaron incluir un conjunto de “*métodos y principios para la reglamentación de las condiciones de trabajo que todas las comunidades industriales deberían esforzarse en aplicar*”, sin perjuicio “*de las diferencias de clima, costumbres y de usos, de oportunidad económica y de tradición industrial*” que podían dificultar el alcance de una uniformidad absoluta en las condiciones de trabajo.

La inclusión de la Carta del Trabajo fue, en buena parte, el resultado de las intensas reivindicaciones de los sindicatos internacionales. De las diecinueve propuestas avanzadas por los mismos, tan solo aquellas que recibieron una mayoría de dos tercios de los votos de la CLIT fueron

⁹⁴ Artículo 25 de la primera Constitución.

finalmente incluidas⁹⁵. Por consiguiente, fueron nueve los principios generales consagrados en el artículo 41 de la primera Constitución considerados de “*importancia y urgencia*”: el trabajo no debe ser considerado simplemente como una mercancía o un artículo de comercio; el derecho de asociación para asalariados y también empleadores; el pago a los trabajadores de un salario que les asegure un nivel de vida decoroso; la adopción de una jornada de ocho horas, o de la semana de cuarenta y ocho; la adopción de un descanso semanal de veinticuatro horas, como mínimo, que comprenderá el domingo siempre que fuera posible; la supresión del trabajo de los niños y la obligación de introducir en el trabajo de los jóvenes de ambos sexos las limitaciones necesarias para permitirles continuar su educación y asegurar su desarrollo físico; el principio de salario igual, sin distinción de sexo para el trabajo de igual valor; el reconocimiento de un trato económico equitativo a todos los obreros que residan legalmente en el país; y, por último, la organización de un servicio de inspección que comprenda al personal femenino.

La Constitución, en su preámbulo, se limitó a proclamar la justicia social como fundamento esencial de la paz, pero en ningún momento se detuvo a dotar de contenido a esta noción. Así pues, compartimos la opinión de BONET, quien ha sostenido que el elenco de principios generales enunciado en el artículo 41 del texto constitucional ofrece una primera aproximación al término⁹⁶. Para entonces, la justicia social fue concebida: en primer lugar, como un concepto abierto y no absoluto ya que se limitaba

⁹⁵ ALCOCK, A., *History of the International Labour Organisation*, Macmillan, Edinburgh, 1971, pp. 34-35.

⁹⁶ Así lo manifiesta en BONET PÉREZ, J., “La Organización Internacional...”, *op. cit.*, 476.

a enunciar únicamente aquellas “prioridades” que en la época “*otorgar(i)an beneficios incalculables a los asalariados del mundo*”; en segundo lugar, flexible y, a la vez, evolutivo, pues se entendía que los elementos que conformaban la noción variarían según las circunstancias económicas y sociales de cada momento; y, en último lugar, en cierto grado también inclusivo, puesto que si bien, para entonces, el concepto se encontraba delimitado por el tratamiento jurídico de las condiciones laborales, el reconocimiento de un salario que “*asegure un nivel de vida decoroso*” ya aludía a cuestiones vinculadas al más amplio ámbito de las condiciones de vida y bienestar social⁹⁷.

El artículo 41 de la Constitución, además de orientarnos en una primera interpretación del objetivo de justicia social, marcó – casi treinta años antes de la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante, DUDH) – el punto de partida del organismo en sus esfuerzos por promover y proteger un conjunto de derechos humanos del trabajador. Han sido diversos los autores que han destacado el papel pionero de la Organización, pues en un período histórico en el que la noción de “derechos humanos” todavía no se conocía formalmente, el llamamiento a

⁹⁷ *Ibid*, pp. 476-477. En esta misma dirección también se ha pronunciado GIL Y GIL, J. L., “Justicia social y acción normativa de la OIT”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 3, núm. 4, 2015, p. 6.

“un régimen de trabajo realmente humano”⁹⁸ en el preámbulo del texto, hacía alusión implícita al establecimiento de unas condiciones de trabajo “mínimas” conformes con la dignidad humana del individuo⁹⁹.

Desde entonces, la “prioridades” expresadas en la Sección II del texto han servido de guía para inspirar los primeros años de actividad de la Organización. En la primera Conferencia celebrada en Washington en los meses de octubre y noviembre de 1919 se adoptaron un total de seis convenios que regularon materias como, por ejemplo, la jornada de trabajo en la industria (núm. 1), el desempleo (núm. 2), la protección de la maternidad (núm. 3), el trabajo nocturno de las mujeres (núm. 4), la edad mínima (núm. 5) y, el trabajo nocturno de los menores (núm. 6). En la

⁹⁸ Conforme a una primera interpretación, hay autores que consideran que aquello que debe ser realmente humano es el trabajo en sí mismo, sin embargo, si nos limitamos a analizar la versión original del texto, parece ser que aquello que debe ser humano, no es tanto el trabajo – que ya lo es -, sino más bien el propio sistema de trabajo. En efecto, en inglés, la Constitución de la OIT alude a unas “*humane conditions of labour*”, es decir, “unas condiciones de trabajo humanas”; de manera que la pretendida “humanidad” debe darse no tanto en el propio trabajo, sino más bien en las condiciones en que se ejecuta la prestación laboral. *Cfr.*, GIL Y GIL, J.L., “El trabajo decente como Objetivo de Desarrollo Sostenible”, *Lex Social*, vol. 10, núm. 1, 2020, pp. 143-144 y, para más profundización, MUSSO, P. y SUPIOT, A., *Qu’est qu’un régime de travail réellement humain?*, Hermann, Paris, 2018.

⁹⁹ Así lo ha sostenido PLA, A., “Los Derechos Humanos y la OIT”, *Revista Derecho Laboral Montevideo*, Tomo XXXVII, núm. 173-174, 1994, p. 8, citado en CANESSA MONTEJO, M. F., *Los derechos humanos...*, *op. cit.*, p. 21 y BONET PÉREZ, J., “La Organización Internacional...”, *op. cit.*, p. 468. De manera similar MAHAIM, E., “The historical and social importance of International Labour Legislation”, en AA.VV. (Ed. SHOTWELL, J. T.), *The Origins of the ILO*, vol. 1, Colombia University Press, New York, 1934, p. 17, quien ha considerado que “ya no se puede admitir que el libre juego de los intereses privados haga trabajar a los niños pequeños o a los hombres y mujeres hasta el agotamiento. Ciertas garantías humanitarias se han convertido en postulados fundamentales de la sociedad humana”.

misma sesión también se adoptaron seis recomendaciones¹⁰⁰. En los años inmediatamente sucesivos se aprobaron diversos Convenios que abordaron aspectos como, por ejemplo, el empleo en el mar o en la agricultura, la indemnización por accidentes de trabajo, el descanso semanal o las enfermedades profesionales, entre otros muchos.

Las normas internacionales adoptadas al término de la I Guerra Mundial representaron la voluntad de las tres partes constituyentes de garantizar unas condiciones de trabajo “decentes”¹⁰¹. En este primer período de actividad normativa, la calidad del empleo constituyó la prioridad de la Organización. Se trataba de hacer del empleo una ocupación “deseable”, capaz de garantizar un entorno laboral seguro, protección contra las enfermedades o accidentes profesionales, una equilibrada distribución entre el tiempo de trabajo y la vida personal y familiar, un salario suficiente para una vida digna, subsidios en caso de desempleo y la propia participación del trabajador en las decisiones de la empresa¹⁰². En esencia, se pretendía hacer del trabajo un medio capaz de influir positivamente en la salud y en el bienestar económico y social de la persona trabajadora.

¹⁰⁰ En esa misma reunión se adoptó la Recomendación núm. 1, de 1919, sobre el desempleo; la Recomendación núm. 2, de 1919, sobre la reciprocidad de trato, la Recomendación núm. 3, de 1919, sobre la prevención del carbunco, la Recomendación núm. 4, de 1919, sobre el saturnismo, la Recomendación núm. 5, de 1919, sobre la inspección del trabajo, y la Recomendación núm. 6, de 1919, sobre el fósforo blanco.

¹⁰¹ STANDING, G., “The International Labour Organization”, *New Political Economy*, vol. 15, no. 2, 2010, p. 308.

¹⁰² RODGERS, G., LEE, E., SWEPSTON, L., VAN DEALE, J., *La Organización Internacional...*, *op. cit.*, p. 100.

Sin embargo, no podemos obviar que dichas normas tenían, en aquel entonces, un destinatario muy concreto¹⁰³. Si leemos atentamente el articulado de la Constitución, del mismo se desprende que las normas de la Organización pretendían ofrecer protección a un grupo muy selecto y reducido de trabajadores.

De una parte, hemos de tener en cuenta que, en sus inicios, los miembros de la OIT eran eminentemente Estados europeos industrializados, de manera que las normas por ella elaboradas se ocupaban principalmente de los trabajadores europeos¹⁰⁴. En este sentido, el artículo 41 de la primera Constitución aludía a políticas que debieran ser adoptadas por las “*comunidades industriales*”, asumiendo que tan solo éstas serían capaces de transponer normas tan exigentes de forma inmediata. Además, al aceptar que las “*diferencias de clima, usos y costumbres, oportunidad económica y tradicional industrial*” podrían mermar la aplicación de las normas de la Organización, el Tratado de Paz justificaba una protección sesgada de los trabajadores de las colonias y de otros territorios dependientes¹⁰⁵.

De otra parte, estas normas estaban destinadas a proteger a los “*obreros*” o a los “*asalariados industriales*”¹⁰⁶, restringiendo ulteriormente

¹⁰³ Este asunto ha sido duramente criticado por STANDING en “The ILO: An agency for globalization”, *Development and Change*, vol. 39, no. 3, 2008, p. 357.

¹⁰⁴ Éste primer límite también ha sido denotado por RODGERS, G., LEE, E., SWEPSTON, L., VAN DEALE, J., *La Organización Internacional...*, *op. cit.*, p. 45.

¹⁰⁵ En aras de adaptarlo a “las condiciones locales”, el artículo 35 de la primera Constitución permitía a los Estados introducir en el Convenio las modificaciones pertinentes a fin aplicar los Convenios ratificados a los “territorios no metropolitanos”.

¹⁰⁶ Sin ánimo exhaustivo, estos términos pueden encontrarse en los artículos 3, 8, 11 y 41 de la primera Constitución.

la protección a aquellos trabajadores europeos que desempeñasen sus tareas en el sector industrial. Un sector que, a su vez, estaba fundamentalmente conformado por trabajadores de sexo masculino, contratados a tiempo completo a cambio de un salario estable y, normalmente, afiliados a un sindicato. No erraríamos, por tanto, al afirmar que el mandato inicial de la Organización cubría tan solo una milésima parte de la mano de obra mundial.

El sistema normativo de la OIT, en efecto, fue diseñado en torno al tradicional modelo económico industrial patriarcal del “hombre ganapán”¹⁰⁷, considerado principal sujeto responsable de mantener y sostener económicamente a todos los miembros de la familia. En él, las mujeres estaban claramente infrarrepresentadas¹⁰⁸. La labor primordial de estas últimas era el cuidado del hogar y de la esfera privada y familiar, unas labores que en aquel entonces no eran consideradas “trabajo”. Es por esta razón que, en los inicios de la actividad normalizadora de la OIT, a las mujeres se les otorgó una atención de carácter “especial”¹⁰⁹. Se adoptaron normas con un enfoque proteccionista que trataban de excluir al colectivo femenino de la fuerza de trabajo a fin de preservar intacta su salud y su rol de madres reproductoras y cuidadoras. Prueba de ello es uno de los primeros

¹⁰⁷ Del inglés “*male breadwinner*”.

¹⁰⁸ La poca consideración que se tenía de la mujer, sobre todo, en el mundo del trabajo pudo percibirse ya durante la primera Conferencia de la OIT en la que se rechazó la propuesta avanzada por un grupo de mujeres activistas que exigían el nombramiento obligatorio de una mujer por cada delegación. Tan solo se logró la participación de mujeres, el menos en calidad de consejeras técnicas cuando la cuestión a tratar estuviese relacionada con el trabajo de la mujer. En TAPIOLA, K., *La fuerza motriz...*, *op. cit.*, p. 15.

¹⁰⁹ WHITWORTH, S., “Gender, international relations and the case of the ILO”, *Review of International Studies*, no. 20, 1994, p. 389.

convenios adoptados, el cual prohibía emplear a mujeres durante la noche en empresas industriales tanto públicas como privadas¹¹⁰.

En suma, en el período comprendido entre 1919 y 1930, la Organización adoptó un total de treinta Convenios y treinta y nueve Recomendaciones, de entre los cuales, se ha de hacer una especial mención al Convenio núm. 29, de 1930, sobre el trabajo forzoso, cuya aprobación no solo tuvo importantes repercusiones en los territorios coloniales sino que, además, constituyó el primero de los convenios que posteriormente serían clasificados como *convenios fundamentales* de la Organización.

1.2. La Declaración de Filadelfia: igualdad y dignidad humana

1.2.1. La preeminencia del objetivo social

La I Guerra Mundial provocó importantes transformaciones en el orden político internacional así como en la economía y en el mundo laboral europeos¹¹¹. Los gobiernos y los empresarios tenían la esperanza de que al término del conflicto, la economía retornase a los niveles previos al conflicto. No obstante, en contra de lo deseado, la recuperación económica fue más difícil de lo esperado. La producción industrial en Europa había caído un 33 por ciento entre 1913 y 1920¹¹². El desempleo, además, se mantuvo en niveles muy elevados hasta la segunda mitad de la década de

¹¹⁰ *Vid.*, Convenio núm. 4, de 1919, sobre el trabajo nocturno.

¹¹¹ RODGERS, G., LEE, E., SWEPSTON, L., VAN DEALE, J., *La Organización Internacional...*, *op. cit.*, p. 30.

¹¹² Datos extraídos de HARDACH, G., *La Primera Guerra Mundial 1914-1918*, Crítica, Barcelona, 1986, p. 295.

los veinte, momento en el que todo parecía comenzar a retornar lentamente a la normalidad.

Pese a la inestabilidad del escenario internacional, el entorno se mostró a favor de una organización internacional enteramente dedicada a la promoción del progreso económico y social. En efecto, como se ha visto, en los años inmediatamente sucesivos a su fundación, la acción normativa de la OIT había sido ciertamente fructuosa¹¹³.

Pero la *Gran Depresión* iniciada en el año 1929 a consecuencia del fracaso de los sistemas del mercado, generó la caída del comercio mundial y del sistema financiero y, con ello, el crecimiento masivo del desempleo¹¹⁴. En esta vorágine de inestabilidad global, tanto política, económica como social, la OIT fue puesta a dura prueba. La Organización perdió influencia a raíz del cuestionamiento por parte de los Estados miembros de los

¹¹³ VALTICOS, N., “Fifty years of...”, *op. cit.*, p. 99.

¹¹⁴ Todo comenzó el 29 de octubre de 1929, el conocido “*Black Tuesday*” (Martes Negro), cuando “más de 16 millones de acciones fueron lanzadas al mercado (...) y el valor de los títulos de primera calidad cayó como las acciones de oro falso. Los préstamos estadounidenses a Europa cesaron. El poder adquisitivo se agotó en todo el mundo y los precios cayeron de forma catastrófica. Los países europeos deudores se vieron doblemente afectados. Ya no podían pedir prestados a EE. UU. los dólares con los que pagar sus deudas, y los productos básicos con los que podrían haber pagado ahora sólo poseían una fracción de su valor antes de la caída. Para mantener su propia agricultura e industria y mantener una balanza comercial favorable, estos países se vieron abocados a todo tipo de expedientes en forma de aranceles, restricciones y cuotas a la importación, subvenciones a la exportación y restricciones cambiarias, llegando en algunos casos a un completo control estatal del comercio exterior. Durante los tres años siguientes, el flujo comercial normal se interrumpió casi por completo. El desempleo se disparó en todas partes. Media Europa estaba en bancarota y la otra mitad amenazada de quiebra”. Esta secuencia bien resumida de los hechos ha sido traducida y extraída de ALCOCK, A., *History of the...*, *op. cit.*, p. 99.

beneficios de la “internacionalización”¹¹⁵, causando, a su vez, una notable disminución en el número de ratificaciones de las normas internacionales hasta entonces adoptadas¹¹⁶.

La dificultades de los tradicionales partidos políticos a la hora de responder a una de las peores crisis de desempleo de la historia, le brindaron a la OIT la oportunidad de contribuir con nuevas propuestas e iniciativas. Ésta, cada vez más convencida del inexorable nexo entre lo económico y lo social, trazó un programa basado en la promoción de medidas de política monetaria y crediticia, de comercio internacional y de obras públicas con el objetivo de paliar el sufrimiento social generalizado, reducir el desempleo y tratar de reactivar la economía mundial¹¹⁷.

A pesar de los esfuerzos sinceros de la OIT por contribuir al debate relativo a la crisis económica y financiera, ésta fue de tales magnitudes que logró truncar el equilibrio forjado años antes por el Tratado de Versalles, abriendo así paso a nuevas tendencias de carácter totalitario. En la búsqueda de soluciones para tratar de hacer frente a los trágicos efectos de la Gran Depresión, hubo Estados que mantuvieron sus estructuras democráticas; otros, en cambio, se decantaron por modelos económicos alternativos – aunque radicales – como, por ejemplo, el comunismo o el fascismo.

¹¹⁵ HUGHES, S. y HAWORTH, N., *The International Labour Organization (ILO). Coming in from the cold*, Routledge, Oxon, 2011, p. 10, sostienen que otro de los factores que influyó en la reticencia de los Estados miembros a ratificar nuevos convenios fue la no participación de importantes competidores tales como EE. UU. o la Unión Soviética.

¹¹⁶ Las ratificaciones, que alcanzaron un máximo de 79 en 1928-29, cayeron a 28 para finales de 1933. En ALCOCK, A., *History of the...*, *op. cit.*, p. 99.

¹¹⁷ *Ibid*, pp. 100 y ss, para mayor profundización sobre el asunto.

Esta crisis estructural de la democracia política tuvo importantes consecuencias para la actividad de la Organización¹¹⁸. Los regímenes fascistas provocaron múltiples enfrentamientos en el seno del organismo ya que se trataron de cuestionar – aunque sin éxito – las credenciales de los delegados de los trabajadores de los países fascistas por encontrarse éstos bajo el absoluto control gubernamental. Sobre las mismas bases, cuando la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) entró a formar parte de la OIT, se pusieron en duda las credenciales de los representantes de los empleadores y los trabajadores. Estas reacciones tuvieron como resultado el abandono de la Organización por parte tanto de los países europeos con regímenes totalitarios como de la propia URSS¹¹⁹.

Frente a este escenario oscuro, en el mismo período, al otro lado del atlántico, F. D. Roosevelt fue elegido Presidente de Estados Unidos (EE. UU.) bajo la esperanza de que pudiese subvertir los efectos de la gran depresión y devolver la prosperidad a todos los estadounidenses. Las tradicionales fórmulas liberales se habían mostrado inválidas e insuficientes para dar solución a la nueva situación. El mercado, por sí mismo, ya no era capaz de hacer frente a las graves problemáticas causadas por la libertad económica y la especulación. Así, meses después de asumir el cargo, la administración del Presidente F. D. Roosevelt lanzó el llamado “*New Deal*”.

Esta nueva política económica, inicialmente aplicada en EE. UU. y posteriormente extendida al resto de los países industrializados, se sustentó

¹¹⁸ RODGERS, G., LEE, E., SWEPSTON, L., VAN DEALE, J., *La Organización Internacional...*, *op. cit.*, p. 30.

¹¹⁹ ALCOCK, A., *History of the...*, *op. cit.*, pp. 118 y ss.

en los postulados del economista británico J. M. Keynes, quien defendía la intervención del Estado en la economía a fin de conservar el equilibrio y revertir las crisis cíclicas¹²⁰. Los procesos de mercado y las actividades corporativas fueron circundadas de una red de políticas sociales y de un entorno normativo que pretendía impulsar la estrategia económica e industrial. Esta corriente ideológica, que casaba a la perfección con los tradicionales valores y principios promovidos por la OIT, contribuyó a la posterior consolidación de los Estados de Bienestar, a saber, un sistema económico que apostaba por la intervención activa del Estado en el mercado a fin de garantizar un pleno empleo, un crecimiento económico sostenido y el bienestar de todos sus ciudadanos¹²¹.

Con todo, fue el estallido de la II Guerra Mundial lo que colocó a la OIT ante una verdadera encrucijada. En aquel período la Organización tuvo que hacer frente a innumerables dificultades, hasta el punto de ser “exiliada” de Europa, teniendo que instalarse temporalmente en la ciudad

¹²⁰ La obra de J. M. KEYNES titulada *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, publicada en 1936, representa la esencia de su contribución a la teoría económica.

¹²¹ Como argumentaría ESPING-ANDERSEN, G., “Después de la edad de oro: el futuro del Estado Benefactor en el nuevo orden mundial”, *Desarrollo Económico*, vol. 36, núm. 142, 1996, p. 523, el desarrollo del Estado benefactor representó un esfuerzo de reconstrucción tanto económica, como moral y política. “En lo económico, se apartó de las ortodoxias de los mecanismos de mercado y apuntó a la ampliación del nivel de ingresos y de la seguridad laboral como derechos de la ciudadanía. En lo moral, promovió las ideas de justicia social, solidaridad y universalismo. En lo político, formó parte de un proyecto de construcción nacional que procuraba reafirmar la democracia liberal contra los peligros gemelos del fascismo y del comunismo. Muchos países se autoproclamaron “Estados benefactores”, no tanto para poner un rótulo específico a sus políticas sociales como para promover la integración social en el piano nacional”.

de Montreal¹²². Además, el fracaso de la SdN por no ofrecer respuestas contundentes ante el degradado panorama internacional, le generó una enorme pérdida de reputación y la OIT, en calidad de institución vinculada a la SdN, corría el riesgo de sufrir el mismo destino. Sin embargo, durante los seis años que duró el conflicto bélico, la OIT recibió un fuerte apoyo por parte de los Estados miembros, pues todos tenían claro que el elemento “trabajo” iba a ser central para alcanzar una sociedad pacífica al término de la guerra¹²³. Así, pese a los múltiples obstáculos, la Organización dedicó todos sus esfuerzos por reconstruir el nuevo orden mundial que estaba por venir.

En los meses de octubre y noviembre de 1941, la OIT decidió celebrar en Nueva York y Washington una Conferencia extraordinaria. Todo ello con un único objetivo: su supervivencia¹²⁴. De acuerdo con el artículo 3 de la Constitución, la Organización debía necesariamente reunirse, como mínimo, una vez al año. Además, para permanecer activa, precisaba de la aprobación de los presupuestos anuales y de su traslado a la ciudad de Montreal. Básicamente, este encuentro representó la ocasión perfecta para que la OIT se recolocase nuevamente al centro de la escena

¹²² En este período, la sede de la OIT ubicada en Ginebra estaba amenazada por la rápida escalada de la Alemania Nazi. Suiza, que quería permanecer neutral en el conflicto, consideraba que la presencia de la Organización en su territorio podía tensar las relaciones con el Gobierno alemán, de modo que, la OIT se vio obligada a buscar, de manera temporal, un lugar donde desplazarse. Para conocer con mayor profundidad los problemas con los que tuvo que lidiar la OIT, es de interés KOTT, S., “Fighting the War or Preparing for Peace? The ILO during the Second World War”, *Journal of Modern European History*, vol. 12, no. 3, 2014, pp. 359-376.

¹²³ La mayoría de Estados miembros coincidieron en la importancia de que la OIT continuase con sus actividades durante el conflicto pues pensaba que debía funcionar con la mayor normalidad posible ante el inminente conflicto bélico. *Vid.*, ALCOCK, A., *History of the..., op. cit.*, pp. 151 y ss.

¹²⁴ ALCOCK, A., *History of the..., op. cit.*, pp. 161-162.

internacional, reafirmando su papel esencial en la reconstrucción de la posguerra.

La conferencia extraordinaria estuvo precedida por el conocido discurso de las “cuatro libertades” del Presidente F. D. Roosevelt, en el cual, además de reconocer un conjunto de libertades civiles, se formularon una serie de objetivos globales de carácter social¹²⁵. Estos objetivos fueron posteriormente concretados en la *Carta del Atlántico* suscrita el 14 de agosto de 1941, por el Presidente F. D. Roosevelt y el entonces Primer Ministro inglés W. Churchill. En ella se proclamaron ocho principios comunes que debían ejercer de base para las políticas nacionales de los respectivos países, en los cuales radicaban las esperanzas de lograr un mundo mejor. De entre ellos, el quinto principio hacía un llamamiento a las naciones a fin de “alcanzar el máximo nivel de colaboración (...) en el campo económico con el objetivo de garantizar a todos mejores condiciones de trabajo, progreso económico y seguridad social” mientras que el sexto destacaba la confianza de “ver establecida una paz que ofrezca a todas las naciones los medios para vivir seguras dentro de sus fronteras, y que brinde asimismo a sus habitantes la oportunidad de vivir emancipados del temor y de la necesidad”¹²⁶.

¹²⁵ En su discurso hizo referencia a “la libertad para vivir sin miseria”, que debía ser entendida como la existencia de acuerdos económicos capaces de asegurar a los habitantes de todas las naciones una vida en paz y con salud. El discurso íntegro en inglés puede ser consultado en el siguiente enlace: <https://voicesofdemocracy.umd.edu/fdr-the-four-freedoms-speech-text/> (última visita: 21.11.2020).

¹²⁶ Traducción propia. El documento completo, en su versión original en inglés, está accesible en el siguiente enlace: <https://www.unmultimedia.org/searchers/yearbook/page.jsp?volume=1946-47&page=37&searchType=advanced> (última visita: 15.10.2020).

A la sazón, el componente social ya se encontraba al centro de la política mundial. Los Estados miembros ya habían comenzado a interiorizar la idea de que “la política económica ya no p(odía) ser un fin en sí misma. E(ra) tan solo un medio para alcanzar los objetivos sociales”¹²⁷. En consecuencia, durante la Conferencia extraordinaria, la OIT no solo asumió los principios enunciados en la Carta del Atlántico, sino que también ofreció su total colaboración para la consecución de los mismos, esbozando un plan internacional por la reconstrucción puesto que, a su parecer, era cuanto menos natural y en todo caso oportuno que fuese llamada a participar en el proyecto de reconstrucción dado su profundo conocimiento de los problemas sociales a nivel mundial¹²⁸. En este sentido, avanzaría BUTLER, Director Interino de la OIT en aquel momento, que:

“... en este recodo de la historia del mundo, en el momento que el conjunto de esfuerzos políticos se va(n) a concentrar sobre el extenso objetivo de la seguridad económica fundada en la justicia social, parece indicado que por un mandato solemne, la Organización Internacional del Trabajo esté encargada de una parte de la tarea, y que los hombres y mujeres de todo el mundo tengan la confianza de que sus Gobiernos, prosiguiendo enérgicamente esta política de seguridad, apelarán al concurso de la Organización”¹²⁹.

En vista del objetivo declarado de lograr una seguridad económica fundada en la justicia social, en la Conferencia, la OIT esbozó un primer

¹²⁷ Fueron estas las palabras del Presidente Roosevelt en la Conferencia extraordinaria de la OIT de 1941. Cfr., OIT, *Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo*, Actas de las Sesiones, Organización Internacional del Trabajo, Nueva York y Washington D.C, 1941, p. 194.

¹²⁸ OIT, *La OIT y la reconstrucción económica y social*, Memoria del Director Interino de la Oficina Internacional del Trabajo para la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo, Nueva York, 1941, pp. 102-103.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 104.

proyecto de plan internacional de reconstrucción. En él se destacó la centralidad del objetivo social y se insistió en la importancia de eliminar el desempleo, el establecimiento de mecanismos de colocación, la formación y el reciclaje profesional, el mejoramiento de la protección social, un salario mínimo vital para aquellos que sean demasiado débiles para conseguirlo por sí mismos, medidas para promover una mejor nutrición, una vivienda adecuada e instalaciones para el ocio y la cultura y el establecimiento de una política internacional de obras públicas para el desarrollo de los recursos mundiales¹³⁰.

La OIT, ante dichas circunstancias, ya visualizaba para sí misma un futuro esperanzador. El organismo consideraba que su representación en las conferencias y organismos económicos internacionales le otorgaría la posibilidad de “velar por que las medidas económicas adoptadas faciliten, en lugar de estorbar, el programa de seguridad económica y de justicia social, que es (su) única razón de ser”¹³¹. Pero la realidad fue otra. Si bien se le había prometido que jugaría un importante papel en la reconstrucción de un nuevo orden internacional basado en la justicia social lo cierto es que, en última instancia, fue “marginada” de los principales encuentros

¹³⁰ *Ibid.*, pp. 88-108.

¹³¹ *Ibid.*, p. 111.

internacionales que tenían como asunto principal la planificación de la posguerra¹³².

Los delegados sindicales, desconcertados por la exclusión, le urgieron a la OIT convocar – tan pronto como fuera posible – una reunión del CA, en cuya agenda debía necesariamente constar la celebración de una Conferencia General en mayo de 1944, la agenda de dicha Conferencia y un análisis de las causas que habían conducido a dicha exclusión¹³³. Se decidió así que la Conferencia debía celebrarse en la ciudad de Filadelfia¹³⁴ con el objetivo de readaptar la estructura de la Organización a las nuevas exigencias globales y, sobre todo, preparar el terreno para una posible revisión de la Constitución a fin de dotar al organismo de la capacidad necesaria para formar parte del nuevo marco institucional que había comenzado a forjarse en la posguerra.

Como punto primero del orden del día de la Conferencia celebrada en 1944 se presentó un extenso informe cuyo objeto era la política,

¹³² La OIT fue excluida de la Conferencia para la Alimentación y la Agricultura celebrada en Hot Springs en 1943; de la Conferencia de Dumbarton Oaks de 1944, en la que se hallan los orígenes de la Organización de las Naciones Unidas; y, de la Conferencia de San Francisco de 1945, a la que se invitaron cuarenta y seis naciones a fin de discutir el contenido de la Carta de las Naciones Unidas. Al respecto, puede leerse ALCOCK, A., *History of the...*, *op. cit.*, 1971, pp. 169 y ss; y, KOTT, S., “Fighting the War...”, *op. cit.*, pp. 360 y 371.

¹³³ ALCOCK, A., *History of the...*, *op. cit.*, p. 176.

¹³⁴ Como bien destaca SUPLOT. A., *El espíritu de Filadelfia. La justicia social frente al mercado total*, Península, Barcelona, 2010, p. 21, la voluntad de refundar un nuevo ordenamiento jurídico internacional “no podía situarse bajo mejor égida que la de la ciudad de Filadelfia. Forjado a partir del griego (Φιλαδέλφεια: «amor fraterno», el nombre de esta ciudad, se convirtió en el siglo XVIII en el hogar de la Ilustración norteamericana, simboliza la aspiración de sus fundadores en 1681 por un mundo de fraternidad y de tolerancia religiosa”.

programa y posición futuras de la Organización Internacional del Trabajo. Ya en el Prefacio se ponía de manifiesto que:

“...el Consejo de Administración (había llegado) a la conclusión de que, a pesar de la fuerte y costosa lucha que todavía hay que vencer antes del final de las hostilidades, el comienzo de una acción internacional concertada para afrontar los problemas de la postguerra hace imperativo que la Organización Internacional del Trabajo defina, sin mayor tardanza, su propia política y programa futuros y su lugar en el proceso de la reconstrucción de postguerra, así como la posición de que debería gozar en la organización general de la vida internacional del mundo”¹³⁵.

La evolución de la política mundial y, con ello, la aparición de organizaciones como las Naciones Unidas o las instituciones de Bretton Woods, había probado la necesidad de que la OIT se sometiese a un proceso de “actualización” de cara a la nueva configuración mundial¹³⁶. Si quería evitar sufrir un destino similar al de la SdN – la cual no sobrevivió al conflicto militar – necesariamente debía redefinir “los fines y objetivos que tendr(ía) en el período hacia el cual progresa(ba) el mundo”¹³⁷. Había llegado, por tanto, el momento de introducir en el texto de la Constitución “una nueva declaración de los principios generales” en la que el elemento social ocupase un lugar central¹³⁸. En otras palabras, se estaba proponiendo

¹³⁵ Vid., OIT, *Política, programa y posición futuras de la Organización Internacional del Trabajo*, Informe I presentado en la 26ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Oficina Internacional del Trabajo, Montreal, 1944, p. 3.

¹³⁶ Para LEE, “la Declaración de Filadelfia refleja el afán de la OIT por adaptarse al nuevo orden mundial y, más concretamente, por dotarse de un papel dentro del nuevo sistema de organizaciones internacionales que se estaba estableciendo”. Vid., “Orígenes y vigencia de la Declaración de Filadelfia”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 113, núm. 4, 1994, p. 532.

¹³⁷ OIT, *Política, programa y...*, *op. cit.*, p. i.

¹³⁸ *Ibid.*

la adopción de un verdadero “mandato social” que podía tomar la forma de una Declaración solemne, marcando con ello “un punto de partida decisivo en la historia de la Organización”¹³⁹.

Aun sin finalizar la II Guerra Mundial, el 10 de mayo de 1944, la CIT, congregada en Filadelfia en su vigesimosexta reunión, aprobó por unanimidad la *Declaración de los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo*, también conocida con el nombre de Declaración de Filadelfia. Un texto que destaca por su significación y contenido puesto que, tal y como ha afirmado SUPIOT, representa “la primera expresión de voluntad de edificar, a la salida de la II Guerra Mundial, un nuevo orden internacional que no estuviera basado en la fuerza, sino en el Derecho y la justicia”¹⁴⁰.

1.2.2. El significado de la Declaración de Filadelfia

La Declaración de Filadelfia marcó un punto de inflexión en la Organización. No solo constituyó la primera de las declaraciones solemnes del organismo, sino que, en palabras de KOTT, este instrumento supuso su propio “renacimiento”¹⁴¹. Tras un período marcado por la incertidumbre en el que la OIT estuvo al borde de su desintegración, la Declaración representó la ocasión perfecta para que el organismo recuperase su *raison*

¹³⁹ *Ibid.*, p. 4.

¹⁴⁰ *Cfr.*, SUPIOT, A., *El espíritu de...*, *op. cit.*, p. 11.

¹⁴¹ KOTT, S., “ILO: Social justice in the global world? A history in tension”, *International Development Policy*, no. 11, 2019, p. 1/9 (version disponible en línea).

d'etre, trazando un mandato renovado y cónsono con las demandas sociales de la época.

La OIT había vuelto para quedarse. Y ello lo demostró mediante la asunción de una misión firme y extremadamente ambiciosa¹⁴². A la hora de definir el mandato renovado de la Organización, la Declaración de Filadelfia adoptó una serie de principios y objetivos mucho más exigentes en comparación con los enunciados en la Constitución, lo que le dio al organismo un nuevo impulso y sentó unas nuevas bases para reforzar su papel en el proyecto de reconstrucción del nuevo orden mundial.

Esta Declaración solemne estaba llamada a ejercer una gran influencia tanto sobre la actividad de la Organización como sobre la de sus Miembros. En efecto, en 1946, fue incorporada a la Constitución de 1919, sustituyendo el artículo relativo a los principios generales – inicialmente el artículo 41 – y, por tanto, pasando a constituir un anexo y parte integrante de la misma. Con esta reforma, los Estados miembros de la OIT no solo suscribieron los objetivos y principios en ella establecidos, sino que, sobre todo, se comprometieron a cumplirlos en calidad de obligaciones constitucionales¹⁴³.

Se trataba de un texto sucinto pero a la vez concentrado y sugerente que estableció los fines y objetivos de la OIT, así como los principios que debieran inspirar la política de todos sus Miembros. En lugar de optar por un extenso instrumento que amplificase el catálogo de derechos, en su día

¹⁴² Destaca LEE que los objetivos que la propia Declaración confiaba a la OIT eran una meta ambiciosa, por no decir completamente “utópica”. En LEE, E., “Orígenes y vigencia...”, *op. cit.*, p. 546.

¹⁴³ *Vid.*, HUGHES, S. y HAWORTH, N., *The International Labour...*, *op. cit.*, p. 13.

se consideró más razonable adoptar una “declaración de mínimos” aplicable en todos los países, con independencia de la concreta situación económica, social o política de cada uno de ellos¹⁴⁴. De ahí que, desde entonces, poco se haya cuestionado su contenido y siga estando todavía tan vigente en la actualidad¹⁴⁵.

La primera parte de la Declaración de Filadelfia actualizó y desarrolló ulteriormente los principios fundamentales sobre los cuales estaba basada la acción de la Organización. La misma reconoció nuevamente que “*el trabajo no es una mercancía*” – Parte I, apartado a) –, pero de una manera mucho más radical. En esta ocasión, prescindió del controvertido adverbio “*simplemente*”¹⁴⁶, probablemente con el propósito de alejarse de las teorías capitalistas de reificación del ser humano que habían predominado en los años anteriores y concienciar así a los Miembros acerca de la indivisibilidad del trabajo y la persona del trabajador. Esta nueva redacción pretendía conferir a la actividad laboral un carácter

¹⁴⁴ Destacarí­a la OIT que “una declaración semejante será esencialmente una promesa de que la política de la Organización y la de sus Miembros, estará consistentemente dirigida, por un período de años, hacia la obtención de ciertos fines. Una promesa semejante puede ser cumplida, por medios de los cambios de las circunstancias que forzosamente han de presentarse con frecuencia excepcional durante un período de profunda incertidumbre, únicamente si se expresa la firme resolución de todos los elementos de la Organización. Por lo cual, debe ser expresa en los términos más amplios y con carácter inequívoco, debiendo evitarse los detalles, y ha de estar a las materias que reúnan con todas probabilidades, el acuerdo general dentro de la Organización”. OIT, *Política, programa y...*, op. cit., p. 12. También se han manifestado en este sentido GIL Y GIL, J.L. y USHAKOVA, T., en “La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo”, *Documentación laboral*, núm. 59, 1999, p. 103.

¹⁴⁵ SUPIOT, A., *El espíritu de...*, op. cit., p. 27.

¹⁴⁶ Recuérdese que el primero de los principios generales enunciados en el artículo 41 de la Constitución rezaba que “*el trabajo no debe ser considerado simplemente como una mercancía o un artículo de comercio*”. Tal y como se desprende de KOTT, S., “ILO: Social Justice...”, op. cit., p. 27, el uso del término “*simplemente*” enfureció al sindicalista S. Gompers al considerarlo ofensivo.

humanizador al afianzar el reconocimiento de la dignidad humana en el mundo del trabajo¹⁴⁷. También señaló enérgicamente que “*la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante*” – Parte I, apartado b) –, enfatizando así el valor medular de estos derechos, especialmente para un organismo cuya estructura era tripartita. Por último, reemplazó el objetivo que pretendía eliminar todo obstáculo al mejoramiento de las condiciones de trabajo por la imperiosa lucha contra “*la pobreza*” y “*la necesidad*” a fin de garantizar un bienestar común – Parte I, apartados c) y d) –, el cual se entendía que solo podría ser alcanzado mediante la participación equitativa de los gobiernos y los representantes de los trabajadores y empleadores en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático – Parte I, apartado d) –¹⁴⁸.

Tras el salvajismo propio de la II Guerra Mundial, en 1944 se impuso un espíritu de concordia y el deseo de construir un verdadero futuro en paz. Para “refundar un orden internacional civilizado (se) exigía pues el sometimiento de todos los Estados al respeto de los derechos y libertades

¹⁴⁷ Tal y como ha afirmado de reciente SOMAVÍA, J., *El trabajo decente. Una lucha por la dignidad humana*, Organización Internacional del Trabajo, Santiago, 2014, pp. 29-30, “No se puede tratar el trabajo como un producto más al que asignamos un valor de mercado. Es verdad que el costo de producción incluye el costo de trabajo, que a su vez es definido por el mercado laboral. Sin embargo, lo que constituye un costo en el proceso de producción es a la vez una persona: estamos pagando entonces no solo por los componentes materiales sino también por eso que llamamos ser humano. Surge aquí un problema ético, porque la persona no puede ser definida por el mercado en su relación con la sociedad”. En este mismo sentido, se ha sostenido que la proclamación de este principio sentó, nada más y nada menos, la base filosófica de la “humanización del trabajo”, aludiendo, por tanto, al “derecho humano al trabajo” aún antes que la propia DUDH. *Vid.*, PRECIADO DOMENECH, C. H., *Breve historia del trabajo y los derechos fundamentales*, Bomarzo, Albacete, 2018, p. 71

¹⁴⁸ A los ojos de LEE, ello representó “un firme compromiso en favor de un crecimiento equitativo de la economía mundial de posguerra”, en “Orígenes y vigencia...”, *op. cit.*, p. 539.

universalmente reconocidos y el establecimiento de las bases normativas de un ideal de justicia común a «todos los pueblos del mundo»¹⁴⁹. De ahí que la segunda parte de este instrumento solemne no se limitase únicamente a reafirmar que “*la paz permanente sólo puede basarse en la justicia social*” sino que propugnó como “*propósito central de la política nacional e internacional*” – Parte II, apartado b) – la consecución del principio según el cual “*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*” – Parte II, apartado a) –.

A tales fines, en línea con la concepción del Estado benefactor, la Parte III de la Declaración delimitó un conjunto de amplias metas de carácter social, de entre las cuales cabe nombrar, a modo de ejemplo, el pleno empleo y la elevación del nivel de vida; la justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y necesiten protección; la extensión de las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes lo necesiten; la protección de la vida y la salud de los trabajadores; la protección de la infancia y la maternidad; o el acceso a alimentos, vivienda y medios de recreo y cultura adecuados. El objetivo del pleno empleo fue, además, ulteriormente completado mediante objetivos que especificaban la importancia de emplear a los trabajadores en ocupaciones en donde puedan tener la satisfacción de utilizar en la mejor forma posible sus habilidades y conocimientos así como la necesidad de ofrecer oportunidades de

¹⁴⁹ SUPIOT, A., *El espíritu de..., op. cit.*, p. 20.

formación profesional y medios para el traslado de trabajadores, incluso en el contexto migratorio¹⁵⁰.

Para lograr el cumplimiento del nuevo programa de acción, la OIT era consciente de la importancia de compartir las responsabilidades de la nueva agenda político-jurídica mundial, pues sabía que sólo de esta forma podría aspirar a conseguir “*el bienestar de todos los pueblos*” – Parte IV-. Efectivamente, la Declaración de Filadelfia era un instrumento excesivamente ambicioso para ser logrado por un único organismo. En consecuencia, en un nuevo contexto mundial en el que la escena internacional estaba protagonizada por una multitud de organizaciones internacionales igualmente competentes en el ámbito de las políticas económicas y sociales, la OIT ofreció su total colaboración en la tarea de utilizar de la forma más completa y amplia los recursos productivos del mundo así como en la adopción de “*medidas para aumentar la producción y el consumo, evitar fluctuaciones económicas graves, realizar el progreso económico y social de las regiones menos desarrolladas, asegurar mayor estabilidad de los precios mundiales de materias primas y productos alimenticios básicos y fomentar un comercio internacional de considerable y constante volumen*” – Parte IV –.

La quinta y última disposición de la Declaración manifestó el carácter universal del instrumento y, sobre todo, de los principios en ella

¹⁵⁰ La Declaración otorgó al asunto del pleno empleo un lugar central en el mandato de la OIT. De conformidad con LEE esto obedeció a diversos motivos: el primero se basaba en el reconocimiento del vínculo existente entre el desempleo y los problemas sociales y políticos; el segundo se fundaba en la experiencia de la guerra, la cual había demostrado que el pleno empleo era una meta asequible; el tercero y último se derivaba de la magnitud de los problemas de empleo previsible después de la guerra. *Vid.*, LEE, E., “Orígenes y vigencia...”, *op. cit.*, p. 538.

enunciados al afirmar que éstos “*son plenamente aplicables a todos los pueblos, y que si bien en las modalidades de su aplicación hay que tener debidamente en cuenta el grado de desarrollo social y económico de cada pueblo, su aplicación progresiva a los pueblos que todavía son dependientes y a los que ya han llegado a gobernarse por sí mismos interesa a todo el mundo civilizado*” – Parte V –. Mediante esta afirmación, una vez más, la OIT reafirmó la dimensión eminentemente humanitaria de su mandato.

Ahora bien, más allá de lo que representó para la OIT, la importancia de la Declaración radica en diversos otros motivos que serán objeto de análisis a continuación. El primero de éstos guarda relación con la ampliación del ámbito competencial de la Organización. A partir de la adopción de este instrumento solemne, la OIT dio un significativo salto cualitativo. El mandato inicial, tal y como había sido definido por el Tratado de Versalles, viró desde la esfera de lo puramente *laboral* a la más amplia esfera de lo *social*¹⁵¹. Esta necesidad de ampliar el mandato competencial del organismo ya había sido puesta de manifiesto años antes en la Memoria del Director interino de la Oficina Internacional del Trabajo de 1941 en vista de las dramáticas consecuencias sociales de las políticas económicas durante la Gran Depresión:

“El programa de ahora, en su objetivo y en sus orígenes, tiene otro alcance. No se limita al campo bastante restringido de las condiciones de trabajo, sino que incluye también, una vez más, las condiciones de vida. No han surgido reivindicaciones dirigidas por el grupo de la colectividad hacia otros grupos

¹⁵¹ Cfr., BONET PÉREZ, J., “La Organización Internacional...”, *op. cit.*, p. 485.

rivales, sino que han nacido de la convicción universal de que toda la colectividad debía estar organizada por el bien de todos”¹⁵².

A la OIT ya no le preocupaba únicamente la mejora de las condiciones de trabajo. Su aspiración era la de lograr el bienestar de todos, pues como se afirmaría en la Parte V de la Declaración, su destinatario ya no eran solo los trabajadores sino “*todos los pueblos*”. De esta suerte, el objetivo principal de la Organización había pasado a constituir un agregado de elementos tanto materiales como inmateriales. De un lado se reconocían objetivos más convencionales como, por ejemplo, el pleno empleo o un salario mínimo; de otro, el propio desarrollo espiritual de la persona, en condiciones de libertad, igualdad y dignidad humana. En definitiva, el mandato constitucional se había extendido en una doble dirección: *ratione materiae*, al no quedar circunscrito a las condiciones laborales; y, *ratione personae*, ya que el alcance de la competencia del organismo abarcaba no solo la protección de los trabajadores propiamente dichos, sino la propia existencia del hombre¹⁵³.

Algunos de los instrumentos adoptados durante este período se ocuparon de categorías de trabajadores que, en cierta medida, ya habían sido cubiertas por instrumentos anteriores como, por ejemplo, las mujeres, los menores, la gente del mar y los migrantes; mientras que otras categorías fueron incluidas en los Convenios y Recomendaciones por vez primera, como es el caso de los trabajadores de los territorios no metropolitanos, los trabajadores de las plantaciones y los pescadores. En línea con la Declaración, también se adoptaron una serie de instrumentos

¹⁵² OIT, *La OIT y la reconstrucción...*, *op. cit.*, pp. 95-96.

¹⁵³ VALTICOS, N., “Fifty years of...”, *op. cit.*, p. 209.

internacionales referidos a las poblaciones indígenas y tribuales¹⁵⁴ y a los arrendatarios y aparceros¹⁵⁵, dos colectivos que, como es evidente, escapaban de la tradicional noción de “trabajador asalariado” objeto de protección por parte de la Organización¹⁵⁶.

Pasados más de veinte años desde su creación, la OIT había comprendido que había llegado el momento de diversificar su actividad. Ello no significaba abandonar la acción normativa, la cual se mantendría como medio principal a través del cual plasmar sus objetivos, fines y principios constitucionales; no obstante, la necesidad de valerse de un conjunto de *políticas* sociales, económicas y financieras para lograr la recuperación y el progreso constante se había hecho cada vez más evidente. En efecto, la justicia social no podía ser producto del recurso exclusivo a las normas internacionales del trabajo. Su alcance dependía, en gran medida, de la adecuada aplicación de políticas, tanto en el plano nacional, como a nivel regional y mundial. De facto, pese a elevado número de instrumentos jurídicos adoptados en el período de entreguerras, la situación estaba todavía lejos de lo esperado¹⁵⁷. La legislación laboral, como principal actividad de la Organización, ya no era suficiente, pues se había constatado que “...las mejores condiciones posibles para elevar los niveles de vida y para conservar el pleno empleo en el mundo p(odían) obtenerse únicamente

¹⁵⁴ Recomendación núm. 104, 1957, sobre poblaciones indígenas y tribuales.

¹⁵⁵ Recomendación núm. 132, 1968, sobre los arrendatarios y aparceros.

¹⁵⁶ VALTICOS, N., “Fifty years of...”, *op. cit.*, p. 213.

¹⁵⁷ En 1941, el Director Interino de la OIT puso de manifiesto que “... de una experiencia de cerca de veinte años (se desprende) que la legislación del trabajo no basta, que la legislación del trabajo, en el sentido estricto de la palabra “es sólo un remedio muy incompleto a los males sociales que la Organización Internacional del Trabajo debe combatir”. *Vid.*, OIT, *La OIT y la reconstrucción...*, *op. cit.*, p. 99.

mediante políticas nacionales económicas, financieras y sociales afines en todos los países y mediante la coordinación de las actividades de las distintas instituciones internacionales”¹⁵⁸.

Prueba de esta redefinición del mandato de la OIT fueron ciertos convenios adoptados a partir de la segunda mitad del siglo XX, los cuales se encontraban directamente relacionados con grandes temas de política económica y social. A diferencia de los primeros instrumentos de la OIT que se preocupaban por el problema inmediato del desempleo, los Convenios núm. 122, sobre la política de empleo y núm. 142, de 1975, relativo al desarrollo de los recursos humanos, y sus Recomendaciones complementarias, establecieron una serie de amplios principios y objetivos que debieran guiar a los Estados miembros en la adopción de políticas nacionales en los respectivos asuntos. Concretamente, el primero de éstos, propugnaba la formulación de “una política activa destinada a fomentar el pleno empleo productivo y libremente elegido”¹⁵⁹.

La Declaración también destacó por proporcionar una lectura más profunda de un concepto que hasta entonces había quedado, en cierto modo, en abstracto. Al disponer que su principal objetivo era el de lograr el principio conforme al cual “*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 condiciones*”, el instrumento proveyó a la noción de justicia social un significado mucho más amplio y comprehensivo

¹⁵⁸ Traducción propia. ILO, *Resolution concerning economic policies for the attainment of social objectives*, adopted at the 26th session of the International Labour Conference, Philadelphia, April-May, 1944, p. 20.

¹⁵⁹ Artículo 1.1 del Convenio núm. 122, 1964, sobre la política del empleo.

frente a aquel deducido del propio texto constitucional al concebirse, ésta, como el reconocimiento expreso y aplicación equitativa de un conjunto de derechos y valores universales a todo individuo, sin diferencia de trato alguna, por el simple hecho de ser seres humanos¹⁶⁰.

Esta nueva conceptualización de la noción de justicia social rompió con los tradicionales esquemas de la Sociedad Industrial capitalista. Una sociedad, ésta última, en la que el trabajador, como consecuencia de la celebración de un contrato, se veía obligado a renunciar a las libertades que le habían sido reconocidas en calidad de ciudadano una vez cruzados los umbrales de la puerta de la empresa e introducido en un sistema de producción basado en la organización científica del trabajo, cuya principal meta no era otra que la eficiencia¹⁶¹. Con el énfasis puesto sobre los valores de libertad y dignidad humana, la Declaración de Filadelfia proyectó la centralidad de la figura del “trabajador-persona” en el ordenamiento jurídico internacional, reconociendo expresamente que todo aquel que ostentase la condición de trabajador, como ser humano que era, debía ser libre de ejercer su actividad laboral, con el debido respeto de su propia personalidad y de sus derechos como individuo¹⁶².

En último lugar, la Declaración ha sido especialmente relevante por los pensamientos que trasladó en materia de política nacional e internacional, tanto económica como social. Lejos de las ortodoxias de los mecanismos del mercado, este instrumento preconizó la dimensión social sobre la económica. Era la primera vez que una declaración de objetivos y

¹⁶⁰ SUPIOT, A., *El espíritu de..., op. cit.*, pp. 23-27.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 130.

¹⁶² *Cfr.*, BONET PÉREZ, J., *Principios y derechos..., op. cit.*, p. 19.

propósitos de una organización mundial propugnaba el objetivo social como “único criterio legítimo de validez de la política económica”¹⁶³. Así las cosas, la justicia social se configuró como el parámetro referencial de “*cualquier política y medida de índole nacional e internacional, particularmente (aquellas) de carácter económico y financiero deb(ian) juzgarse desde este punto de vista y aceptarse solamente cuando favorezcan, y no entorpezcan, el cumplimiento de este objetivo fundamental*”. Por consiguiente, la organización económica y el mundo financiero quedaron subordinados al principio de justicia social, hasta el punto de constituirse como “medios al servicio de los hombres”¹⁶⁴.

Recapitulando, este instrumento jurídico devino el referente de la Organización dirigido a establecer las pautas básicas para la replanificación de la posguerra. De ahí que LEE lo haya considerado “como uno de los documentos fundamentales en que se inspiró el orden mundial tras la II Guerra Mundial pues establece los principios que orientarían las políticas económicas y sociales nacionales conforme a ese orden”¹⁶⁵.

1.2.3. La incorporación de los derechos humanos al mandato de la OIT

La cuestión relativa a la promoción y protección de los derechos humanos ha sido siempre un asunto de gran preocupación e interés para la OIT.

¹⁶³ ALCOCK, A., *History of the...*, *op. cit.*, p. 183.

¹⁶⁴ SUPIOT, A., *El espíritu de...*, *op. cit.*, p. 26.

¹⁶⁵ En LEE, E., “Orígenes y vigencia...”, *op. cit.*, p. 532.

Como ya se ha mencionado anteriormente, la expresión “derechos humanos” no figuraba expresamente en el texto constitucional, sin embargo, a partir de las afirmaciones contenidas en el propio preámbulo de la Constitución, puede afirmarse que estos han formado siempre parte del ADN de la Organización. Los derechos humanos, por consiguiente, han permanecido durante años silentes – aunque presentes – entre los principios y objetivos constitucionales del organismo.

Con carácter general, aun protegiendo los derechos y mejorando las condiciones laborales de los trabajadores, no ha sido propio de la OIT hacer uso del lenguaje de los derechos humanos en sus convenios. De hecho, el Tratado de Versalles contiene una única referencia al concepto de derechos de los trabajadores en el artículo 41, en el cual se proclama el derecho de los trabajadores y también de los empleadores a organizarse¹⁶⁶. A excepción de este derecho, la OIT tradicionalmente ha centrado su actividad en la elaboración y aprobación de normas que imponían obligaciones a los Estados a partir de objetivos a alcanzar en lugar de derechos a proteger¹⁶⁷.

Sin embargo, fue a partir de los dramáticos acontecimientos generados a partir de la II Guerra Mundial, que la Comunidad Internacional constató “la conveniencia de reafirmar, en forma especial, que todos los

¹⁶⁶ Señala SWEPSTON que la OIT ha sido la primera organización internacional en reconocer el derecho de asociación a los empleadores. *Vid.*, SWEPSTON, L., “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*, núm. 1, 1999, p. 118.

¹⁶⁷ Como han apuntado RODGERS, G., LEE, E., SWEPSTON, L., VAN DEALE, J., *La Organización Internacional...*, *op. cit.*, p. 44, los instrumentos de la OIT han tendido a hablar en términos de obligaciones de los gobiernos para alcanzar ciertos resultados o procesos.

seres humanos tienen ciertos derechos comunes”¹⁶⁸. Así las cosas, en 1944, con la aprobación de la Declaración de Filadelfia y el reconocimiento de que toda persona humana, con independencia de su raza, credo o sexo, es titular de un conjunto de derechos y libertades que deben ser respetados, protegidos y garantizados por los Estados en su conjunto; la OIT integró expresamente la promoción y protección internacional de los derechos humanos a su mandato. Convirtiéndose así en “la primera Declaración Internacional de Derechos con vocación de universalidad”¹⁶⁹.

En los años posteriores, la Declaración sirvió de fuente de inspiración para la elaboración de unos instrumentos internacionales que, a día de hoy, constituyen la más amplia expresión internacional de los derechos humanos¹⁷⁰. Al término de la II Guerra Mundial, se reunieron en San Francisco los representantes de cincuenta países con el objetivo de crear un organismo multinacional que velase por la paz y la seguridad internacional. En 1945, se constituyó la Organización de las Naciones Unidas (en adelante, ONU), la cual incorporó a la OIT bajo su estructura el año siguiente, convirtiéndose así en la primera agencia especializada de esta Organización¹⁷¹. La Carta de las Naciones, tratado fundacional de la ONU,

¹⁶⁸ OIT, *Política, programa y...*, *op. cit.*, p. 7.

¹⁶⁹ SUPLOT, A., *El espíritu de...*, *op. cit.*, p. 11.

¹⁷⁰ En efecto, la Declaración de Filadelfia ha actuado como punto de referencia para la construcción del Derecho Internacional de los derechos humanos. *Cfr.*, BONET PÉREZ, J., “La Organización Internacional...”, *op. cit.*, p. 465.

¹⁷¹ Tras la enmienda a la Constitución de la OIT de 1945 que tendrá como resultado la autonomía jurídica e institucional de la Organización internacional respecto de la Sociedad de Naciones, el 30 de mayo de 1946 se firmó el Acuerdo de vinculación adoptado entre la ONU y la OIT, de conformidad con el cual ésta última, en calidad de organismo especializado de las Naciones Unidas, es “responsable de adoptar las medidas que sean apropiadas en virtud de su instrumento básico para el cumplimiento de los fines establecidos en el mismo”. *Vid.*, ILO, *Protocol concerning the entry into force of the*

se abstuvo de definir la noción de “derechos humanos”, no obstante, al reafirmar en el preámbulo “*la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas*” marcó el punto de inicio del futuro desarrollo de la protección internacional de los derechos humanos¹⁷².

Pocos años después, con el objeto de colmar los vacíos de la Carta en materia de Derechos humanos, la Asamblea General de las Naciones Unidas (a partir de ahora, AGNU) adoptó el 10 de diciembre de 1948, por 48 votos a favor y ocho abstenciones, la DUDH. Este instrumento incorpora indistintamente en su articulado derechos civiles y políticos así como derechos económicos, sociales y culturales. De una parte reconoce, por ejemplo, la prohibición de la esclavitud y la servidumbre (art. 4) o el derecho de reunión y asociación pacíficas (art. 20); y, de otro, el derecho a la seguridad social (art. 22) o el derecho al trabajo (art. 23).

Pasados dieciocho años desde la aprobación de la DUDH, en un contexto marcado por las intensas confrontaciones de la Guerra Fría, se adoptaron dos pactos internacionales vinculantes para los Estados ratificantes que tenían por objetivo profundizar y, a la vez, positivizar aquellos derechos previamente reconocidos, a saber, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de

agreement between the United Nations and the International Labour Organization, adopted on the 20th of December 1946, Official Bulletin, Geneva, vol. XXIX, no. 6, p. 385.

¹⁷² Durante la Conferencia de San Francisco se propuso la adopción de una “Declaración de los Derechos Humanos” como nexo a la propia Carta, no obstante, dados los intereses contrapuestos de las distintas potencias mundiales, la propuesta fracasó. *Vid.*, BOU FRANCH, V. y CASTILLO DAUDÍ, M., *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 46.

Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Con la adopción de estos dos instrumentos internacionales, en cuya redacción participó activamente la OIT, se iniciaron a diferenciar los derechos a partir de su adscripción en uno u otro Pacto¹⁷³. Una distinción que, en cualquier caso ha sido duramente criticada en virtud de que “ambas categorías de derechos debieran estar inextricablemente ligadas ya que, al igual que una persona no vive sólo de pan, tampoco vive sólo de aire fresco”¹⁷⁴.

Tanto la DUDH como los Pactos internacionales incorporaron a la esfera de los derechos humanos cuestiones que ya habían sido reglamentadas por la OIT en su propio marco de “justicia social”, incluido el derecho a unas condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, el derecho al descanso, el derecho a un salario igual por un trabajo igual, el derecho a la protección contra el desempleo, entre otros derechos. No obstante, como bien se ha preocupado por señalar la OIT, las garantías de los derechos laborales reconocidos en la DUDH y en los Pactos se encontraban mejor afianzados en sus propios convenios, tanto en lo relativo a las cuestiones tratadas como en el alcance de la protección¹⁷⁵.

Es incontestable, aun así, que la adopción de estos instrumentos internacionales de la ONU ha marcado la evolución de la actividad de la OIT, pues no solo han reforzado e impulsado su labor de promoción y defensa de los derechos humanos, sino que han calificado ciertos derechos

¹⁷³ La idea de discernir entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales obedeció a una motivación eminentemente política.

¹⁷⁴ Traducción propia. VALTICOS, N., “International labour standards and human rights: Approaching the year 2000”, *International Labour Review*, vol. 137, no. 2, 1998, p. 138.

¹⁷⁵ OIT, *Análisis comparativo de los Pactos internacionales de derechos humanos y de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, Boletín Oficial, Ginebra, vol. LII, núm. 2, 1969, p. 227.

laborales como humanos y, por tanto, como esenciales para el debido respeto de la dignidad humana¹⁷⁶. Tal y como la propia Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) afirmó en su informe de 1998:

“La Declaración Universal (...) es generalmente aceptada como punto de referencia para los derechos humanos en todo el mundo, y como base para la mayor parte de normas adoptadas en el marco de las Naciones Unidas y en muchas otras organizaciones desde entonces. Las normas y actividades prácticas de la OIT en materia de derechos humanos están estrechamente relacionadas con los valores universales establecidos en la Declaración (...). Las normas de la OIT sobre derechos humanos, junto con los instrumentos adoptados en la ONU y en otras organizaciones internacionales, dan aplicación práctica a la expresión general de las aspiraciones humanas formuladas en la Declaración Universal, y han traducido en términos vinculantes los principios de ese noble documento”¹⁷⁷.

Así pues, la línea de acción de la Organización para este período estuvo fundamentalmente concentrada en la promoción y protección de los

¹⁷⁶ Para la OIT “... la adopción de la Declaración Universal y de los Pactos consagra una tendencia general a incluir entre los derechos humanos el conjunto de garantías que pueden liberar al hombre del temor y de la necesidad, es decir, las libertades civiles y políticas y los derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, tal adopción ha conferido relieve particular al conjunto de actividades de la OIT desde el punto de vista de los derechos humanos. Si los derechos económicos y sociales han sido inequívocamente reconocidos en la Declaración Universal como corolario de las libertades civiles, ello se debe en buena parte a que la Declaración había sido precedida en casi treinta años por la Constitución de la OIT y en cerca de cinco años por la Declaración de Filadelfia. De los Pactos internacionales, en cuya elaboración la Organización participó activamente, puede decirse lo mismo. Pero el interés esencial de los Pactos reside para nosotros en que reúnen en una enumeración detallada el conjunto de los derechos y garantías que la opinión mundial considera indispensables para la dignidad humana”, *vid.*, OIT, *La OIT y los Derechos Humanos*, Memoria del Director General presentada en la 52ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1968, pp. 3-4.

¹⁷⁷ *Traducción propia*. ILO, *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. General report and observations concerning particular countries*, Report III (Part 1A), presented at the 86th session of the International Labour Conference, Geneva, 1998, párr. 56-58.

derechos humanos. En ocasión del vigésimo aniversario de la DUDH, el entonces DG presentó ante la 52ª reunión celebrada en 1968, la Memoria titulada “La OIT y los Derechos Humanos” con el objetivo de aportar su contribución al denominado “Año Internacional de los Derechos Humanos”¹⁷⁸.

Tras años de acumulada experiencia, la OIT tenía conocimiento de cuán importante era el reconocimiento de estos derechos a fin de obtener las condiciones y garantías necesarias para una existencia acorde con la dignidad del hombre; sin embargo, todavía le faltaba por acometer “un verdadero programa concertado a favor de los derechos humanos”¹⁷⁹. La misma Memoria señalaba que el compromiso de la Organización a favor de la promoción de los derechos humanos derivaba de los principios de justicia social definidos en su propia Constitución y en la Declaración de Filadelfia, unos principios cuyo respeto debía constituir la finalidad esencial de toda sociedad humana¹⁸⁰.

A este respecto, en aras de coordinar de manera más coherente y equilibrada las actividades normativas y prácticas de la OIT, el DG apostó por organizar los derechos humanos laborales en los cuatro grandes principios de la Organización, a saber, la libertad, la igualdad, la seguridad

¹⁷⁸ OIT, *La OIT y los Derechos Humanos...*, *op. cit.*, p. 2.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 6.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 24.

y la dignidad humana¹⁸¹. En este sentido, la libertad sindical y la libertad de trabajo fueron enmarcados dentro del primero; la eliminación de medidas discriminatorias y la igualdad de oportunidades dentro del segundo; el derecho al trabajo, el derecho a la seguridad social y el derecho a un ingreso mínimo en el tercero; y, finalmente, el derecho a unas condiciones satisfactorias de trabajo y de vida y la defensa y promoción de los derechos y libertades dentro del objetivo último.

En esta etapa, la actividad normativa de la OIT no quedó en absoluto circunscrita al mejoramiento de la calidad del trabajo o, incluso, de vida. Las normas adoptadas más bien resaltaron la importancia de garantizar ciertos derechos y libertades destinados a salvaguardar los cuatro grandes objetivos formalmente proclamados en la Declaración de Filadelfia¹⁸². Si bien su acción normalizadora no fue comparable con los índices previos a la II Guerra Mundial¹⁸³, fue en este período que se adoptaron seis de los ocho actuales convenios fundamentales de la OIT: el Convenio núm. 87, de 1948, sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación; el Convenio núm. 98, de 1949, sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva; el Convenio núm. 100, de 1951, sobre la igualdad de

¹⁸¹ Sin olvidar la simplificación que podría conllevar la distribución de los derechos humanos laborales en estos cuatro grandes objetivos, especialmente teniendo en cuenta que todos ellos, de una manera u otra, se encuentran fuertemente interconectados; el objetivo del Director General con esta categorización no era otro que el de “precisar la concepción del hombre que la OIT debe contribuir a hacer triunfar en el cumplimiento diario de sus actividades”. *Ibid.*, p. 8.

¹⁸² Así lo afirma acertadamente VALTICOS, N., “Fifty years of...”, *op. cit.*, p. 213.

¹⁸³ A partir de un análisis estadístico aproximativo realizado por BONET, se constata que entre 1919-1939 el promedio de los instrumentos jurídicos adoptados por cada reunión de la CIT se situó en 2,7 Convenios/reunión y 2,6 Recomendaciones/reunión; en cambio, entre 1944-1989 el promedio quedó reducido a 2 Convenios/reunión y 2,2 Recomendaciones/reunión. *Vid.*, BONET PÉREZ, J., “La Organización Internacional...”, *op. cit.*, p. 488.

remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor; el Convenio núm. 105, de 1957, sobre la abolición del trabajo forzoso; el Convenio núm. 111, de 1958, sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación; y, por último, el Convenio núm. 138, de 1973, sobre la edad mínima de admisión al empleo.

Se produjo asimismo una importante aportación en el ámbito de los procedimientos de control. De acuerdo con las Naciones Unidas, se consideró necesario establecer un sistema adicional de control para completar el procedimiento general en casos de suma importancia como, por ejemplo, en los supuestos de protección de los derechos sindicales. A partir de la posición privilegiada de la que gozaba la libertad sindical en la Constitución y en la Declaración de Filadelfia, en 1947 se diseñó un sistema especial de protección de este derecho y se previó la creación de dos nuevos órganos: de un lado, la Comisión de Investigación y Conciliación en materia de libertad sindical y, de otro lado, el Comité de Libertad Sindical (en adelante, CLS). La gran novedad de este nuevo sistema era que las presuntas infracciones de los derechos sindicales podían ser sometidas a examen ante la OIT incluso cuando éstas fuesen formuladas en contra de un Estado que no había ratificado los correspondientes Convenios.

Además, en línea con lo dispuesto en la Declaración de Filadelfia, la cual hizo un llamamiento específico a la acción en el ámbito internacional y nacional a fin de *“realizar el progreso económico y social de las regiones menos desarrolladas”* del mundo; en este período, el programa de asistencia y cooperación técnica de la OIT iniciado a principios de los años cincuenta adquirió un rápido impulso a raíz de su participación en el proyecto en pro del desarrollo lanzado por el sistema de Naciones Unidas. Con la creciente

incorporación de países en desarrollo a la Organización, ésta tuvo que adaptar sus formas, métodos y estrategias a un nuevo contexto caracterizado por necesidades nacionales muy heterogéneas. A tal efecto, se comenzaron a descentralizar las actividades de la OIT mediante la creación de oficinas regionales y locales, pues no bastaba la mera adopción de normas internacionales del trabajo, sino que ello debía ir acompañado de una presencia institucional activa de la Organización en estos países a fin de atender sus necesidades y ayudarlos a ajustar sus políticas a las exigencias de la justicia social.

Para entonces, es evidente que la OIT había llegado a su máxima expresión¹⁸⁴. El sólido edificio de Convenios y Recomendaciones construido como estrategia para avanzar hacia la paz por medio de la justicia social le valió al organismo, en su quincuagésimo aniversario, el Premio Nobel por la Paz¹⁸⁵. En palabras de A. Lionaes, Presidenta del Comité del Premio Nobel, “Al observar el mundo que nos rodea hoy, debemos admitir que muchos de los objetivos que se propuso la OIT se han alcanzado en muchas partes del mundo industrializado (...) Trabajando con

¹⁸⁴ Como diría STANDING, el año 1969 puede ser descrito como la cúspide del modelo de laborismo que la OIT se había esforzado por crear. *Vid.*, “The International Labour...”, *op. cit.*, p. 310.

¹⁸⁵ En el discurso de ceremonia de premiación, el Comité Nobel afirmó que “Trabajando con seriedad e incansable, la OIT ha logrado introducir reformas que han eliminado las injusticias más flagrantes en un gran número de países, particularmente en Europa. Mediante un apalancamiento de ingresos y una política progresista de bienestar social, la OIT ha hecho su parte de estos países para cerrar la brecha entre ricos y pobres”, extraído del siguiente enlace: <https://www.un.org/es/about-us/nobel-peace-prize/ilo-1969> (última consulta: 12.07.2021)

seriedad e incansablemente, la OIT ha logrado introducir reformas que han eliminado las injusticias más flagrantes en un gran número de países”¹⁸⁶.

1.3. La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo como respuesta al fenómeno de la globalización económica

1.3.1. Un mundo en vísperas de cambio: de la Edad de Oro a la globalización económica

Los años inmediatamente posteriores a la II Guerra Mundial se caracterizaron por la rápida recuperación económica del conflicto más devastador de la historia de la humanidad. Este período iniciado al término de la guerra y extendido hasta el inicio del decenio de 1970, con el estallido de la crisis petrolera, es ahora por todos recordado como la “Edad de Oro del capitalismo”¹⁸⁷ o, también, los “Años Dorados”¹⁸⁸.

Los países industrializados vivieron un momento de rápido crecimiento económico y pleno empleo. El legado tecnológico de la II Guerra Mundial y la generalización de los métodos de trabajo taylorista y

¹⁸⁶ *Traducción propia*. Extracto extraído del discurso pronunciado por la Presidenta del Comité del Premio Nobel por la Paz en la entrega del reconocimiento. Puede consultarse el discurso íntegro en inglés en el siguiente enlace: <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/1969/ceremony-speech/> (última visita: 17.09.2021)

¹⁸⁷ El término “Edad de Oro” es utilizado para describir una etapa histórica caracterizada por una prosperidad generalizada y constante sin precedentes. Este crecimiento económico pareció extenderse por todo el mundo, con independencia de los regímenes económicos de los distintos Estados.

¹⁸⁸ Así es como la denomina HOBSBAWM, E., en *Historia del siglo XX*, Crítica, Buenos Aires, 1998, pp. 260 y ss.

fordista propiciaron un importante incremento de la productividad, el cual fue acompañado por un destacado aumento del comercio mundial y de las inversiones extranjeras¹⁸⁹. Entretanto, en estos países se fue consolidando el desarrollo de los Estados de Bienestar. Los Estados, a través del gasto público, favorecieron la adaptación del consumo de masas al aumento de la producción y, consecuentemente, al sostenimiento de la demanda. Los sindicatos se beneficiaron de una posición de fuerza que les permitió contribuir en las sociedades occidentales en calidad de actores principales¹⁹⁰. Su participación en la negociación de convenios colectivos junto a gobiernos y empleadores, supuso una importante mejora de las condiciones de trabajo. Todo ello, conjuntamente, generó un clima de optimismo sobre unas perspectivas de crecimiento prolongado.

¹⁸⁹ No obstante, la denominada Edad de Oro no era tan idílica como se pensaba. En primer lugar, porque la prosperidad de este período no terminó con la condición subordinada de la mujeres ya que, si bien es cierto que durante este período fueron muchas las que se fueron incorporando progresivamente al mercado de trabajo, seguían teniendo que enfrentarse a un sistema de producción eminentemente patriarcal que las relegaba a puestos de trabajos a tiempo parcial, temporal o a domicilio. En segundo lugar, porque los Estados de Bienestar de las economías occidentales se nutrían de sus colonias o de políticas imperialistas para incrementar sus beneficios. En este sentido, *vid.*, CABEZA PEREIRO, J., y LOUSADA AROCHENA, J. F., *Derecho del trabajo y crisis económica*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2013, p. 19 y BARCIELA, C., “La Edad de Oro del capitalismo”, en AA.VV. (Coord. LLOPIS AGELÁN, E., HERNÁNDEZ BENÍTEZ, M., y COMÍN, F.), *Historia económica mundial: siglos X-XX*, Crítica, Barcelona, 2005, p. 342.

¹⁹⁰ Como ha señalado HERRERA GONZÁLEZ DE MOLINA, A., *La construcción de la democracia en el campo (1975-1988)*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2007, p. 32, “a cambio de una participación oficial e institucionalizada en la distribución de la riqueza, y a cambio de reconocimiento, protección y cobertura social regulada por el Estado, los sindicatos renunciaban a la revolución y al control de la actividad productiva y se comprometían a mantener la paz social entre sus bases. Desde esta forma, el Estado de Bienestar parecía conjugar las dos esferas cuyas contradicciones habían sido fruto de inestabilidad en las épocas anteriores: el mercado que proporcionaría crecimiento económico, y la protección social, que aseguraba la paz y la estabilidad al implementar políticas de gasto público proveniente de un sistema fiscal moderno progresivo”.

Los países del Bloque Soviético también percibieron un incremento económico significativo, hasta el punto de llegarse a reflexionar en torno a los beneficios del sistema comunista como atrayente alternativa frente al capitalismo. Esta tendencia de crecimiento fue igualmente apreciada en aquellos países que se encontraban en proceso de desarrollo; en efecto, con la ayuda de grandes flujos de capitales procedentes de acreedores internacionales, el proceso de industrialización iniciado en algunos países latinoamericanos pronosticaba un período de sostenido crecimiento económico en el que la consecución de una sociedad liberada de la necesidad parecía estar al alcance de la mano¹⁹¹.

En general, este entorno favorable fue determinado por la aparición de nuevas instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) como parte del sistema monetario de Bretton Woods. Forjado al término de la II Guerra Mundial con el propósito de crear un nuevo orden económico internacional, este sistema coadyuvó a dar relativa estabilidad a la economía mundial mediante el establecimiento de unos tipo de cambios fijos que dieron seguridad a las transacciones comerciales.

La OIT, sin embargo, no estuvo invitada a la euforia en este período. El consenso keynesiano de la posguerra había garantizado el apoyo a las normas laborales internacionales, especialmente aquellas en materia de derechos humanos, pero la guerra fría y el proceso de descolonización privaron a la Organización de la posibilidad de sacar el máximo provecho de esta situación de éxito.

¹⁹¹ LEE, E., “Orígenes y vigencia...”, *op. cit.*, p. 547.

De una parte, el retorno de la URSS a la Organización en el año 1954 generó numerosas tensiones políticas derivadas del enfrentamiento entre dos superpotencias y, sistemáticamente, entre dos modelos opuestos de organización social y económica. Como ya había sucedido precedentemente, los países occidentales cuestionaron sin éxito las credenciales de los representantes de los empleadores de las delegaciones de los países socialistas¹⁹². Esta “erosión de la representación tripartita” acabó por provocar el fuerte descontento de EE. UU., quien decidió, primero, paralizar sus contribuciones económicas¹⁹³ y, posteriormente, abandonar la OIT en 1977, para luego reincorporarse en 1980¹⁹⁴.

De otra parte, la descolonización iniciada en la década de los setenta supuso un importante crecimiento institucional de la OIT como consecuencia del aumento de sus miembros. El esfuerzo del organismo por considerar los intereses de los trabajadores de los países en desarrollo, sin embargo, dio lugar a ulteriores tensiones internas y dificultades en la toma

¹⁹² Fueron años complicados para la OIT, que tuvo que diluir sus esfuerzos en largos y reñidos debates sobre temas que excedían el mandato de la Organización. Además, durante años los países del bloque soviético impugnaron el derecho de la Organización a analizar las prácticas en vigor en sus países a la luz de normas universales. Para ellos, los métodos aplicados a “la realidad capitalista” no eran extrapolables al “la realidad socialista”.

¹⁹³ La paralización de las contribuciones económicas estadounidenses a la OIT le supuso a la Organización importantes dificultades financieras puesto que suponía el 25 por ciento de su presupuesto.

¹⁹⁴ Como argumentaría STANDING los motivos que condujeron a EE. UU. a abandonar la OIT fueron mucho más complejos. Se mostraron particularmente molestos con el trato diferenciado otorgado por la Organización ya que adoptó resoluciones que condenaban determinados países pero no otros, como es el caso de la URSS a la cual se le había llamado múltiples veces la atención por la violación de estándares básicos como, por ejemplo, el derecho de asociación y el trabajo forzoso. Asimismo, en esta toma de decisiones también influyó el conflicto palestino-israelí, en el cual, a diferencia de EE. UU., la OIT mostró su apoyo a los trabajadores palestinos. Para una explicación más detallada *vid.*, STANDING, G., “The ILO: An...”, *op. cit.*, p. 361.

de decisiones ya que, para los Estados occidentales, la OIT estaba pasando de ser una organización especializada en normas laborales a una verdadera agencia de desarrollo¹⁹⁵.

Pero como de costumbre, la era del crecimiento desenfrenado no podía durar eternamente. El estallido de la primera crisis del petróleo en 1973 fue el responsable de poner fin a una etapa de prolongado crecimiento mundial iniciada al término de la guerra. El desencadenante de esta crisis fue la fuerte subida de los costos de producción como consecuencia del aumento desorbitado de los precios del petróleo por parte de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)¹⁹⁶. El mundo industrializado había desarrollado una dependencia masiva al petróleo de forma que su embargo generó fuertes déficits fiscales y un incremento de la inflación, especialmente para las naciones occidentales. La acelerada inflación y las elevadas tasas de desempleo de este período dieron paso al fenómeno de la *estanflación*¹⁹⁷. Esta situación, conjugada con el colapso del

¹⁹⁵ En la década de los sesenta, el D. Morse, entonces Director General de la OIT, apostó por crear, de un lado, el Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL) en calidad de centro encargado de la investigación en materia de desarrollo social y laboral; y, de otro lado, el Centro Internacional de Formación de la OIT (CIF-OIT) con el objetivo de demostrarle al creciente número de miembros de los países en desarrollo su relevancia en el escenario internacional. *Vid.*, HUGHES, S. y HAWORTH, N., *The International Labour...*, *op. cit.*, p. 15.

¹⁹⁶ La decisión de la OPEP de aumentar el precio del petróleo constituyó una represalia contra aquellos países que habían apoyado a Israel durante la guerra de Yom Kipur que enfrentaba a Israel con Siria y Egipto. Para RODGERS, G., LEE, E., SWEPSTON, L., VAN DEALE, J., *La Organización Internacional...*, *op. cit.*, p. 35, esta medida simbolizaba la demanda del Tercer Mundo de crear un nuevo orden económico internacional que reparara la injusticia económica generada a partir de siglos de pillaje y explotación colonial.

¹⁹⁷ Del inglés “*stagflation*”, la estanflación hace referencia a una inflación persistente combinada con el estancamiento de la demanda de los consumidores y un desempleo relativamente elevado. Definición extraída de <https://www.merriam-webster.com/dictionary/stagflation> (última consulta: 13.06.2021).

sistema de Bretton Woods, ocasionó un período de inestabilidad creciente de los tipos de cambio, obligando a los países occidentales a adoptar medidas proteccionistas y a aumentar las tasas de interés, lo que consecuentemente expuso múltiples países en desarrollo a una crisis de la deuda externa dada su incapacidad para hacer frente al pago de los compromisos contraídos en los años previos.

Simultáneamente, comenzó a gestarse una nueva revolución tecnológica e informática. Este nuevo paradigma sociológico, identificado por CASTELLS como la “era de la información”¹⁹⁸, tuvo profundas repercusiones sobre las relaciones laborales. El modelo taylorista-fordista fue pronto desbancado por el sistema japonés toyotista. La tradicional empresa integrada – cuya producción industrial en cadena abarcaba las distintas fases productivas – fue sustituida por modelos organizativos de producción en red – basados en organizaciones autónomas unidas por acuerdos de colaboración sin una jerarquía predeterminada –, posibilitando así a las empresas trasladar parte o la totalidad de la producción a otros

¹⁹⁸ CASTELLS la define como “un período histórico caracterizado por una revolución tecnológica centrada en las tecnologías digitales de información y comunicación, concomitante, pero no causante, con la emergencia de una estructura social en red, en todos los ámbitos de la actividad humana, y con la interdependencia global de dicha actividad. Es un proceso de transformación multidimensional que es a la vez incluyente y excluyente en función de los valores e intereses dominantes en cada proceso, en cada país y en cada organización social. Como todo proceso de transformación histórica, la era de la información no determina un curso único de la historia humana. Sus consecuencias y características dependen del poder de quienes se benefician en cada una de las múltiples opciones que se presentan a la voluntad humana”, *Vid.*, CASTELLS, M., “Innovación, libertad y poder en la era de la información”, en AA.VV. (Coord. Dênis de Moraes), *Sociedad mediatizada*, Gedisa, Barcelona, 2007, p. 175.

países con unos costes laborales más ventajosos¹⁹⁹. Las tradicionales aptitudes técnicas perdieron de valor a medida que se exigían nuevas capacidades profesionales. El cambio tecnológico, por tanto, desplazó, alteró e incluso eliminó ciertos empleos. De ahí que hubiese economistas que vaticinasen para finales del siglo XX la profecía del “fin del trabajo”²⁰⁰.

Bajo el impulso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (las denominadas TIC), se produjo además una transición económica, con efectos en la sociedad entera, pasando de una economía industrial a una economía terciaria. El rápido aumento del sector servicios implicó una paulatina caída del empleo manufacturero e industrial, dando ello comienzo a lo que ha sido denominado como la nueva economía “postindustrial” o “postmoderna”²⁰¹.

A la luz de las circunstancias, la sostenibilidad del consenso forjado en la posguerra en materia de política social y empleo fue puesto en tela de juicio. La legitimidad y la eficacia del Estado de Bienestar, apoyado por la OIT, comenzó a ser duramente cuestionada. Las críticas provenían tanto de la derecha como de la izquierda. Para la primera, dicho sistema amenazaba la prosperidad en lugar de contribuir a mantenerla, alegando que

¹⁹⁹ Acerca de la transición de una centralización organizativa a una descentralización productiva, *cfr.*, VALDÉS DAL RÉ, F., “Nuevas formas de organización de la empresa, globalización y relaciones laborales”, en AA.VV. (Dir. LAHERA FORTEZA, J., y VALDÉS DAL RÉ, F.), *Relaciones laborales, organización de la empresa y globalización*, Cinca, Madrid, 2010, p. 19.

²⁰⁰ Esta idea ha sido promovida desde los años ochenta por autores como HANDY, C., *El futuro del trabajo humano*, Ariel, Barcelona, 1986 y RIFKIN, J., *El fin del trabajo*, Paidós, Barcelona, 1996.

²⁰¹ OIT, *Preservar los valores, promover el cambio*, Memoria del Director General presentada en la 81ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1994, p. 37.

distorsionaba el mercado e impedía el crecimiento económico. La segunda, en cambio, sostenía que dicho modelo económico ocasionaba un conflicto entre la prioridad del aumento del crecimiento económico mediante la promoción de la inversión y la maximización de la legitimidad democrática a partir de la expansión de los programas de bienestar.

El descontento era cada vez más generalizado. Con el mundo entero abocado nuevamente en una profunda recesión económica, se hacía necesario un nuevo enfoque. El sistema económico había dejado de funcionar con su eficiencia anterior. Esto derrumbó las expectativas de los consumidores y empresarios sobre el futuro económico de la sociedad, lo que infundió un fuerte sentimiento de inseguridad e incertidumbre. Fue en este contexto, habida cuenta de las críticas, que la doctrina económica del libre mercado fue ganando terreno²⁰². La victoria electoral de M. Thatcher y R. Reagan en el Reino Unido y en EE. UU., respectivamente, marcó la inauguración formal de la hegemonía neoliberal en la política económica internacional. Así pues, para la década de los ochenta se produjo una fractura del modelo keynesiano y el renacimiento del fundamentalismo de mercado, el cual asumió todavía un mayor alcance mundial tras la caída del Bloque Soviético.

De conformidad con esta corriente neoliberal, apoyada en los postulados de los economistas M. Friedman y F. Hayek, el sistema económico del Estado de Bienestar fue rápidamente desmantelado. La tutela social del Estado así como los mecanismos de redistribución de renta

²⁰² Para un análisis extenso de los motivos que generaron el giro hacía el neoliberalismo, *cfr.*, HARVEY, D., *A brief history of neoliberalism*, Oxford University Press, New York, 2005.

llegaron a su fin. Los sindicatos perdieron fuerza. La relación Estado-mercado volvió a pender claramente a favor de este último. En el plano económico, el Estado debía mantenerse al margen del funcionamiento de los mercados²⁰³ ya que, en línea con este pensamiento, “la mejor manera de promover el bienestar humano e(r)a librar las libertades y habilidades empresariales individuales dentro de un marco institucional caracterizado por fuertes derechos de propiedad privada, mercados libres y libre comercio” y el Estado, a tales fines, debía limitarse únicamente a “crear y preservar un marco institucional apropiado para tales prácticas”²⁰⁴.

La economía de mercado inició a recibir un apoyo masivo al suscitar esperanzas de un futuro mejor y permitir prescindir de la intervención de un Estado cada vez más desacreditado. Las medidas de desregulación, flexibilización, privatización y libre circulación de capitales comenzaron a proliferar por todo el mundo. Se consideraba que “La mejor protección para los trabajadores consist(ía) en la existencia de un mercado altamente competitivo y no estructurado, en el que los empleadores que ofrecen salarios y condiciones de trabajo insatisfactorios perderán las calificaciones y la experiencia de una mano de obra estable, a menos que mejoren sus

²⁰³ Ello no significaba que el papel del Estado en el modelo neoliberal debía desaparecer por completo. El Estado debía evitar su intervención en el ámbito puramente económico, pero debía actuar en calidad de aliado político fundamental. Como diría HAYEK, el Estado debía proporcionar, dentro de los límites del imperio de la ley, las condiciones adecuadas para que la *catalaxia* – entendida como “el orden que surge por el ajuste recíproco de muchas economías individuales en el mercado” – pudiera producirse. Básicamente, el Estado debía, mediante sus políticas, otorgar legitimación social al nuevo modelo institucional. *Vid.*, HAYEK, F., *Law, legislation and liberty*, Routledge, London, vol. 2, 1979, pp. 108-109.

²⁰⁴ HARVEY, D., *A brief history...*, *op. cit.*, p. 2.

condiciones”²⁰⁵. Por tanto, las normas – especialmente aquellas encargadas de reglamentar el mercado de trabajo – iniciaron a ser vistas como elementos distorsionadores del proceso económico, que coartaban la competitividad y el crecimiento, ambos elementos necesarios para el correcto desarrollo de la economía y la elevación de los niveles de vida²⁰⁶.

La visión económica neoliberal fue trasladada también a los países en desarrollo, los cuales azotados por la segunda crisis del petróleo, sufrieron graves desequilibrios y una crisis de la deuda externa que alcanzó valores récord. En vistas de la situación, los países latinoamericanos y del África subsahariana se vieron obligados a dirigirse al FMI y al BM en busca de ayuda económica. A cambio de concesiones crediticias, estas instituciones financieras internacionales les prescribieron un decálogo neoliberal que encontró su máxima expresión en el “Consenso de Washington”, entendido como un conglomerado de medidas económicas necesarias a aplicar con el propósito de lograr la estabilización económica, el control de los precios y la distribución equitativa²⁰⁷. Para entonces, la

²⁰⁵ VON POTOBSKY, G., “La normativa laboral frente a la reestructuración, el desarrollo y la globalización de la economía”, *Revista Relasur*, núm. 6, 1995, p. 11.

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ A grandes rasgos, el paquete de medidas económicas que incluían: la privatización de los servicios públicos, la liberalización del comercio y de los mercados de capitales a nivel internacionales, la disminución del déficit público a partir de la reducción del gasto, la desregulación de los mercados laborales internos, entre otras. En cualquier caso, se ha de poner de manifiesto que, en contra de lo esperado, estas estrictas reformas derivadas de los programas de ajuste estructural no cumplieron con las expectativas, más bien produjeron un aumento de los costos sociales a partir del aumento del desempleo y del empleo informal, la caída de los salarios y el incremento de la pobreza.

economía de mercado se había instalado como la nueva norma universalmente aceptada²⁰⁸.

Estos profundos cambios económicos e ideológicos supusieron la *desnaturalización* del Derecho del Trabajo originado y consolidado en las décadas previas²⁰⁹. Ahora bien, el conjunto de medidas legislativas de carácter coyuntural que emergieron para contrarrestar los efectos negativos de la primera crisis del petróleo, constituyó más bien una respuesta desfigurada a un fenómeno estructural mucho más intrincado y para entonces todavía ignoto que, en cualquier caso, ya formaba parte de la realidad socio-económica mundial de principios de los años ochenta²¹⁰: la denominada *mundialización o globalización económica*²¹¹.

²⁰⁸ OIT, *Preservar los valores...*, *op. cit.*, p. 13.

²⁰⁹ Como explicaría VALDÉS DAL RÉ, F., “Nuevas formas de...”, *op. cit.*, p. 17, los cambios normativos “habían hecho saltar por los aires el prototipo de trabajador que se había ido moldeando por el ordenamiento laboral a lo largo de casi un siglo de experiencia jurídica, arrastrando en su disolución una constelación de efectos desestructuradores sobre el propio ordenamiento laboral (...) la (figura) del trabajador, que durante largas décadas podía ser declinada en singular con fines de representación social, hubo de pronto de expresarse el plural y, en consecuencia, el «contrato de trabajo» hubo de ceder el paso a los «contratos de trabajo»”.

²¹⁰ En efecto, se ha reconocido que “apreciada con una cierta perspectiva histórica, no puede por menos de reconocerse el desenfoco en que incurrimos los laboristas de la época (...) Educados como habíamos sido en un método jurídico que había erigido al trabajador en la figura clave y esencial del Derecho del Trabajo, no nos habíamos percatado de las formidables mutaciones que, de forma discreta pero constante, se estaban produciendo, desde mediados de los años 70, en la organización del trabajo”, *ibid.*, p. 18.

²¹¹ La OIT utiliza en sus documentos oficiales los términos de “mundialización” y “globalización” como conceptos sinónimos. Sin embargo, no todos se han mostrado conformes con esta equiparación léxica pues entre la doctrina académica hay quien ha considerado más acertado el uso del segundo dado que constituye un concepto mucho más amplio y genérico, por cuanto el primero, en cambio, tiene una connotación eminentemente geográfica. *Cfr.*, HINOJOSA MARTINEZ, L. M., “Globalización y soberanía de los Estados”, *Revista electrónica de estudios internacionales*, núm. 10, 2005, p. 2.

1.3.2. Sobre la globalización y sus efectos laborales

No es este el momento ni tampoco el lugar adecuados para realizar un análisis detallado del fenómeno de la globalización económica o para abordar los debates nacidos entorno al mismo, pero sí se ha considerado oportuno levantar aquí acta de sus principales manifestaciones, a modo de contextualización necesaria, a fin de comprender de qué modo éste ha repercutido sobre el tradicional sistema de relaciones laborales y, consecuentemente, sobre la actividad normativa de la OIT²¹².

El término “globalización” no es tan reciente como pudiera pensarse. Durante el período comprendido desde finales del siglo XIX hasta el inicio de la I Guerra Mundial, ya asistimos a una primera ola de globalización como consecuencia de la acelerada internacionalización de la economía nacional²¹³. Sin embargo, ha sido a partir de la década de los ochenta del siglo XX que esta noción se ha introducido en prácticamente todos nuestros debates y discursos, tanto académicos como

²¹² Para un análisis más detenido de los efectos de la globalización sobre la normativa internacional del trabajo, *cfr.*, MAUPAIN, F., *The Future of the International Labour Organization in the Global Economy*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2013; GIL Y GIL, J. L., “Globalización y universalidad del derecho: la *lex mercatoria* y el derecho internacional del trabajo en el mercado global”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 4, núm. 2, 2016, pp. 83-128; y OJEDA AVILÉS, A., “Del mundialismo a la globalización. Un balance de los convenios OIT y su proyección futura”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 434, 2019, pp. 21-55.

²¹³ No obstante, apunta CASTELLS, M., “Globalización, Estado y sociedad civil: el nuevo contexto histórico de los derechos humanos”, *Isegoria: Revista de filosofía moral y política*, núm. 22, 2000, p. 5, que la globalización es un fenómeno “nuevo” producto de las innovaciones producidas en el marco tecnológico ya que “sólo en las dos últimas décadas del siglo XX se ha constituido un sistema tecnológico de sistemas de información, telecomunicaciones y transporte, que ha articulado todo el planeta en una red de flujos en las que confluyen las funciones y unidades estratégicamente dominantes de todos los ámbitos de la actividad humana”.

extraacadémicos. Podríamos decir, por tanto, que se trata de un término que ya forma parte de nuestro léxico cotidiano, pero somos todavía muchos los que nos preguntamos a qué nos referimos exactamente cuando hablamos de este fenómeno. Lo cierto es que no estamos ante un fenómeno unívoco, es decir, la globalización no cuenta con una definición única, ni mucho menos es interpretada por todos de la misma manera; empero, una cosa es segura, todas sus distintas formas y dimensiones consideradas en su conjunto han dado lugar a uno de los procesos más analizados y que mayor debate ha suscitado en las últimas décadas.

La globalización es un proceso móvil²¹⁴, de carácter heterogéneo que abarca componentes económicos, políticos, ideológicos, sociales e incluso culturales²¹⁵. Sin margen de duda, su manifestación más evidente es su dimensión económica puesto que “más allá de sus diversos aspectos y manifestaciones – cuya variedad lo convierten en un fenómeno complejo, multifacético y dinámico – la globalización puede ser reducida, en su más íntima esencia, a la expansión y profundización de la economía capitalista

²¹⁴ Éste fenómeno no se ha producido en todos los lugares del mundo en el mismo grado o velocidad, de ahí que se haya dicho que se trata de un proceso todavía “en curso”. En RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., “Política, globalización y condiciones de trabajo”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, núm. 1, 2000, p. 107.

²¹⁵ Se ha utilizado otros muchos adjetivos como, por ejemplo, “multidimensional”, “polivalente” o “multifacético” para describir el fenómeno de la globalización. *Vid.*, respectivamente, BAYLOS GRAU, A., “Globalización y Derecho del Trabajo: Realidad y Proyecto”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 15, 1999, p. 20; CAVAS MARTÍNEZ, F., “Globalización y Relaciones Laborales”, *Revista de Sociales y Jurídicas*, núm. 3, 2008, p. 203; y, ERMIDA URIARTE, O., “Globalización y Relaciones Laborales”, *Revista Venezolana de Gerencia*, núm. 9, 1999, p. 136.

y de sus postulados teóricos, tales como la libre competencia, el mercado del libre cambio, el incremento de las exportaciones, etc.”²¹⁶.

Para CASTELLS, la globalización constituye, en sentido estricto, aquel “proceso resultante de la capacidad de ciertas actividades de funcionar como unidad en tiempo real a escala planetaria”²¹⁷. En efecto, es tan solo a partir de un agregado de variados y complicados fenómenos que se ha producido un mayor grado de integración e interdependencia de la economía mundial. Fundamentalmente, la revolución ocurrida en el orden tecnológico²¹⁸ y la progresiva supresión de las barreras arancelarias, monetaristas e inflacionistas han sido los principales causantes de la creciente liberalización y apertura de los mercados, el radical aumento del comercio internacional, la expansión de la inversión extranjera directa, el incremento de flujos financieros masivos transfronterizos y, aunque en menor medida, la movilización de la fuerza de trabajo a nivel internacional.

²¹⁶ Así definida por ERMIDA URIARTE, O., “Globalización y Relaciones...”, *op. cit.*, p. 136. En este mismo sentido, BAYLOS GRAU, A., “Globalización y Derecho...”, *op. cit.*, p. 20, quien la ha definido de manera muy resumida como “la internacionalización a escala planetaria del sistema económico capitalista”.

²¹⁷ CASTELLS, M., *La era de la información: Economía, sociedad y cultura. Volumen I. La sociedad en red*, Alianza, Madrid, 1999, pp. 119-124.

²¹⁸ El desarrollo tecnológico ha favorecido la ingente transmisión de información y conocimientos permitiendo la “compresión espacio-tiempo”. Evidentemente, ello no ha modificado la localización de las ciudades ni tampoco las distancia euclidiana entre dos puntos en un espacio, pero sí ha tenido el potencial de reducir las distancias medidas en tiempo, lo cual ha consentido la rápida adopción de decisiones desde cualquier lugar del mundo y en cualquier momento. *Vid.*, HARVEY, D., *The condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change*, Basil Blackwell, New York, 1989.

En esta nueva economía global, la hasta entonces dominante dimensión nacional ha tenido que enfrentarse a un período oscuro²¹⁹. Los Estados-nación, nacidos al amparo de la revoluciones del siglo XIX, han ido perdiendo el control sobre la regulación nacional de la economía a resultas de los flujos globales de capitales, bienes y servicios, tecnología, información, etc. La unidad de mercado propia de los siglos pasados se ha visto truncada por el fenómeno de la globalización, ocasionando la “desnacionalización de las economías” y el consecuente debilitamiento del poder de los Gobiernos a nivel estatal²²⁰.

A medida que el mercado se ha globalizado, las empresas se han visto obligadas a seguir esta misma corriente, pues “ser local en un mercado globalizado es una minusvalidez”²²¹. Para alcanzar la máxima competitividad en un mercado cada vez más concurrido, han tenido que ofrecer los mejores precios, sometiéndose para ello, a “una dieta de adelgazamiento que se traduce en el aligeramiento de las plantillas y la reducción de efectivos” con el propósito de crear una nueva empresa cuanto

²¹⁹ Como ha explicado ERMIDA URIARTE, O., “Globalización y Relaciones...”, *op. cit.*, p. 137, en el sistema económico industrial, el de la “sustitución de importaciones”, los Gobiernos y los propios empresarios, en su afán proteccionista, se preocuparon por mantener unas condiciones de trabajo y de vida dignas a fin de mantener un cierto poder adquisitivo de la población. Eran sus propios ciudadanos nacionales los principales consumidores de lo producido, de modo que éstos, en calidad de “mercado” de la industria nacional, procuraban sustituir las importaciones. Empero, con la liberalización del comercio internacional, dicho interés “egoísta” fue rápidamente abandonado al encontrarse el mercado cada vez más externo a las fronteras nacionales.

²²⁰ Nuevamente, en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., “Política, globalización y...”, *op. cit.*, p. 107.

²²¹ Expresión extraída de ERMIDA URIARTE, O., “Globalización y Relaciones...”, *op. cit.*, p. 137.

más “ligera, ágil (y) mínima”²²². En otras palabras, las empresas han optado por la dispersión y fragmentación de sus procesos productivos en busca de una mayor rentabilidad de capital, cuyo resultado ha sido la creación de enrevesadas y confusas estructuras productivas²²³.

Los sistemas de producción en red o, también denominados, *empresas-red*, se han consolidado como el nuevo paradigma de empresa de la economía globalizada²²⁴. Éstas estructuras, que se caracterizan por tener “En el epicentro (...) la empresa holding o matriz, casi «hueca» en efectivos humanos; en el primer círculo concéntrico, se hallan las empresas nacidas de procesos de filialización y que, al diversificarse por líneas de negocio o actividad, reducen drásticamente el número de trabajadores; y éstas, a su vez, actúan como empresas principales de un universo de empresas auxiliares en las que los empleos se prestan bajo títulos muy diversos: dependiente, cooperativo, autónomo”²²⁵, han dado lugar a complejas “telarañas” conectadas mediante contrataciones comerciales que han acabado por difuminar la figura del empleador-único tan característica del sistema tradicional de las relaciones laborales²²⁶.

²²² Esta explicación tan gráficamente acertada puede hallarse en BAYLOS GRAU, A., “Igualdad, uniformidad y diferencia en el Derecho del Trabajo”, *Revista de Derecho Social*, núm. 1, 1998, p. 22.

²²³ In extenso, VALDÉS DAL-RE, F., “Nuevas formas de...”, *op. cit.*, pp. 20 y ss.

²²⁴ Para CASTELLS, “Las redes son el elemento fundamental de lo que están y estarán hechas las nuevas organizaciones y son capaces de formarse y expandirse por todas las concentraciones calles principales y los callejones traseros de la economía global porque se basan en el poder de la información, proporcionada por el nuevo paradigma tecnológico”, *Vid.*, CASTELLS, M., *La era de...*, *op. cit.*, p. 196.

²²⁵ *Ibid.*, p. 37.

²²⁶ Por todos, SANGUINETI RAYMOND, W., *Redes empresariales y Derecho del Trabajo*, Comares, Granada, 2016.

El traslado de estas complejas estructuras al espacio transnacional ha permitido, además, la supresión o relativización de la vinculación de la actividad económica al espacio nacional²²⁷. Son cada vez más los empresarios que, gracias a las posibilidades ofrecidas por el proceso de globalización, apuestan por la elusión de los estándares nacionales de trabajo por vía de la deslocalización productiva, es decir, trasladando parte o la totalidad de sus actividades productivas hacia países o regiones con menores costes laborales y de protección social, con el objetivo de obtener unas mayores ventajas comparativas²²⁸. Es conforme a este fenómeno que han emergido en el terreno de juego internacional grandes empresas y multinacionales que se han postulado como nuevos actores protagonistas de la nueva economía global²²⁹.

Ante esta lógica competitiva, que parece haberse instaurado como objetivo único al que aspira toda nación moderna, las autoridades nacionales – algunas por resignación, otras con entusiasmo – no sólo no han hecho todo lo posible para frenar la liberalización de los mercados, sino que han sentado las bases necesarias para ello²³⁰. Los Estados así, han perdido

²²⁷ ZUBERO, I., “Trabajo y globalización”, *Lan Harremanak*, núm. 12, 2005, p. 89.

²²⁸ Seguimos la definición de SANGUINETI RAYMOND, W., “Deslocalización empresarial y derecho del trabajo: en busca de respuestas”, *Temas Laborales*, núm. 84, 2006, p. 12.

²²⁹ Para 2016, el 33 por ciento de las multinacionales habían deslocalizado su producción para obtener ventajas fiscales y salariales. Datos extraídos de un informe dirigido por la Dra. TREJO POISON, titulado “El Derecho Internacional y la UE ante la deslocalización productiva y la pérdida de los Derechos Humanos”, a cuyo resumen puede accederse mediante el siguiente enlace: <https://www.universidadviu.com/es/actualidad/noticias/el-33-de-las-multinacionales-deslocalizan-su-produccion-para-obtener-ventajas> (última consulta: 10.08.2021).

²³⁰ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., “Política, globalización y...”, *op. cit.*, p. 110.

el control sobre el espacio nacional en la regulación de las relaciones laborales y, además, han sido cómplices de una deriva competitiva sin restricciones a partir de la adopción de medidas drásticas de reducción de impuestos, de privatización y de desregulación del mercado de trabajo, que han incitado a los países y a las propias empresas a participar en una auténtica y despiadada carrera hacia el abismo en la que ansiosamente compiten los unos con los otros hasta crear un inadmisibles *mínimo común denominador internacional* de condiciones de trabajo²³¹.

En la presente coyuntura, la búsqueda por la flexibilidad del mercado de trabajo se ha configurado como uno de los rasgos característicos de este proceso²³². El tejido empresarial, a fin de adaptarse a las fluctuaciones del mercado y a la impredecibilidad del contexto cambiante, ha recurrido de manera creciente a nuevas modalidades contractuales que difieren del empleo estándar. En algunos casos, el recurso a estas modalidades de trabajo “atípicas” ha permitido la integración de un mayor número de trabajadores en el mercado laboral como es el caso, por ejemplo, de las mujeres y los jóvenes; sin embargo, también ha planteado importantes retos en términos laborales. El tradicional trabajo dependiente, propio del modelo de organización productiva taylorista-fordista, ha sido reemplazado por nuevas formas de contratación discontinuas, inestables y precarias²³³. En ocasiones, éstas se han integrado en el supuesto típico del

²³¹ GALLIN, D., “Sindicalismo y Nuevo Orden Mundial”, en AA.VV. (Ed. ARRIOLA, J.), *Globalización y sindicalismo*, vol. 2, Germania, Valencia, 2001, p. 53.

²³² Como ha afirmado VALDÉS DAL-RE, F., “Nuevas formas de...”, *op. cit.*, p. 18, el impacto de la globalización económica sobre las relaciones individuales de trabajo se resume en “ese nuevo e implacable Leviatán, el de la flexibilidad en la gestión de la mano de obra”.

²³³ *Ibid.*, pp. 33 y ss.

trabajo subordinado, cada vez más diversificado y variable; en otras, por el contrario, se han reparado en fórmulas contractuales del ámbito civil o mercantil, que se desvían o “huyen” del Derecho del Trabajo²³⁴, dando lugar a la llamada “para-subordinación” o, en España, a la fosca figura del Trabajo Autónomo Económicamente Dependiente²³⁵.

La creciente flexibilidad unida a la desregulación propia del proceso globalizador, ha acabado por aminorar las dos funciones primigenias del Derecho del Trabajo: de un lado, la de contrapesar la radical asimetría del poder contractual existente en la operación de intercambio de trabajo dependiente y por cuenta ajena por una remuneración generalmente fija y, de otro, la de proteger al trabajador²³⁶. Esto, sumado al desarrollo de la tecnología, ha incrementado exponencialmente la autonomía de la voluntad del empleador, así como su poder de organización y dirección empresarial. La empresa ha sido, así, entronizada. No solo se ha configurado este espacio como el centro neurálgico del sistema económico, sino que se ha convertido en una máquina independiente de producción de normas sobre las relaciones de trabajo. “Su autoridad se expresa en el carácter unilateral de las mismas, en un poder no intervenido estatalmente ni contratado

²³⁴ Por todos, RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., “La huida del Derecho del Trabajo”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, núm. 1, 1992, pp. 85-94 y BAYLOS GRAU, A., “La “huida” del derecho del trabajo”, en AA.VV. (ALARCÓN CARACUEL, M. R. y MIRÓN HERNÁNDEZ, M. M.), *El trabajo ante el cambio de siglo: un tratamiento multidisciplinar (aspectos laborales, fiscales, penales y procesales)*”, Marcial Pons, Madrid, 2000, pp. 35-54.

²³⁵ In extenso, *vid.*, GOERLICH PESET, J. M.^a, “La noción de trabajo autónomo económicamente dependiente: puntos críticos”, *Justicia laboral: revista de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 33, 2008, pp. 13-47.

²³⁶ VALDÉS DAL-RÉ, F., “Soft law, Derecho del Trabajo y orden económico globalizado”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, núm. 1, 2005, pp. 37-38.

colectivamente; liberado de las «coerciones» que imponen las garantías jurisdiccional y colectiva de un marco regulador de derechos mínimos de los trabajadores, que necesariamente se desenvuelven en el marco estatal que la globalización logra eludir»²³⁷.

En el marco de las relaciones colectivas de trabajo, los sindicatos también han sufrido un importante debilitamiento. La falta de esa propiedad “líquida”²³⁸ de la que se han beneficiado las estructuras productivas, ha obstaculizado la adaptación de la acción sindical a la nueva dimensión globalizada, espacio en el que ahora se toman las decisiones esenciales sobre el futuro del mundo del trabajo²³⁹. El recurso a las dinámicas de externalización productiva ha disuelto la compactibilidad de la empresa tradicional, dando forma a un nuevo colectivo de trabajadores dispersos e individualizados, a cuya configuración el poder sindical todavía no se ha adecuado²⁴⁰. Además, como consecuencia de la creciente importancia de la figura de la empresa en las relaciones laborales, en las últimas décadas se ha venido registrando una tendencia hacia la “descentralización” de la

²³⁷ En BAYLOS GRAU, A., “Globalización y Derecho...”, *op. cit.*, p. 23.

²³⁸ El prestigioso sociólogo BAUMAN, Z., *Modernidad líquida*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000, habla de una modernidad “líquida” para hacer referencia a aquella que está en constante movimiento, en la que ya no hay pautas estables y en la que predomina lo individual frente a lo colectivo.

²³⁹ Sobre los retos de las relaciones colectivas en el contexto de la economía globalizada, *cfr.*, PURCALLA BONILLA, M. A., “Globalización económica, Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y retos sindicales: notas para el debate”, *Aranzadi Social*, núm. 1, 2002 (versión electrónica disponible en Smarteca); BAYLOS GRAU, A., “Globalización y Derecho...”, *op. cit.*, pp. 38 y ss., y FITA ORTEGA, F. y GOERLICH PESET, J. M.^a, “Sindicalismo y acción sindical en el siglo XXI: Crisis económica y transformación del modelo productivo”, *Arxius de sociologia*, núm. 36-37, 2017, pp. 37-47.

²⁴⁰ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., “Política, globalización y...”, *op. cit.*, p. 113.

negociación colectiva al haber ésta descendido desde el nivel sectorial al nivel de empresa o, incluso, hasta el nivel del lugar de trabajo²⁴¹.

Ante tales circunstancias, claro está que la globalización ha tenido sus vencedores y perdedores; de ahí que se haya dicho que se caracteriza por ser un fenómeno de naturaleza “bifronte”²⁴². No cabe duda de que ha incrementado la eficiencia y el crecimiento económico, empero, también ha profundizado las desigualdades tanto entre Estados como entre las personas.

La globalización ha generado un efecto polarizador sin precedentes. A día de hoy, existe una clara línea divisoria entre un rico Norte y un Sur empobrecido, división que se propaga también de Este a Oeste. La riqueza extrema de unos pocos se erige así sobre el trabajo precario y mal remunerado de una gran mayoría²⁴³.

En lugar de eliminar o disminuir las diferencias y desigualdades, la integración de las economías nacionales en un único sistema mundial ha hecho que esas diferencias y desigualdades se vuelvan, al contrario, más profundas y, en muchas ocasiones, inaceptables. Ha sido precisamente en esta nueva economía globalizada que, no solo se ha intensificado el trabajo informal y sin derechos, sino que se han recuperado algunas prácticas económicas y laborales que creíamos – o al menos esperábamos – haber

²⁴¹ Al respecto, *vid.*, OZAKI, M., “Relaciones laborales y globalización”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, núm. 1, 1999, pp. 181-182.

²⁴² En BAYLOS GRAU, A., “Globalización y Derecho...”, *op. cit.*, p. 21.

²⁴³ Según el estudio de OXFAM., *Premiar el trabajo, no la riqueza*, Oxfam Internacional, Oxford, 2018, el 82 por ciento de la riqueza generada durante el último año fue a parar a manos del 1 por ciento más rico, mientras que la riqueza del 50 por ciento más pobre no aumentó lo más mínimo.

dejado enterradas en las páginas más negras de la historia²⁴⁴. Hoy en día, el fenómeno del trabajo forzoso es una práctica odiosa todavía presente en muchas actividades, desde la agricultura y la construcción, pasando por el trabajo doméstico. La globalización, por tanto, en lugar de ofrecer unas perspectivas de vida comunes y mejores, ha acrecentado las situaciones de “diferenciación extrema, fragmentación y segmentación sociales” entre los países y sus propios ciudadanos²⁴⁵.

En síntesis, es evidente que, para finales del siglo XX, las políticas macroeconómicas aplicadas al desarrollo no habían surtido los frutos esperados²⁴⁶. El fenómeno de la globalización se había transformado en una fuerza implacable que imponía la voluntad de unos pocos sobre las necesidades de una mayoría pobre y desamparada. Esta situación pronto dio inicio un movimiento conocido como “*alterglobalización*”. Cada vez más voces reclamaban “otra globalización”, es decir, un proceso de globalización justo, integrador, democrático, capaz de ofrecer

²⁴⁴ SABEL, C., O’ROURKE, D. y FUNG, A., *Ratcheting labour standards: Regulation for continuous improvement in the Global Workplace*, Social Protection Discussion Paper Series, no. 00-010, 2000, p. 4, han afirmado que “La actual oleada de globalización ha dado lugar a abusos generalizados, como el trabajo infantil, las jornadas de trabajo excesivamente largas, la disciplina severa, las condiciones de trabajo peligrosas, el acoso sexual y la supresión de la libertad de asociación y organización. Estas formas de servidumbre recuerdan a la esclavitud en algunos casos, y provocan indignación moral en todo el mundo cada vez que salen a la luz”.

²⁴⁵ BAYLOS GRAU, A., “Globalización y Derecho...”, *op. cit.*, p. 21.

²⁴⁶ Explica de manera resumida RODGERS, G., “El trabajo decente...”, *op. cit.*, p. 11, que “Muchos países efectivamente son excluidos de los beneficios de la globalización, porque les falta capital, la infraestructura y las capacidades requeridas para ingresar en mercados globales crecientemente competitivos. Y las reglas del sistema de comercio global ofrece pocos caminos de entrada, Otros sufren de una inserción precaria o altamente volátil en el mercado global de capitales, lo cual conduce a crisis recurrentes. También al interior de países, los beneficios de la globalización con frecuencia no son equitativamente distribuidos”.

oportunidades y beneficios a todos los países y a todas las personas. Se hacía, básicamente, un llamamiento a una globalización basada en unos valores universales compartidos así como en el respeto por los derechos humanos y la dignidad humana.

Ha sido precisamente en este contexto desolador que la OIT, con todos sus defectos y dificultades, ha despertado de su letargo y ha tratado de dar respuesta a tales reivindicaciones mediante la construcción de un marco más satisfactorio para la globalización.

1.3.3. En busca de una dimensión social para la globalización: la OIT bajo examen

La llegada del fenómeno de la globalización le asestó un duro golpe a la OIT. Un golpe cuyas repercusiones sigue advirtiéndose a día de hoy.

La Organización venía sufriendo un período oscuro ya desde la década de los setenta²⁴⁷, pero la emergente doctrina hegemónica fue la gota que colmó el vaso. De un lado, las políticas neoliberales desvirtuaron los tradicionales objetivos promovidos por la Organización así como el

²⁴⁷ La realidad es que este período de decadencia de la Organización había tenido su inicio ya algunos años antes. Durante la década de los setenta, la OIT comenzó a sufrir una serie de problemas económicos y financieros que, además, se vieron intensificados cuando Estados Unidos decidió suspender sus contribuciones al presupuesto ordinario del organismo. In extenso, STANDING, G., “The International Labour...”, *op. cit.*, p. 310 y 311.

consenso keynesiano alcanzado en el período de posguerra²⁴⁸. La filosofía neoliberal había acabado reemplazando “el objetivo de la justicia social (...) por el de la libre circulación de capitales y de mercancía (e invirtiendo) la jerarquía de los medios y de los fines”, en otras palabras, con esta corriente económica al frente “en lugar de amoldar(se) la economía a las necesidades de los hombres y el mundo financiero a las necesidades de la economía, se (ha amoldado) la economía a las exigencias del mundo financiero y se (ha tratado) a los hombres como «capital humano» al servicio de la economía”²⁴⁹.

De otro lado, el BM y el FMI, fieles promotores de dicha filosofía²⁵⁰, fueron progresivamente invadiendo esferas que hasta entonces se habían

²⁴⁸ Explica ZUBERO, I., “Trabajo decente: iluminando una realidad cada vez más oscura”, en AA.VV., I., *Se busca trabajo decente*, Ediciones Hoac, Madrid, 2007, p. 39, que ha sido a partir de los años Ochenta y, especialmente, en la década de los Noventa, que se ha roto el equilibrio existente en la mayoría de países desarrollados entre un Estado fuerte, intervencionista y redistribuidor, unos sindicatos no sólo representativos sino poderosos, activos y con capacidad de presión e influencia, y unos empresarios obligados por las circunstancias a negociar sus decisiones en un contexto de regulación estatal y movilización obrera.

²⁴⁹ SUPIOT se pregunta dónde había quedado el «espíritu de Filadelfia» que tanto había costado de forjar al término de la II Guerra Mundial, entendiéndose por ello aquel espíritu humano que había permeado en los discursos políticos de la época y que había quedado plasmado, conjuntamente, en la Declaración de Filadelfia, en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración de Derechos Humanos. *Vid.*, SUPIOT, A., *El espíritu de..., op. cit.*, pp. 22 y ss.

²⁵⁰ Una muestra de la posición mantenida por estos organismos internacionales puede hallarse en el siguiente párrafo, en el cual se afirma que: “La experiencia sugiere que, salvo en el terreno de la salud y la seguridad de los trabajadores, los gobiernos deberían resistirse a interferir en los mercados laborales. Si se les deja solos, funcionan bien. El imperativo político es interferir, pero la lógica económica dicta lo contrario. La legislación sobre el salario mínimo, las regulaciones que restringen la capacidad de contratación y despido de los trabajadores y otras intervenciones afines tienden a aumentar los costes, reducir la competitividad y frenar el crecimiento del empleo”. Traducción propia a partir de WORLD BANK, *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth*, The International Bank for Reconstruction, Washington, 1989, pp. 42-43.

considerado pertenecientes al completo dominio de la OIT, hasta el punto de apartarla del terreno de juego internacional, sembrando incluso dudas acerca de su pertinencia²⁵¹.

El lenguaje de la desregulación reinaba en la escena internacional. La regulación del mercado del trabajo era concebida como un obstáculo al rendimiento económico, al crecimiento y a la creación de empleo. Una convicción que obviamente no tardó en calar también en el discurso internacional laboral²⁵², causando una drástica disminución en el número de ratificaciones de los convenios internacionales de la OIT²⁵³.

El marco laboral, además, había sufrido una profunda transmutación y la Organización no había estado a la altura del cambio. Téngase en cuenta que la OIT era fundamentalmente un producto de la Sociedad Industrial, de modo que su tradicional actividad normativa había quedado, en cierto

²⁵¹ La OIT era consciente de su escasa capacidad de influencia sobre estos organismos internacional, de ahí que reconociese que "... dista(ba) todavía mucho de ser aceptada como un actor principal en el escenario internacional. Tiene escasa influencia en las deliberaciones y las decisiones políticas de las instituciones que desempeñan un papel cada vez más importante en la gestión de la economía mundial y que habrían de influir todavía más conforme se refuerce la tendencia a la mundialización del comercio y a la interdependencia de las economías nacionales", en OIT, *Preservar los valores...*, *op. cit.*, p. 107.

²⁵² En este período la labor normativa de la OIT fue duramente cuestionada por una multitud de motivos. Por todos, *vid.*, HEPPLÉ, B., *Labour laws and global trade*, Hart Publishing, Oxford, 2005.

²⁵³ Pondría de manifiesto la OIT que, "En el momento presente, con los efectos resultantes de un entorno económico adverso, no es nada fácil la labor normativa de la OIT. Ha menguado el ritmo de las ratificaciones. El cumplimiento de las ya ratificadas sigue tropezando con dificultades en todas las regiones del mundo. Con arreglo a una teoría según la cual hay que supeditar las exigencias de la protección social a la elevación de la competitividad al máximo, se están poniendo en tela de juicio normas de trabajo antes aceptadas, lo cual tiene repercusiones inevitables en la aceptabilidad y el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo", en OIT, *Los Derechos Humanos: Responsabilidad de todos*, Memoria del Director General presentada en la 75ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988, p. 68.

modo, desactualizada²⁵⁴. La flexibilidad, considerada *conditio sine qua non* de la eficacia económica, había dado vida a unas nuevas formas contractuales que desdibujaban las tradicionales figuras del empleador y del empleado²⁵⁵. El mundo del trabajo guardaba poco – o ningún parecido – con aquel existente cuando nació el organismo. El creciente recurso a la descentralización productiva, a las agencias de empleo privadas y a la subcontratación, planteaban serios problemas para la aplicación de los instrumentos internacionales de la OIT²⁵⁶.

²⁵⁴ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., “OIT, derechos humanos y libertad sindical”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, núm. 1, 1999, p. 5.

²⁵⁵ Así descrita por OZAKI, M., “Relaciones laborales y...”, *op. cit.*, p. 184.

²⁵⁶ En vista de las circunstancias, el organismo trató de responder mediante la adopción de diversos convenios. En 1977 adoptó el Convenio núm. 181, sobre las agencias de empleo privadas. La aprobación de este instrumento rompió con la tradicional postura de la OIT, la cual hasta entonces había defendido el carácter público de estas agencias. Con ello, por vez primera, se reconoció la legitimidad de los servicios prestados por las agencias de empleo privadas y, por tanto, independientes de las autoridades públicas, con el objeto, de una parte, de ajustar las prácticas existentes en línea con las realidades del mercado laboral y, de otra, de contribuir a salvaguardar el histórico principio de la OIT según el cual trabajo no debe ser considerado una “mercancía”. Años después, en 1996, se aprobó el Convenio núm. 177, sobre el trabajo a domicilio a fin de dar cobertura a una creciente modalidad laboral que consistía en la prestación de servicios desde el domicilio del trabajador o desde un local distinto de los locales de trabajo del empleador. La evidente contraposición de intereses para entonces existente entre las partes constituyentes y el correlativo debilitamiento del tripartismo pudo comprobarse durante las negociaciones del Convenio, ya que el Grupo de los Empleadores, no solo se abstuvo de participar en las mismas, sino que finalmente votó en contra de la norma. Aun así, quizás el intento más representativo de la OIT por adecuarse al nuevo y desafiante panorama laboral fue la propuesta de adoptar un Convenio sobre el trabajo en régimen de subcontratación. Si bien el fenómeno de la subcontratación no era un fenómeno completamente nuevo, con la globalización económica se trataba de una práctica cada vez más habitual en un gran número de países así como en un múltiples ramas de actividad. El objetivo de la Organización, en esta ocasión, era precisamente el de evitar la denominada “huida” del Derecho del Trabajo a partir de la inclusión de todos los trabajadores en régimen de subcontratación, incluso aquellos contratados mediante contratos civiles o mercantiles, bajo el paraguas de la legislación laboral. Desafortunadamente, las opiniones contrapuestas de los empleadores y los trabajadores impidieron alcanzar un acuerdo en torno a la cuestión, siendo ésta la primera vez, en los ochenta años de existencia de la OIT, en que fracasó la compleja máquina de elaboración de normas.

Sin lugar a dudas, para entonces, la Organización estaba haciendo frente a una crisis existencial²⁵⁷. Así las cosas, a fin de reaccionar y evitar nuevamente su desmoronamiento, a finales del siglo XX decidió someterse a un intenso proceso de introspección²⁵⁸.

Como ha señalado CANESSA²⁵⁹, el primer esfuerzo institucional por amoldarse a los cambios que se estaban produciendo en la coyuntura mundial, tuvo lugar con la Memoria del Director General de 1988, titulada “Los Derechos Humanos: responsabilidad para todos”²⁶⁰. En ella se destacó que “Cuando los tiempos son difíciles hay que tener más presentes todavía la justicia social y el respeto de las aspiraciones y necesidades humanas al tomar las decisiones y determinar el orden de prioridad. Hemos de ver cómo pueden y deben contribuir la DUDH y las normas correspondientes de la OIT a resolver los grandes problemas que se les plantean hoy a la Organización Internacional del Trabajo y a quienes la integran”²⁶¹. Básicamente, con ello, se estaba tratando de enfatizar la centralidad de los derechos humanos en las actividades de la Organización²⁶². Es decir, se

²⁵⁷ Para GHEBALI, V., “The ILO in an age of new inequalities in a globalized economy”, in ILO, *Visions of the future of social justice: Essays on the occasion of the ILO's 75th Anniversary*, International Labour Conference, Geneva, 1994, p. 109, en este período, la Organización se encontraba en una encrucijada sin precedentes, consecuencia de los perversos efectos del fin de la división Este-Oeste y la globalización de la economía.

²⁵⁸ HUERTAS BARTOLOMÉ, T., “Derecho del Trabajo y globalización: el trabajo decente como nuevo paradigma del derecho internacional del trabajo”, en AA.VV. (Dir. LAHERA FORTEZA, J., y VALDÉS DAL RÉ, F.), *Relaciones laborales, organización de la empresa y globalización*, Cinca, Madrid, 2010, p. 424, lo describe como un proceso de “autocrítica”.

²⁵⁹ CANESSA MONTEJO, M. F., *Los Derechos Humanos...*, *op. cit.*, p. 135.

²⁶⁰ OIT, *Los Derechos Humanos: Responsabilidad de todos*, Memoria del Director General presentada en la 75ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988.

²⁶¹ *Ibid.*, p. 13.

²⁶² CANESSA MONTEJO, M. F., *Los Derechos Humanos...*, *op. cit.*, p. 135.

pretendía recuperar el “espíritu de Filadelfia”, preconizando al ser humano sobre la economía²⁶³.

Este análisis introspectivo tomó un mayor impulso seis años después, en ocasión del 75º aniversario de la Organización, con la Memoria del Director General de la OIT de 1994, titulada “Preservar los valores, promover el cambio”²⁶⁴. Tal y como ya había sucedido con la Declaración de Filadelfia, había llegado el momento de reflexionar de nuevo sobre el futuro del organismo, tratando de responder, en esta ocasión, a los desafíos planteados por el fenómeno de la globalización económica²⁶⁵. Destacaría HANSENNE que “(las) transformaciones son de tal índole y de tal amplitud que han sacudido fuertemente, sino los cimientos mismos de nuestra Organización, al menos sus métodos de trabajo y de eficacia comprobada” y son precisamente “esas transformaciones (las que) exigen una minuciosa consideración”²⁶⁶. A tal fin, ese mismo año, se creó en el seno del CA, el Grupo de Trabajo sobre las Dimensiones Sociales de la Liberalización del Comercio Internacional, encargado de analizar las consecuencias de la globalización de la economía para el respeto de las normas fundamentales del trabajo.

²⁶³ Para SCHELLES, se trataba de una necesidad de justicia en general, es decir “de la primacía del hombre sobre la economía, o más bien de que la economía esté al servicio de hombre”. *Vid.*, SCHELLES, G., *L'Organisation internationale du Travail et le BIT*, Librairie des sciences politiques et sociales, París, 1930, p. 32, citado en VALTICOS, N., “Mirada retrospectiva y expectativas de la OIT”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 115, núm. 3-4, 1996, p. 516.

²⁶⁴ OIT, *Preservar los valores...*, *op. cit.*

²⁶⁵ *Ibid.*, p. 1.

²⁶⁶ *Ibid.*, p. 3.

En efecto, un sistema internacional de relaciones laborales exigía, contemporáneamente, una respuesta normativa de carácter igualmente internacional²⁶⁷. De ahí que algunas de las propuestas hiciesen un llamamiento a una “re-regulación internacional”²⁶⁸. La OIT, no obstante, ya contaba con un completo Código Internacional del Trabajo, cuyos fundamentos esenciales no eran otros que la justicia social, la constatación de que la igualdad es necesaria para una paz universal, el principio de que el trabajo no debe ser considerado como una mercancía y la preocupación por las ventajas competitivas; de manera que el problema que se planteaba la Organización era el de saber si su Código era todavía idóneo a la realidad actual. Es decir, ¿Seguía siendo pertinente su acción legislativa? ¿Debían seguirse adaptando normas laborales internacionales? O bien, ¿había llegado el momento de cambiar estrategia legislativa a fin de adecuarse a las nuevas circunstancias mundiales?

HANSENNE, tenía claro que, ahora más que nunca, en este panorama cada vez más incierto, los tradicionales objetivos de la Organización seguían estando completamente vigentes. Pero era consciente de que la misma contaba con dos puntos débiles que limitaban enormemente su capacidad para responder a la transformación de carácter estructural generada por el fenómeno de la globalización económica²⁶⁹: la primera hacía referencia al carácter voluntario de la aceptación de las

²⁶⁷ Aclara ZUBERO, I., “Trabajo y globalización...”, *op. cit.*, p. 87, que no es el trabajo lo que se ha globalizado, sino el proceso de trabajo. Es decir, mientras que el capital es globalizable en todas y cada una de sus unidades, las personas no pueden ser movilizadas en el mercado global de la misma manera que otros factores de producción.

²⁶⁸ ERMIDA URIARTE, O., “Globalización y Relaciones...”, *op. cit.*, p. 144.

²⁶⁹ Los pone de manifiesto en OIT, *Preservar los valores...*, *op. cit.*, p. 62.

obligaciones dimanantes de los convenios, lo que le impedía desempeñar plenamente un papel en la reglamentación del comercio internacional; la segunda, en cambio, consistía en la propia naturaleza de las normas, las cuales al estar “centradas en el Estado” eran directamente aplicables tan solo a éstos, a pesar de la creciente presencia en el marco de la economía global de nuevos protagonistas que también podían tener la capacidad de menoscabar el éxito de las políticas sociolaborales nacionales.

Por sorpresa de todos, la OIT afrontó la globalización con una cierta timidez. Dentro del amplio abanico de propuestas barajadas, se apostó por una orientación eminentemente promocional, toda vez que su Director estaba convencido de que había llegado el momento de proporcionar orientaciones en lugar de generar nuevas obligaciones²⁷⁰.

Para adaptar la política normativa a las necesidades reales y urgentes del momento, la Organización se decantó por conjugar la revisión de los convenios internacionales con una moderación en la adopción de los mismos²⁷¹. En este sentido, de una parte, se constituyó en 1995 un Grupo de Trabajo sobre la política de revisión de normas, que sería el encargado de examinar caso por caso el conjunto de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo²⁷². Las decisiones a tomar podían promover la ratificación de aquellos convenios considerados actualizados; proponer la

²⁷⁰ *Ibid.*, p. 92.

²⁷¹ Como diría el Director General en la Memoria de 1994, la estrategia trazada se basa en una “adaptación cualitativa, más que cuantitativa” de la actividad normativa. *Ibid.*, p. 50.

²⁷² También denominado el “Grupo de Trabajo Cartier”, éste fue constituido en 1995 por el Consejo de Administración. Pueden consultarse las conclusiones del Grupo de Trabajo sobre Política de Revisión de Normas, en fecha de junio de 2002, en el siguiente enlace: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/genericdocument/wcms_125656.pdf (última consulta: 21.07.2021)

revisión de un convenio mediante la adopción de uno nuevo, o, incluso, “dejar de lado” aquellos que ya no respondían a las necesidades reales y se encontraban obsoletos²⁷³.

De otra parte, se decidió otorgar prioridad a las recomendaciones, en calidad de instrumentos jurídicos no vinculantes, sobre los convenios²⁷⁴. El convenio debía tener un uso esencialmente circunstancial, recurriéndose al mismo únicamente para asuntos de particular envergadura y, en cualquier caso, éste debía limitarse a definir marcos generales que pudieran ser universalmente ratificados y fácilmente aplicados en todos los países²⁷⁵. Se hizo, además, hincapié en la importancia de promover actos normativos de carácter “suave” o “blando” como, por ejemplo, manuales prácticos con objeto de proporcionar a las autoridades gubernamentales orientaciones no vinculantes acerca de problemas emergentes²⁷⁶. Por medio de esta línea de acción, el Director General, en cierto modo traicionó el tradicional sistema normativo de la Organización al anteponer un modelo regulador de carácter “*tendencial, promocional y orientativo de la actividad estatal*” frente al

²⁷³ En virtud de la incorporación del instrumento de enmienda a la Constitución de la OIT en 1997, la Organización cuenta con la facultad de derogar convenios obsoletos, a fin de reforzar la pertinencia, la repercusión y la coherencia de las normas. La enmienda consistió en la adición de un nuevo párrafo 9 al artículo 19 de la Constitución, el cual reza que “Por iniciativa del Consejo de Administración, la Conferencia podrá derogar, por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes, todo convenio adoptado con arreglo a las disposiciones del presente artículo si se considera que ha perdido su objeto o que ya no representa una contribución útil a la consecución de los objetivos de la Organización”.

²⁷⁴ OIT, *Preservar los valores...*, *op. cit.*, p. 53.

²⁷⁵ Nótese que desde 1994 a día de hoy, es decir, en veintisiete años, se han adoptado 16 convenios y un total de 25 recomendaciones, las cuales, como norma general, se adoptaban junto a los primeros a modo de complemento.

²⁷⁶ OIT, *Preservar los valores...*, *op. cit.*, p. 54.

histórico modelo regulador basado en la preeminencia del Convenio como acto normativo de carácter vinculante²⁷⁷.

Asimismo, bajo la firme convicción de que para afrontar el contexto de liberalización económica hacía falta “un nuevo consenso en torno a un conjunto de valores compartidos”²⁷⁸, en el seno de la Organización se adoptó una política institucional dirigida a la promoción y protección de un grupo de derechos laborales fundamentales, deducibles de su propia Constitución y de la Declaración de Filadelfia.

A decir verdad, en la OIT ya se había comenzado a forjar un núcleo duro de derechos socio-laborales necesario para garantizar a los trabajadores un mínimo de garantías²⁷⁹; sin embargo, no fue hasta el 22 de junio de 1994, en la *Resolución sobre el 75º aniversario de la OIT y su orientación futura*²⁸⁰, que se introdujo formalmente en el léxico del organismo la expresión “derechos fundamentales en el trabajo”. Esta resolución destacó la “particular importancia de los Convenios de la OIT

²⁷⁷ BONET PÉREZ, J., “La Organización Internacional...”, *op. cit.*, p. 31.

²⁷⁸ Sobre el origen de la selección de los “derechos humanos fundamentales”, *vid.*, el interesante análisis de CANESSA MONTEJO, M. F., “Los derechos humanos laborales: el núcleo duro de derechos (*core rights*) y el *ius cogens* laboral”, *Revista del ministerio de trabajo y asuntos sociales*, núm. 72, 2008, pp. 118 y ss.

²⁷⁹ A finales de los años setenta, la OIT le encargó a la Comisión de Programa, Presupuesto y Administración que elaborase una relación de convenios y recomendaciones en base a las prioridades temáticas del organismo internacional. La Comisión delegó dicha labor en el Grupo de Trabajo sobre Normas Internacionales del Trabajo, que publicó sus conclusiones en su Informe Final de 1979. En el Anexo I del Informe se distribuyen los convenios y recomendaciones entre cuatro categorías, ubicándose dentro de la primera categoría sobre instrumentos cuya ratificación y aplicación conviene promover con prioridad los denominados “Derechos humanos básicos”, que incluyen la libertad sindical, el trabajo forzoso y la discriminación.

²⁸⁰ ILC, *Record of proceedings*, 81st session of the International Labour Conference, Geneva, 1995.

que cubren los derechos fundamentales, - incluidos los Convenios núm. 87, 98, 100, 29, 105 y 111”²⁸¹. Es aquí donde, por vez primera, la Conferencia identificó aquellos que posteriormente pasarían a constituir los Convenios calificados como “fundamentales”.

En el año siguiente se produjo un importante acontecimiento que dio un mayor impulso al proceso de reconocimiento internacional de los derechos fundamentales en el trabajo iniciado por la Organización. A propuesta de Somavía – entonces Embajador de Chile en las Naciones Unidas – se celebró en marzo de 1995 en Copenhague, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social, más conocida como la Cumbre Social. Las dramáticas consecuencias sociales de las políticas económicas de los años ochenta atrajeron a un número sin precedentes de 120 Jefes de Estado y de Gobierno, quienes se mostraron todos a favor de buscar soluciones a los acuciantes problemas de pobreza, desempleo e integración social²⁸².

Al término de la Cumbre, los gobiernos aprobaron una Declaración que representaba un nuevo consenso en torno a la necesidad de poner a las personas en el centro del desarrollo. A tal fin, se promovieron diez compromisos, de entre los cuales hemos de poner especial énfasis en el tercero, pues los Estados reunidos acordaron lo siguiente:

“Procuraremos alcanzar el objetivo de velar por la existencia de buenos puestos de trabajo y salvaguardar los *derechos e intereses básicos de los trabajadores* y,

²⁸¹ *Ibid.*

²⁸² Durante la década de los noventa se celebraron múltiples conferencias mundiales de las Naciones Unidas sobre cuestiones sociales como, por ejemplo, la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, celebrada en Nueva York en 1990; la Cumbre para la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992; la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1995; o, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995.

con tal fin, promoveremos la observancia de los convenios pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo incluidos los que tratan de la prohibición del trabajo forzoso y el trabajo infantil, la libertad de asociación, el derecho de sindicación y de negociación colectiva y el principio de la no discriminación”²⁸³.

Además, dentro del Programa de Acción que la acompaña, a fin de lograr un mejoramiento de la calidad del trabajo y del empleo a nivel mundial, se reconoció la importancia de:

“(…) Proteger y fomentar el respeto de los *derechos básicos de los trabajadores*, incluidos la prohibición del trabajo forzado y el trabajo de los niños; la libertad de asociación y el derecho de organización y negociación colectiva, y la no discriminación en el empleo, aplicando plenamente los convenios de la OIT en el caso de los Estados partes en esos convenios, y habida cuenta de los principios consagrados en ellos, en el caso de los Estados que no sean partes en esos convenios para lograr verdaderamente un crecimiento económico sostenido y un desarrollo sostenible;

(…) Considerar firmemente la ratificación y la plena aplicación de los convenios de la OIT relativos a esas esferas, así como los relativos al empleo, los derechos de los menores, las mujeres, los jóvenes, las personas discapacitadas y los pueblos indígenas;

(…) Fomentar el papel de la OIT, en particular en lo relativo a la *elevación del nivel de empleo y la calidad del trabajo*”²⁸⁴.

La Cumbre respaldó la selección de derechos avanzada por la Conferencia en 1994, en esta ocasión con el añadido de la prohibición del trabajo infantil y, además, los vinculó expresamente a los Convenios de la

²⁸³ ONU, *Informe de la Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Social*, Documento A/CONF.166/9, de 19 de abril de 1995, p. 17. La cursiva es mía.

²⁸⁴ *Ibid.*, pp. 69-70. La cursiva es mía.

Organización²⁸⁵. Con ello, se trataría del primer reconocimiento oficial, a nivel internacional, del estatuto particular de este conjunto mínimo de derechos, que fueron aceptados como normas fundamentales del trabajo²⁸⁶.

A raíz de la Cumbre Social, que confirió a la OIT la responsabilidad de dar respuestas a las exigencias de la Comunidad internacional, el 25 de mayo de 1995, el DG lanzó una campaña con miras a la ratificación y promoción de los convenios fundamentales, a saber, aquellos relativos a la libertad sindical y la negociación colectiva (núm. 87 y 98), no discriminación (núm. 100 y 111), el trabajo forzoso (núm. 29 y 105) y el trabajo infantil (núm. 138)²⁸⁷. En noviembre de ese mismo año, el CA acordó dar seguimiento a la campaña de ratificación iniciada por el DG, ofreciendo asistencia técnica a aquellos países que desearan aplicarlos²⁸⁸. En aquel momento también se le encomendó a la CEACR la realización

²⁸⁵ En palabras de TREBILCOCK, A., “Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento”, en AA.VV., *Las normas internacionales del trabajo. Un enfoque global*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, pp. 715-725, la Cumbre “lanzó el surgimiento de un consenso en la identificación de las normas internacionales del trabajo”.

²⁸⁶ En este sentido RODGERS, G., LEE, E., SWEPSTON, L., VAN DEALE, J., *La Organización Internacional...*, *op. cit.*, p. 234.

²⁸⁷ Según SWEPSTON, L., “La OIT y...”, *op. cit.*, p. 119, en el plazo de tres años, la campaña había dado como fruto más de noventa ratificaciones. De igual modo, BONET PÉREZ, B., “Principios y derechos...”, *op. cit.*, p. 494, realiza una sencilla comparación entre el número de ratificaciones a fecha de diciembre de 1994 y a fecha de enero de 1999. A partir de dichos datos, constata un significativo avance en la mayoría de los Convenios considerados fundamentales, con la excepción del Convenio núm. 138 sobre la prohibición del trabajo infantil, el cual presenta una menor tasa de ratificaciones en comparación con los demás.

²⁸⁸ CANESSA MONTEJO, M. F., “Los Derechos Humanos...”, *op. cit.*, p. 144.

cuadrienal de estudios especiales o los denominados “miniestudios” relativos a uno de los derechos fundamentales²⁸⁹.

De manera paralela a la celebración de la Cumbre Social, a medida que llegaban a su fin las negociaciones sobre el comercio en el seno de la Ronda de Uruguay de 1994²⁹⁰, resurgió el debate sobre una posible introducción de una cláusula laboral o social en los estatutos de la nueva Organización Internacional del Comercio (en adelante, OMC)²⁹¹. El objetivo era el de someter a todos los Estados a respetar un conjunto básico de derechos a fin de evitar que la competencia internacional se basará en la reducción sistemática de las garantías laborales, recurriendo, a tales fines, a la adopción de medidas sancionadoras. Tanto el movimiento sindical internacional como algunos Estados desarrollados apoyaron la restricción de la importación de productos y servicios procedentes de aquellos países que no respetaban tales derechos. La mayoría de países en desarrollo, por el contrario, se mostraron contrarios al establecimiento de un vínculo entre el comercio internacional y las normas internacionales del trabajo al

²⁸⁹ Hasta la adopción de la Declaración de 1998, se llevaron a cabo dos “miniestudios”, uno relativo al trabajo forzoso y otros sobre la libertad sindical. *Vid.*, RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., “OIT, derechos humanos...”, *op. cit.*, p. 6.

²⁹⁰ Para conocer las sucesivas rondas hasta la formación de la OMC, puede verse: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact4_s.htm (última consulta: 05.11.2022).

²⁹¹ Se habla de un “resurgimiento” porque el debate en torno al comercio y las normas internacionales del trabajo no era nuevo. De hecho, cabe recordar que uno de los tres objetivos que motivaron la adopción de la Constitución de la OIT de 1919 era precisamente la necesidad de eliminar las influencias transfronterizas negativas generadas por los países que no respetaban las condiciones de trabajo mínimas. In extenso, *cfr.*, LEE, E., “Globalization and labour standards: A review of issues”, *International Labour Review*, vol. 136, no. 2, 1997, pp. 173-189; RODGERS, G., LEE, E., SWEPSTON, L., VAN DEALE, J., *La Organización Internacional...*, *op. cit.*, pp. 228 y ss.; y, HUGHES, S., HAWORTH, N., *The International Labour...*, *op. cit.*, pp. 61-72.

sospechar que las motivaciones que movían a los países industrializados a la inclusión de una cláusula social eran de carácter eminentemente proteccionista. Finalmente, se acordó incluir en la Declaración ministerial final el siguiente párrafo:

“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”²⁹².

Por vía de esta declaración, la OMC reconoció de forma indiscutible la importancia de dichos estándares a nivel internacional, si bien, también rechazó rotundamente la incorporación de cuestiones laborales a su mandato. El debate sobre el vínculo entre las normas de mercado y la garantía de los derechos laborales fue, por consiguiente, trasladado a la OIT, en calidad de órgano internacional especializado en el trabajo²⁹³.

La OMC catapultó así a la Organización nuevamente al centro del debate internacional, proporcionándole la oportunidad de consolidar

²⁹² OMC, *Declaración ministerial de Singapur*, adoptada el 13 de diciembre de 1996, disponible en: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min96_s/wtodec_s.htm (última consulta: 18.05.2021). La cursiva es mía.

²⁹³ Como bien ha destacado RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., “Política, globalización y...”, *op. cit.*, pp. 115-116, la decisión de trasladar el asunto a la OIT no fue una decisión “caprichosa” pues, en el fondo, era consecuente con la función constitucional que le correspondía a esta Organización.

categoricamente su responsabilidad sobre las normas laborales en la economía global²⁹⁴. Ahora le correspondía a la OIT hacer frente al arduo desafío de asegurar a nivel global unos estándares mínimos de condiciones de trabajo y garantizar a todas las personas, de conformidad con su propia Constitución, un “régimen de trabajo realmente humano”.

Estos acontecimientos, en conjunto, abrieron el camino para la incorporación formal de los derechos fundamentales en el trabajo en el sistema normativo de la Organización. Ésta actuó con celeridad, culminando el proceso de introspección iniciado algunos años antes con la aprobación por la Conferencia de la *Declaración de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*²⁹⁵.

1.3.4. El novedoso enfoque de la Declaración de la OIT de 1998

En el origen de la Declaración de 1998 se encuentra el debate en torno a la introducción de una cláusula social que vinculase el comercio internacional con el respeto de un conjunto de normas internacionales del trabajo²⁹⁶. Desde el momento en el que la OMC le pasó el testigo a la Organización se produjeron intensas discusiones en el seno de la OIT, no tanto en relación con los derechos que debieran tener la consideración de

²⁹⁴ Por todos, HUGHES, S., HAWORTH, N., *The International Labour...*, *op. cit.*, p. 65 y REYNAUD, E., *The International Labour Organization and Globalization: Fundamental Rights, Decent Work and Social Justice*, ILO Research Paper no. 21, International Labour Office, Geneva, 2018, p. 6.

²⁹⁵ Puede consultarse el texto completo de la Declaración de 1998 en el siguiente enlace: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_467655.pdf (última consulta: 17.11.2021)

²⁹⁶ Sobre el largo debate en el seno de la OIT hasta la adopción de la Declaración de 1998, *vid.*, CANESSA MONTEJO, M. F., *Los Derechos Humanos...*, *op. cit.*, pp. 145-154.

fundamentales, sino más bien acerca del mecanismo más adecuado para garantizar la tutela de los derechos fundamentales en el trabajo.

Pese a la voluntad del Grupo de los Trabajadores de ampliar ulteriormente el listado de derechos, para entonces, con el consenso ya fraguado en la Cumbre Social, los citados convenios relativos a la libertad sindical y la negociación colectiva, el principio de no discriminación, el trabajo forzoso y el trabajo infantil, ya tenían consideración de convenios fundamentales dentro de la propia Organización²⁹⁷.

La controversia, más bien, nacía de las opiniones contrapuestas en relación con el mecanismo de control a adoptar para hacer efectivos tales Convenios. Desde el inicio, el DG de la OIT se mostró contrario a la

²⁹⁷ Junto a la Cumbre Social, se produjeron otros acontecimientos que reforzarían el consenso en la identificación de las normas internacionales del trabajo. Por ejemplo, en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, se acordó “Salvaguardar y promover el respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores, inclusive la prohibición del trabajo forzoso y del trabajo infantil, la libertad de asociación y el derecho a organizarse y a concertar contratos colectivos; establecer la igualdad de remuneración para la mujer y el hombre por trabajo de igual valor y la no discriminación en el empleo, respetando plenamente los convenios de la Organización Internacional del Trabajo en el caso de los Estados partes en esos convenios y teniendo en cuenta los principios en que se fundan esos convenios en el caso de los países que no son Estados partes en ellos, a fin de lograr un crecimiento económico sostenido y un desarrollo sostenible de carácter genuino”. De igual modo, la OCDE en un estudio publicado en 1996 sobre el comercio y las normas internacionales del trabajo, reconoció como estándares laborales “básicos” aquellos relativos a la eliminación de la explotación del trabajo infantil, la prohibición del trabajo forzoso, la libertad de asociación, el derecho de organizarse y negociar colectivamente y la no discriminación en el empleo y, además, afirmó que el respeto de los mismos puede estimular el desarrollo y asegurar una distribución de los recursos del trabajo conforme a las exigencias de un mercado libre. *Vid.*, respectivamente, ONU, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*, Beijing, 4 al 15 de septiembre de 1995, A/CONF.177/20/Rev.1, p. 76; y, WTO., *Trade, Employment and Labour Standards. A study of core workers’ rights and international trade*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1996, p. 10.

posibilidad de establecer una cláusula social como mecanismo de control²⁹⁸. La Oficina, apoyada por el Grupo de los Trabajadores, parecía inclinarse a favor de la extensión de los procedimientos específicos de libertad sindical a los demás derechos fundamentales, de tal forma que, además de crearse nuevos comités tripartitos especializados, los órganos de control de la Organización podrían conocer de las presuntas infracciones de tales derechos incluso cuando éstas hubiesen sido cometidas por Estados que todavía no hubiesen ratificado los correspondientes convenios²⁹⁹.

La anterior propuesta fue finalmente rechazada, sin embargo, frente a la misma, en marzo de 1997, el Grupo de los Empleadores planteó la posibilidad de que la Conferencia adoptara un documento en forma de declaración, a través del cual se reconociera el compromiso común de todos los Estados miembros de respetar ciertos principios y derechos fundamentales, sin la obligación de ratificar los respectivos convenios³⁰⁰.

²⁹⁸ De una parte, HANSENNE consideraba que la reglamentación del comercio internacional excedía del mandato de la Organización y, de otra, sostenía que ello podía constituir un arma de doble filo. La OIT había basado su actividad normativa siempre en la cooperación y no en la coerción y, aunque, la idea de aplicar sanciones económicas o políticas a aquellos Estados que incumpliesen lo dispuesto en los convenios que hubiesen ratificado o que violasen sistemáticamente los principios universales enunciados en la Constitución del organismo podía resultar, en cierto modo, atractiva, lo cierto es que ello podía, no solo disuadirlos de ratificar los convenios, sino incluso hacerles optar por abandonar la Organización. Motivaciones incorporadas en OIT, *Preservar los valores...*, *op. cit.*, p. 57.

²⁹⁹ El Director General justificaría la posibilidad de adoptar este mecanismo de control en la idea de que, si bien es cierto que “La libertad sindical ocupa un lugar especial en la Constitución y en la Declaración de Filadelfia (...) nada impide a la Conferencia y al Consejo de Administración, si tal es su deseo, establecer procedimientos análogos para otros derechos sociales fundamentales”. *Ibid.*, p. 58.

³⁰⁰ La idea de una Declaración fue planteada por vez primera en el Consejo de Administración de la OIT por el delegado empleador australiano, el B. Noakes, en noviembre de 1996. *Vid.*, RODGERS, G., LEE, E., SWEPSTON, L., VAN DEALE, J., *La Organización Internacional...*, *op. cit.*, p. 236.

Aunque la propuesta aparentaba ser un instrumento de carácter eminentemente político, la misma también incluía un mecanismo o sistema de “seguimiento”³⁰¹. Con ella, los empleadores no pretendían, en modo alguno, crear nuevos órganos ni enmiendas a la Constitución, ni tampoco afectar las obligaciones de los Estados Miembros que hubieran ratificado los convenios fundamentales, pues a éstos se les seguirían aplicando los controles vigentes. El sistema de seguimiento se limitaría a una mera evaluación política general a fin de comprobar si los Miembros estaban alcanzando las metas y objetivos de los valores y principios fundamentales del organismo. El texto, por consiguiente, constituiría básicamente un compromiso por parte de los mandantes de la OIT respecto de los valores básicos de la Organización³⁰².

En la 85^a. reunión de la Conferencia, celebrada en Ginebra en junio de 1997, se presentó la Memoria titulada “La actividad normativa de la OIT en la era de la mundialización”. Ahí, el DG, en línea con la iniciativa empresarial, formuló una propuesta sobre la adopción de un instrumento que revistiese la forma de una declaración o carta solemne.

Tanto la CIT como el CA acogieron positivamente la propuesta, de modo que para noviembre de 1997 se incluyó en el orden del día de la 86.^a reunión de la Conferencia a celebrar en 1998 un punto adicional sobre el examen de una eventual declaración de principios con inclusión de un mecanismo de seguimiento, dando así comienzo al proceso de elaboración

³⁰¹ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., “OIT, derechos humanos...”, *op. cit.*, p. 6.

³⁰² OIT, *Segundo informe: Normas internacionales del trabajo y derechos humanos*, Octavo punto del orden del día, presentado en la 268.^a reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 1997, Documento GB.268/8/2, párr. 21.

de este nuevo instrumento. El objetivo de una Declaración sobre los derechos fundamentales era el de “reconocer explícitamente, mediante un enunciado solemne aprobado por la Conferencia Internacional del Trabajo, el consenso que ha alcanzado la comunidad internacional con respecto a la significación especial de algunos derechos fundamentales en el actual contexto mundial, y expresar el compromiso de sus mandantes de reforzar la aplicación universal de esos derechos por medio de la OIT”³⁰³.

Consecutivamente, la Oficina creó un grupo *ad hoc* encargado de elaborar un anteproyecto del instrumento en estrecha consulta con los mandantes tripartitos. El texto fue posteriormente revisado y reformado y tras diversas reuniones en el seno del Consejo, se terminó por elaborar un Proyecto de Declaración que fue sometido a la Conferencia en junio de 1998, en la que, tras intensas y arduas negociaciones, fue finalmente aprobado por unanimidad por 273 votos a favor, ninguno en contra y 43 abstenciones³⁰⁴.

La Declaración representa el primer resultado visible del intento de la Organización por “modernizarse” y dar una respuesta global a los costes

³⁰³ OIT, *Curso que ha de darse a la discusión de la Memoria del Director General en la 85.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, 270.ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 1997, Documento GB.270/3/1, párr. 6.

³⁰⁴ Como oportunamente ha señalado REYNAUD, E., *The International Labour...*, *op. cit.*, p. 9, nótese que este documento que, a primera vista, pareció haber sido aprobado por una holgada mayoría de votos, fue realmente adoptado por un margen muy estrecho de sólo 9 votos sobre el quórum necesario, demostrando así el poco entusiasmo de los miembros de la OIT por la Declaración.

sociales del fenómeno de la globalización³⁰⁵. El propio instrumento, en su preámbulo, reconoce, a la luz de la creciente interdependencia económica, la necesidad de reafirmar la permanencia de los principios y derechos fundamentales reconocidos en la Constitución del organismo, así como promover su aplicación universal³⁰⁶.

Es la segunda vez en la historia de la Organización que la CIT expresa su compromiso con determinados principios básicos en forma de “Declaración”. Sin embargo, a diferencia de la Declaración de Filadelfia, no ha pretendido establecer nuevas obligaciones para los Miembros, pues no ha implicado una reforma de la Constitución; más bien, su objetivo ha sido el de recordar una “forma conductual”³⁰⁷ o, en otros términos, clarificar una serie de principios enunciados en la Constitución y en la Declaración de Filadelfia que deben ser respetados por los Miembros en base a su mera adhesión a la Organización³⁰⁸. Como ha aclarado MAUPAIN, consejero

³⁰⁵ El propio HANSENNE reconoce que con la Declaración de 1998 se deseaba aportar una respuesta a los retos planteados por la mundialización de la economía. *Vid.*, la presentación que precede a la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, disponible en línea en el siguiente enlace: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_467655.pdf (última consulta: 18.05.2021).

³⁰⁶ *Vid.*, Considerando séptimo de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998.

³⁰⁷ Para DE LA VILLA GIL, L. E., “Los derechos humanos y los derechos laborales fundamentales”, *Revista del Ministerio de Trabajo y de Asuntos Sociales*, núm. 17, 1999, p. 282, la Declaración de 1998 constituye un “estilo de comportamiento” al que se han comprometido todos los Estados miembros por su mera pertenencia a la Organización.

³⁰⁸ La filosofía de la Declaración de 1998 se asemeja a aquella de la Declaración referente a la política de “Apartheid” en Sudáfrica, cuyo objetivo era “...simplemente de enunciar o clarificar el contenido de los principios que, aunque no se afirmen en la Constitución de modo expreso, son considerados por los Miembros (...) como inherentes a la calidad de Miembro de la Organización Internacional del Trabajo”. *Cfr.*, OIT, *Política de elaboración de normas: fortalecimiento de los procedimientos de control de la OIT*, 268.^a reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 1997, Documento GB.268/LILS/6 y Corr., párr. 16.

jurídico de la OIT, se trataba de “una declaración política de carácter no vinculante”³⁰⁹.

La Declaración de 1998 es un instrumento breve, que se compone de un preámbulo, cinco artículos y un anexo que traza el seguimiento de la Declaración, el cual es una parte integrante de la misma³¹⁰. Se ha de hacer, además, especial mención al título del instrumento ya que se ha preferido hablar de “derechos fundamentales en el trabajo” en lugar de “derechos fundamentales de los trabajadores”. En la misma línea que la Declaración de Filadelfia, este lenguaje comprensivo ha supuesto un importante paso adelante al reconocer que todos aquellos que trabajan tienen derechos³¹¹. La decisión de optar por el término “trabajo” frente a la noción de “empleo”, ha reflejado la voluntad de la Organización de expandir su agenda hacia actividades tradicionalmente excluidas, como el trabajo autónomo, el trabajo a domicilio o el trabajo desempeñado en la economía informal³¹². Una concepción ésta última que, como se abordará en profundidad más adelante, constituye una característica esencial del Programa de Trabajo Decente adoptado en el año siguiente.

Dentro de este orden de ideas, el contenido de la Declaración puede ser resumido en cuatro puntos esenciales. En primer lugar, el documento

³⁰⁹ ILC, *Record of proceedings*, vol. 1, 86th session of the International Labour Conference, Geneva, 1998, p.20/92.

³¹⁰ *Vid.*, un detallado análisis del contenido del documento en KELLERSON, H., “The ILO Declaration of 1998 on fundamental principles and rights”, *International Labour Review*, vol. 137, núm. 2, pp. 223- 227 y TREBILCOCK, A., “Declaración de la...”, *op. cit.*, 715-725.

³¹¹ Así lo señalan BELLACE, J., “Achieving social justice...”, *op. cit.*, p. 16; y, HUGHES, S., “The International Labour...”, *op. cit.*, p. 418.

³¹² HUGHES, S., “The International Labour...”, *op. cit.*, p. 418.

afirma que todos los Estados miembros, desde el momento en que se han incorporado libremente a la Organización y que, por tanto, han aceptado los principios y derechos enunciados en la Constitución y en la Declaración de Filadelfia, están obligados a respetar los principios y derechos que han sido expresados y desarrollados en los convenios reconocidos como fundamentales tanto dentro como fuera de la Organización. Si bien no los identifica formalmente, en un primer momento, estos Convenios eran el núm. 97, de 1948, y el núm. 98, de 1949, sobre libertad sindical y negociación colectiva; el Convenio núm. 29, de 1930, y el núm. 105, de 1957, sobre trabajo forzoso; el Convenio núm. 100, de 1951, y el núm. 111, de 1958, sobre igualdad y no discriminación; y, finalmente, el Convenio núm. 138, de 1973.

En segundo término, la Declaración dispone que la OIT, con la colaboración de aquellas organizaciones internacionales con las que ha establecido relaciones, se compromete a ayudar a los Miembros a alcanzar dichos objetivos ofreciéndoles cooperación técnica y servicios de asesoramiento destinados a promover la ratificación y aplicación de los convenios fundamentales; asistiendo a aquellos Miembros que todavía no hayan podido ratificar todos o alguno de esos convenios en sus esfuerzos por respetar, promover y hacer realidad los principios relativos a los derechos fundamentales y, por último, ayudándolos en sus esfuerzos por crear un entorno favorable de desarrollo económico y social³¹³.

El tercero de los elementos claves de la Declaración hace referencia al mecanismo de control o, mejor dicho, de seguimiento, de carácter

³¹³ Apartado 3 de la Declaración de 1998.

eminentemente “promocional”³¹⁴. Éste se conforma, de una parte, de un seguimiento anual a partir de memorias elaboradas por los Miembros relativas a los convenios fundamentales no ratificados³¹⁵ y, de otra, de un informe global, monográfico y cuatrienal, de cada una de las categorías de principios y derechos fundamentales elaborada por la propia Organización³¹⁶.

El último de los elementos, sin el cual probablemente la Declaración no hubiese sido aprobada, hace referencia al reconocimiento de que las normas del trabajo no deben ser utilizadas con fines comerciales proteccionistas y que nada de lo contenido en el instrumento y en su propio seguimiento puede ser invocado ni utilizado de otro modo con dichos fines. Indica además con toda claridad que, en modo alguno, debe ser puesta en cuestión la ventaja comparativa de cualquier país sobre la base de la Declaración y su seguimiento³¹⁷.

En virtud de lo anterior, no hay duda de que la Declaración 1998 ha representado un “cambio de método”³¹⁸. Su distanciamiento del tradicional método normativo de la Organización ha sido objeto de mucha polémica. El cambio ha suscitado muchos interrogantes y ha provocado diversas

³¹⁴ Apartado 4 de la Declaración de 1998.

³¹⁵ Sección II del Anexo a la Declaración de 1998.

³¹⁶ Sección III del Anexo a la Declaración de 1998.

³¹⁷ Apartado 5 de la Declaración de 1998.

³¹⁸ Por todos, SERVAIS, J.-M., “La Déclaration adoptée par l’OIT en 1998, nouvelle méthode de régulation?”, en AA.VV. (Dir. AUVERGNON, P.), *Les regulations sociales en devenir. Espaces, acteurs, modalités*, Chronique Social, Lyon, 2008, pp. 186-190.

reacciones entre la doctrina académica³¹⁹. De un lado ha tenido sus fieles partidarios y, de otro, sus firmes detractores. Algunos la han descrito como “un paso adelante en la lucha por la justicia social en una economía globalizada”³²⁰ otros, en cambio, han considerado que la misma ha representado una verdadera “victoria pírrica”³²¹.

Desde la perspectiva optimista, se ha afirmado que la Declaración y su seguimiento otorga a la Organización mayor fuerza para dotar a la globalización de una dimensión social. Lejos de privarle de jerarquía al instrumento, hay quien ha considerado que ha sido la propia naturaleza del mismo la que le ha concedido la máxima jerarquía posible³²². Teniendo en cuenta que proclama el reconocimiento universal de unos derechos fundamentales previamente consagrados en otras Declaraciones, Pactos Internacionales u otros instrumentos de carácter internacional, hay quien la ha parangonado a la DUDH, un instrumento cuya naturaleza jurídica, a día de hoy, ya no se cuestiona³²³. Conforme a esta lógica, la Declaración se convertiría en un instrumento de carácter obligatorio en todo caso y todo

³¹⁹ Puede verse un detallado resumen de las distintas posiciones mantenidas por la doctrina científica en HUGHES, S. y HAWORTH, N., *The International Organisation...*, *op. cit.*, pp. 53-60.

³²⁰ En este sentido, se han manifestado OZAKI, M., “Relaciones laborales y...”, *op. cit.*, p. 186, y ROMAGNOLI, U., “Globalización y Derecho del Trabajo”, *Revista de Derecho Social*, núm. 5, 1999, p. 19.

³²¹ Para STANDING, G., “The International Labour...”, *op. cit.*, p. 31, la Declaración de 1998 ha representado el mayor retroceso del programa normativo de la Organización en sus ochenta años de existencia.

³²² *Vid.*, ERMIDA URIARTE, O., “Deslocalización, globalización y derecho del trabajo”, *IUSLabor*, núm. 1, 2007, p. 12.

³²³ Al respecto, *cf.*, DUPLESSIS, I., “La déclaration de l’OIT relative aux droits fondamentaux au travail: Une nouvelle forme de régulation efficace?”, *Relations Industrielles*, vol. 59, núm. 1, 2004, p. 59.

lugar, con independencia de todo acto nacional de ratificación, aprobación o adopción³²⁴.

A tales efectos, se ha señalado que uno de los principales atractivos de la Declaración es precisamente su capacidad de romper con el tan reprobado *self-service* normativo autorizado por el tradicional sistema de ratificaciones de la Organización, de conformidad con el cual los Estados tienen la libertad de elegir – según conveniencia o capacidad – qué convenios ratificar³²⁵. Tomando ejemplo del precedente de libertad sindical de 1950, este instrumento internacional establece que todos los Miembros, en virtud de su mera pertenencia a la Organización, deberán *respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios*, los hayan ratificado o no. De ahí que se haya dicho que la universalidad constituye la característica más destacable del

³²⁴ Según ERMIDA URIARTE, O., “Deslocalización, globalización y...”, *op. cit.*, p. 12, la idea de que la Declaración de la OIT de 1998 se integre al conjunto de Declaraciones, Pactos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos y se inscriba en la tendencia hacia la universalización de las normas internacionales del trabajo, al margen de cualquier soberanía nacional, resulta un tanto “ingenua” o, cuando menos, “naïf”.

³²⁵ Para MAUPAIN, F., “Revitalization not retreat: The real potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Workers Rights”, *The European Journal of International Law*, vol. 16, no. 3, 2005, p. 444, la Declaración ha constituido un “avance decisivo” del tradicional sistema normativo según el cual los Estados miembros podían elegir a placer qué convenios aplicar. En esta misma línea se ha pronunciado SUPIOT, A., “El lugar de...”, *op. cit.*, p. 131, quien ha considerado que este distanciamiento del sistema de *self-service* normativo es, quizás, el mérito más importante de la Declaración.

instrumento³²⁶. En efecto, por vía de esta afirmación, la Declaración básicamente ha dado forma a un suelo mínimo de alcance universal por debajo del cual se hallan las prácticas rechazadas por la Comunidad internacional así como por los actores sociales internacionales³²⁷; postulando así el trabajo como “una propiedad común de la humanidad”³²⁸.

En su afán por justificar la identificación de dichos derechos como fundamentales, la propia Organización ha manifestado que los mismos derivan de los principios fundamentales deducibles de la Constitución de la OIT así como de la Declaración de Filadelfia³²⁹. Según el preámbulo del instrumento, se trata de unos derechos necesarios para “mantener el vínculo entre el progreso social y crecimiento económico” en cuanto aseguran a los trabajadores “la posibilidad de reivindicar libremente en igualdad de

³²⁶ Esta característica esencial ha sido resaltada por LANGILLE, B. A., “Core labour rights – The true story (Reply to Alston)”, *The European Journal of International Law*, vol. 16, núm. 3, 2005, p. 425; RODGERS, G., LEE, E., SWEPSTON, L., VAN DEALE, J., *La Organización Internacional...*, *op. cit.*, p. 235; BAYLOS GRAU, A., “Sobre el Trabajo...”, *op. cit.*, p. 20; y también GIL Y GIL, J. L., “Los principios y derechos fundamentales en el trabajo como orden público social universal” en OIT, *El futuro del trabajo que queremos*, Conferencia Nacional Tripartita, vol. II, 2017, p. 511. A modo de contrapartida, BONET PÉREZ, J., “Principios y derechos...”, *op. cit.*, p. 28, ha señalado que no se trata de una “universalidad plena” en cuanto la Organización no tiene poderes para ejercer ningún tipo de presión ni supervisión sobre aquellos Estados que no se encuentren integrados en el organismo, de tal forma que, no tiene competencia para exigir universalmente a todos los Estados, sean o no miembros de la OIT, que respeten sus compromisos respecto de los derechos laborales fundamentales. Téngase en cuenta que para 1998 la OIT contaba con 173 Miembros.

³²⁷ HUERTAS BARTOLOMÉ, T., “Derecho del Trabajo...”, *op. cit.*, p. 426.

³²⁸ Son palabras de ROMAGNOLI, U., “Globalización y Derecho...”, *op. cit.*, p. 19.

³²⁹ Como afirmaríala Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacional del Trabajo, la Declaración abarca “lo más esencial de los convenios fundamentales y de los principios que se contienen en la Constitución y en la Declaración de Filadelfia”. En OIT, *Política de elaboración de normas: fortalecimiento de los procedimientos de control de la OIT*, 268ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 1997, Documento GB.268/LILS/6 y Corr., párr. 14.

oportunidades una participación justa en las riquezas a cuya creación han contribuido, así como a desarrollar plenamente su potencial humano”. En otras palabras, éste núcleo reducido de derechos constituye “una condición previa para todos los demás porque proporcionan los elementos necesarios para luchar libremente por la mejora de las condiciones de trabajo individuales y colectivas, de acuerdo con las circunstancias de los países de que se trate”³³⁰.

Mediante esta selección de derechos y, respectivamente, de convenios fundamentales, se ha sostenido que la Organización, en ningún caso ha pretendido desplazar a un segundo plano otras normas internacionales de igual relevancia³³¹. Su objetivo ha sido el de destacar un grupo mínimo de derechos fundamentales cuya “coherencia funcional” deriva del impacto de los mismos sobre la consecución de otros derechos, en el sentido de “que ‘empoderan’ a los trabajadores con las herramientas necesarias para alcanzar otros derechos”³³². Son, por tanto, derechos

³³⁰ Así señalado en OIT, *Curso que ha de darse a la discusión de la Memoria del Director General en la 85.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, 270.ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 1997, Documento GB.270/3/1, párr. 16. En este mismo sentido, explica RODGERS, G., “El trabajo decente...”, *op. cit.*, p. 15 que estos derechos básicos “proveen una base sobre la cual se pueden fundar y construir otros derechos y capacidades. Hay muchos otros derechos vitales que constituyen metas anheladas, pero dependen de la disponibilidad de los recursos dentro de determinados sistemas de producción y distribución”.

³³¹ En BRETT, W., “Las normas fundamentales del trabajo: un terreno en juego parejo para todos los países”, en AA.VV., *Los derechos fundamentales en el trabajo: situación actual y perspectivas*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, núm. 122, 2001, p. 3.

³³² Destaca MAUPAIN, F., “Revitalization not retreat...”, *op. cit.*, p. 447, que el énfasis puesto sobre un conjunto mínimo de principios y derechos fundamentales no es tan inusual en el seno de la Organización, pues basta con mirar el texto originaria de su Constitución, en cuyo artículo 41 ya se hacía referencia a una serie de principios considerados de “importancia o urgencia” o, también, el texto de la Declaración de Filadelfia ya que el apartado 1º de la misma reafirmaba los “principios fundamentales” sobre los cuales se sustentaba el organismo.

“habilitadores” o “capacitadores”³³³, en el sentido de que abren las puertas a los trabajadores al disfrute de todos aquellos otros derechos que han sido excluidos del instrumento³³⁴. De ahí que se haya dicho que los principios y derechos fundamentales en el trabajo constituyen, simultáneamente, un medio y un fin en sí mismos, puesto que se les considera un requisito esencial para que todas las personas avancen hacia el progreso social³³⁵.

En esta misma línea, se ha venido subrayando que el texto de la Declaración no autoriza a deducir que aquellos convenios no considerados como “fundamentales” dejarán de ser supervisados por la Organización, simplemente agrega un *extra* respecto de aquellos catalogados como tales³³⁶. La Declaración, por tanto, no ha pretendido debilitar las demás normas, sino aumentar el número de ratificaciones de aquellas clasificadas como “prioritarias”³³⁷.

³³³ En este sentido, BRETT, W., “Las normas fundamentales...”, *op. cit.*, p. 3, se pregunta “¿Qué posibilidades habría de que se respeten las normas de la OIT sobre la protección social, sobre protección de maternidad, sobre trabajadores migrantes, sobre salud y seguridad en el trabajo o sobre la prevención de accidentes laborales si, en primer lugar, se denegara a los trabajadores el derecho a formar sindicatos o de realizar negociaciones colectivas? ¿Qué oportunidades habría para mejorar las condiciones de trabajo de las mujeres si se permitiera que continúe la discriminación en el empleo? ¿Qué posibilidades de éxito tendrían los convenios sobre el fomento del empleo si se permitiera que continúe habiendo trabajo infantil?”.

³³⁴ Del inglés “*enabling rights*”. Por todos, MAUPAIN, F., “Revitalization not retreat...”, *op. cit.*, p. 448.

³³⁵ BRETT, W., “Las normas fundamentales...”, *op. cit.*, p. 4.

³³⁶ La Declaración misma insiste en que no pretende interferir o sustituir los mecanismos de control ya existentes, y que no permite que las situaciones dependientes de dichos mecanismos puedan ser examinadas en el marco de su seguimiento.

³³⁷ Así lo apunta JAVILLIER, J. C., “Razón de ser de los derechos y principios fundamentales y dinámica de las normas internacionales del trabajo”, en AA.VV., *Los derechos fundamentales en el trabajo: situación actual y perspectivas*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, núm. 122, 2001, p. 7.

Si tomamos éste último como el objetivo de la Declaración, en términos generales, puede decirse que la misma ha cumplido con su cometido. Gran parte de la doctrina científica coincide en que el logro tangible más evidente del instrumento ha sido precisamente su capacidad para elevar, en los años sucesivos a su adopción, el índice de ratificaciones de los convenios fundamentales³³⁸. Si la campaña de ratificaciones iniciada en 1995 tras la Cumbre Social ya había generado sus frutos; tal y como se desprende de la Tabla 1³³⁹, la Declaración de la OIT de 1998 ha tenido la capacidad de empujar ulteriormente a los Miembros a ratificar dichos convenios³⁴⁰. La ratificación implica además la extensión de los tradicionales mecanismos de control de la OIT a los nuevos estados ratificantes, incluidas las quejas y las reclamaciones³⁴¹. De hecho, para diciembre de 2011, la tasa de ratificaciones se situaba alrededor del 90 por ciento, siendo el Convenio núm. 182, de 1999, sobre las peores formas del

³³⁸ Así destacado por MAUPAIN, F., “Revitalization not retreat...”, *op. cit.*, p. 445; HUERTAS BARTOLOMÉ, T., “Derecho del trabajo...”, *op. cit.*, p. 427,

³³⁹ Téngase en cuenta que el Convenio núm. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil fue adoptado el 17 de junio de 1999, es por este motivo que en la tabla no constan datos para los dos primeros períodos. Aun así, a día de hoy es este el único convenio que ha alcanzado la ratificación universal. La presente tabla ha sido elaborada a partir de los datos disponibles en la página web oficial de la Organización: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:10011:0::NO:10001:P10011_DISPLAY_BY,P10011_CONVENTION_TYPE_CODE:2,F (última consulta: 04.09.2021).

³⁴⁰ Desde el comienzo de la campaña de promoción de la ratificación de los convenios fundamentales en 1995, la tasa de ratificación ha aumentado en un 68 por ciento. *Id.*, OIT, *Principios y derechos fundamentales en el trabajo: del compromiso a la acción*, Informe VI, presentado en la 101.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2012, para. 31.

³⁴¹ Para HUERTAS BARTOLOMÉ, T., “Derecho del trabajo...”, *op. cit.*, p. 427, este aspecto es crucial y puede contribuir a relajar las críticas entorno a la falta de carácter vinculante del instrumento elegido, “puesto que la efectividad demostrada por el instrumento promocional difícilmente habría sido alcanzada a través de instrumentos jurídicamente más eficaces”.

trabajo infantil – clasificado como fundamental desde el momento de su adopción – uno de los más ratificados³⁴².

Tabla 1. Ratificaciones de los convenios fundamentales de la OIT

Convenio	A 31 de diciembre de 1994	A 1 de enero de 1999	A 31 de diciembre de 2011
C87	112	121	150
C98	126	139	160
C29	137	149	175
C105	112	133	169
C100	126	136	168
C111	121	131	169
C138	46	68	161
C182	-	-	174

Fuente: Elaboración propia y OIT.

La Declaración ha asimismo incrementado el número de referencias a los derechos fundamentales de trabajo en los nuevos instrumentos nacionales e internacionales³⁴³. Los mismos constan en el *Global Compact* de la ONU, así como en las directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para empresas multinacionales. Desde su adopción, los acuerdos de libre comercio se han topado con un nuevo marco institucional de derechos fundamentales al que se han tenido que someter, pudiendo incluso ser evaluados al respecto. Similarmente, a partir de 1998, han sido cada vez más los instrumentos

³⁴² Para el 31 de diciembre de 2011, año en el que la OIT contaba con 183 Estados miembros, se habían alcanzado un total de 1.326 ratificaciones de los ocho convenios fundamentales, necesitándose tan solo 138 ratificaciones más para alcanzar la tan deseada ratificación universal de todos ellos.

³⁴³ De conformidad con HUERTAS BARTOLOMÉ, T., “Derecho del trabajo...”, *op. cit.*, p. 426, la Declaración ha generado una suerte de “test de legitimidad” que permite constatar si los instrumentos de derechos sociales nacionales e internacionales superan el umbral mínimo de derechos consensuado por la Comunidad internacional.

internacionales como, por ejemplo, los acuerdos marco o los códigos de conducta, que han incorporado los citados estándares mínimos de trabajo definidos por la Organización como normas fundamentales con vocación de aplicación universal en todos los Estados³⁴⁴.

Por último, desde la doctrina científica, también se han exaltado los efectos positivos reportados por el nuevo mecanismo de seguimiento instituido por la Declaración³⁴⁵. Hay autores que han considerado que la ausencia de un sistema de quejas en el propio instrumento no debe ser considerada como una “debilidad”, en tanto en cuanto el mismo es reemplazado por la asistencia técnica, la cual ofrece la posibilidad de abordar un elenco de situaciones concretas mucho más amplio³⁴⁶.

Recuérdese que la Declaración prevé la obligación de la Organización misma de ayudar a sus miembros a respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales, especialmente de aquellos que no se encuentren en condiciones de ratificar los convenios fundamentales, mediante la cooperación técnica y los servicios de

³⁴⁴ In extenso, *cfr.*, BAYLOS GRAU, A. P., “Códigos de conducta y acuerdos-marco de empresas globales: apuntes sobre su exigibilidad jurídica”, *Lan Harremanak: Revista de relaciones laborales*, núm. 12, 2005, pp. 103-138.

³⁴⁵ BRETT, W., “Las normas fundamentales...”, *op. cit.*, p. 2, ha descrito la Declaración como “una antorcha” en el sentido de que ha iluminado aquellas zonas geográficas que hasta entonces habían quedado en la oscuridad. Siendo precisamente esa luz la que hará llegar la asistencia técnica a aquellos países que necesitan apoyo a fin de mejorar su situación.

³⁴⁶ Por todos, MAUPAIN, F., “Revitalization not retreat...”, *op. cit.*, p. 445.

asesoramiento³⁴⁷. Esta obligación, conjugada con las memorias anuales³⁴⁸ y el informe global³⁴⁹, coadyuva a identificar los obstáculos que dificultan el respeto de tales principios y derechos, determinar el tipo de ayuda y los recursos técnicos necesarios para hacer frente a los mismos y entablar un diálogo con los Miembros en cuestión a fin de afrontar juntos los problemas concretos, unos elementos que, juntos, ofrecen un poderoso mecanismo para el cambio³⁵⁰.

Estos argumentos esgrimidos a favor de la Declaración, sin embargo, no han convencido a todos. Han sido diversos los autores que se han mostrado altamente escépticos con el texto normativo³⁵¹. En esta línea, las principales críticas se han articulado en tres órdenes distintos. De un lado, en cuanto a la propia naturaleza del instrumento elegido para el

³⁴⁷ Apartado 3.3 de la Declaración de la OIT de 1998.

³⁴⁸ Como ha destacado RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “OIT, derechos humanos...”, *op. cit.*, p. 9, las memorias presentadas por los Estados deben ser muy “genéricas”, dado que el objetivo no es el de entrar en las particularidades de cada país, sino identificar las necesidades de asistencia y cooperación técnica con el objetivo de promover los principios contenidos en la Declaración.

³⁴⁹ Tal y como dispone el anexo incorporado en la Declaración de 1998, uno de los objetivos del informe global es el de servir de base a la evaluación de la eficacia de la asistencia prestada por la Organización en relación con las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales y establecer, según dicha evaluación, las prioridades para el período siguiente en forma de programas de cooperación técnica.

³⁵⁰ MAUPAIN, F., “Revitalization not retreat...”, *op. cit.*, p. 445, destaca que el resultado de este nuevo mecanismos ha podido verse reflejado en el elevado número de programas de cooperación técnica que se han emprendido tanto a nivel nacional, como a nivel sub-regional y regional en países ratificantes y no ratificantes.

³⁵¹ Las principales críticas en ALSTON, P., “Core labour standards and the transformation of the international labour rights regime”, *European Journal of International Law*, vol. 15, no. 3, 2004, pp. 457–521; ALSTON, P., y HEENAN, J., “Shrinking the international labour code: an unintended consequence of the 1998 ILO Declaration on fundamental principles and rights at work”, *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 36, 2004, pp. 101-141; y STANDING, G., “The International Labour...”, *op. cit.*, p. 31.

reconocimiento universal de un conjunto de derechos fundamentales en el trabajo; de otro, en relación con el reducido grupo de derechos clasificados como fundamentales; y, por último, con respecto del carácter promocional del mecanismo de control establecido.

Según ALSTON, la Declaración de 1998 ha representado el preludio de una “transformación revolucionaria” de la Organización y su actividad normativa³⁵². Con la aprobación de dicho instrumento, el enfoque normativo tradicional, consistente en la adopción de normas internacionales del trabajo con forma de convenios o recomendaciones, se ha desplazado progresivamente hacia un enfoque de carácter funcional, basado en la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo³⁵³.

La Organización ha preferido minimizar el sólido edificio de normas laborales con vocación de incorporación al Derecho positivo de cada uno de los Miembros construido en los ochenta años previos, adoptando un instrumento jurídico no vinculante, de conformidad con el cual los Estados miembros se comprometen a *respetar, promover y hacer realidad* los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de los convenios señalados como tales, sin encontrarse obligados a su ratificación y, por tanto, esquivando los tradicionales mecanismos de supervisión. Los críticos han lamentado este cambio de tendencia por parte de la Organización, puesto que, con ello, se ha pasado del *hard law* al *soft law*, es decir, de la promulgación a la simple promoción. Es por este motivo que se ha venido afirmando que la OIT, en lugar de reaccionar, ha sucumbido

³⁵² Palabras extraídas de ALSTON, P., “Core labour standards’...”, *op. cit.*, p. 458.

³⁵³ GIL Y GIL, J. L., “Los principios y...”, *op. cit.*, p. 505.

al modelo desregulador neoliberal, principal sustento de la globalización económica³⁵⁴.

Frente a aquellos que han considerado pertinente concentrar los esfuerzos de la Organización sobre un conjunto mínimo de derechos a modo de estrategia para responder a los desafíos planteados por la globalización, son muchos los que han visto reflejado en este paso una medida de carácter eminentemente regresivo³⁵⁵. En este sentido, se ha afirmado que la Declaración ha roto con la tradicional concepción “unificada” de las normas internacionales del trabajo³⁵⁶.

Hasta 1998, año en el que se adoptó el instrumento, no se había producido – al menos formalmente – una priorización de normas como lo ha hecho, en este caso, el enfoque de las normas fundamentales del trabajo. Para entonces, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la OIT, todos los convenios tenían el mismo valor e imponían, a los Miembros ratificantes, las mismas obligaciones. Sin embargo, “al proclamar el carácter fundamental de ciertos derechos o principios, este texto solemne califica implícitamente al resto de secundarios y los relega a un espacio de accesorios normativos”³⁵⁷. Catalogando ciertos derechos como “de segunda clase”, por primera vez se ha establecido en el seno de la Organización, un jerarquía de derechos que se ha opuesto, no solo a la noción misma de

³⁵⁴ STANDING, G., “The ILO: An...”, *op. cit.*, p. 367.

³⁵⁵ Para ALSTON, P., y HEENAN, J., “Shrinking the international...”, *op. cit.*, p. 121, la idea de establecer un conjunto reducido de derechos fundamentales para asegurar una condiciones de trabajo justas es completamente contraria a la a la concepción de las normas internacionales en el sistema de la OIT.

³⁵⁶ *Ibid.*, p. 103.

³⁵⁷ Por todos, SUPIOT, A., “El lugar de...”, *op. cit.*, p. 131.

justicia social promovida por el organismo desde su fundación, sino también al propio principio de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos enunciado en la DUDH, según el cual, ningún derecho es inferior a ningún otro³⁵⁸.

Con esta argumentación, no se pretenden desdeñar aquellos principios y derechos designados como fundamentales por la Organización³⁵⁹. Es obvio que ese conjunto mínimo de derechos es necesario e imprescindible en todo ordenamiento jurídico laboral, en la medida en que guardan una estrecha relación con la dignidad humana (trabajo forzoso, trabajo infantil y no discriminación) o con la propia calidad de las condiciones de trabajo (derecho de asociación y negociación colectiva). Está claro que no se puede concebir una relación de trabajo decente si, de primeras, al trabajador se le ha vedado la posibilidad de establecerla libremente. Nadie debe realizar una determinada labor o trabajo en contra de su voluntad. El trabajo infantil es una práctica inadmisibles que perpetua el analfabetismo y condena a miles de niños y niñas a la pobreza. Resulta igualmente inaceptable que se produzcan situaciones de discriminación en el trabajo basadas en la raza, el sexo, la religión, etc., puesto que la negación o limitación de la igualdad en una relación laboral puede repercutir negativamente sobre la persona del trabajador. La libertad sindical es, asimismo, esencial en cuanto permite a los trabajadores organizarse y defender sus propios intereses sociales y económicos en la empresa. Sin la misma, difícilmente podrían contrarrestar el poder y control

³⁵⁸ Así manifestado por ALSTON, P., “‘Core labour standards’ ...”, *op. cit.*, p. 460.

³⁵⁹ Coincidimos con la opinión de CANESSA MONTEJO, “Los derechos humanos...”, *op. cit.*, p. 129.

empresarial, negociar unas condiciones de trabajo mínimamente justas y ejercitar su derecho de huelga.

Por consiguiente, de lo que se duda no es de su importancia, sino de su suficiencia para permitir alcanzar unas condiciones laborales aceptables en el ámbito de trabajo³⁶⁰. Nótese que los derechos seleccionados como fundamentales por el organismo comparten una misma característica: pertenecen a la denominada primera generación de derechos humanos, es decir, son derechos de naturaleza civil y política. Forman todos parte de la categoría de “derechos negativos”, de aquel conjunto de derechos que implican deberes de no interferencia o abstención por parte del Estado³⁶¹. En el listado no figuran derechos igualmente importantes para satisfacer las necesidades básicas en el mundo del trabajo como son, por ejemplo, el derecho a un salario suficiente, el derecho al descanso, el derecho a la protección social, o, incluso, el derecho a la seguridad y salud en el trabajo; un derecho, éste último, también fundamental, pues resulta difícil pensar en garantizar a los trabajadores los derechos clasificados como fundamentales

³⁶⁰ Sobre este debate, se han pronunciado ALSTON, P., ““Core labour standards...”, *op. cit.*, 457–521; ALSTON, P., y HEENAN, J., “Shrinking the international...”, *op. cit.*, pp. 119 y ss.; STANDING, G., “The International Labour...”, *op. cit.*, p. 31 y también CANESSA MONTEJO, M. F., “Los derechos humanos...”, *op. cit.*, pp. 128 y ss.

³⁶¹ Para McCRUDDEN, C. y DAVIES, A., “A perspective on trade and labour rights”, *Journal of International Economic Law*, 2000, p. 51, se ha optado por seleccionar un conjunto de derechos procedimentales, en lugar de derechos dirigidos a obtener un resultado específico. Son para ellos derechos que tratan de proteger la libertad de elección, y de este modo, es decir, al limitar el elenco de derechos laborales a aquellos que sirven para reforzar no solo la libertad de elección, sino también el principio de libertad contractual, se ha caído en la trampa de los postulados neoliberales, pues tales derechos no solo son coherentes con la ideología del libre comercio en la teoría, sino también exigidos por la propia práctica.

sin antes haberles asegurado su propia supervivencia en el lugar de trabajo³⁶².

La OIT, por tanto, lejos de haber adoptado una agenda de derechos progresiva, ha dado un paso atrás con respecto a la Declaración de Filadelfia, marginando derechos propios de la esfera laboral o, incluso, de la más amplia esfera de lo social. Es en este sentido que se ha afirmado que la Declaración de 1998 ha limitado el “poder transformador” de la Organización para enfrentar algunas de las causas más profundas de la injusticia en el trabajo³⁶³, ya que son los derechos “positivos”, aquellos de carácter económico y social, que requieren que los gobiernos promuevan activamente ciertas condiciones laborales mínimas.

En vistas de lo anterior, aun aceptando la selección de principios y derechos fundamentales en el trabajo realizada por la propia Organización, surge una segunda cuestión: ¿qué elementos normativos conforman el contenido esencial e indisponible de los mismos? Para responder a dicha pregunta, se ha de tomar como punto de partida el texto mismo del instrumento. Éste, en su apartado 1, indica, de un lado, que los Estados miembros “al incorporarse libremente a la OIT (...) han aceptado los principios y derechos enunciados en su Constitución y en la Declaración de Filadelfia” – punto a) – y, de otro lado, que “esos principios y derechos han sido expresados y desarrollados en forma de derechos y obligaciones

³⁶² Sigo en esta argumentación a CANESSA MONTEJO, M. F., “Los derechos humanos...”, *op. cit.*, p. 131.

³⁶³ Para MACKLEM, P., “Labour law and legal theory”, *Public Law and Legal Theory*, Research Paper no. 02-02, 2001, pp. 23-24, “En ausencia de medidas positivas para promover, por ejemplo, las oportunidades educativas y el acceso a la atención sanitaria, la prohibición del trabajo infantil puede agudizar aquello que pretende curar”.

específicos en convenios que han sido reconocidos como fundamentales dentro y fuera de la Organización” – punto b –. ¿Significa esto entonces que los distintos Convenios fundamentales conforman el contenido esencial e indisponible de los respectivos derechos fundamentales?

Desde una primera interpretación literal, la respuesta puede ser ciertamente afirmativa, dado que, como ha señalado BONET, “de una parte, (...) los Convenios fundamentales no agotan en sí mismos la configuración jurídica del derecho fundamental – y, en consecuencia, puede entenderse que reflejan los elementos esenciales de su contenido jurídico –; y, de otra parte, porque los Convenios de la OIT se caracterizan por ser tratados internacionales que establecen un estándar de normas mínimas, de manera que *per se* su finalidad sería la de reflejar el contenido básico de los respectivos derechos fundamentales”³⁶⁴.

Esta opinión, no obstante, es discutible en la medida en que el contenido esencial de los derechos fundamentales en el trabajo derivado de su consideración como principios inherentes a la Constitución del organismo y la Declaración de Filadelfia no tiene por qué concordar con el contenido mínimo establecido en los Convenios fundamentales, en la medida en que, la Constitución, por ejemplo, tan sólo hace referencia a la discriminación sobre la base del sexo, la raza y la religión, mientras que el Convenio fundamental núm. 111, sobre la discriminación, cubre cuatro

³⁶⁴ *Cfr.*, BONET PÉREZ, J., *Principios y derechos...*, *op. cit.*, p. 25. En este mismo sentido se ha pronunciado BELLACE, J., “The ILO Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work”, *International Journal on Comparative Law and Industrial Relations*, vol. 17, no. 3, 2001, p. 275, quien ha considerado que los principios y derechos fundamentales en el trabajo han sido expresados y desarrollados en la forma de derechos y obligaciones concretas en los convenios reconocidos, tanto dentro como fuera de la Organización, como fundamentales.

motivos más, a saber, el color, la opinión política, la ascendencia nacional y el origen social³⁶⁵. Además, como ha denotado ALSTON, en caso de coincidir el núcleo de normas fundamentales del trabajo en todos los aspectos con el contenido de los convenios pertinentes “ello significaría que todas las disposiciones de los convenios podrían ser leídas dentro del núcleo de la norma y todos los gobiernos estarían obligados a cumplirlas” y, evidentemente, “si esta hubiera sido la intención, ninguno de los gobiernos que durante tanto tiempo no han ratificado los convenios en cuestión habrían apoyado la adopción de la Declaración”³⁶⁶.

La indefinición del contenido concreto de los principios y derechos fundamentales ha supuesto la pérdida de control de la Organización sobre los mismos. Según ALSTON y HEENAN, la ausencia de un vínculo implícito entre los principios y derechos fundamentales y los respectivos convenios ha favorecido el empoderamiento de un amplio abanico de nuevos actores privados que han encontrado en la “opacidad”³⁶⁷ del instrumento la peligrosa oportunidad de determinar el contenido del núcleo normativo de conformidad con sus propios parámetros³⁶⁸. En efecto, se ha constatado que pese a la creciente alusión a los principios y derechos

³⁶⁵ Así lo señala SWEPTON, L., “La OIT y...”, *op. cit.*, pp. 120-121.

³⁶⁶ *Traducción propia*. ALSTON, P., “‘Core labour standards’...”, *op. cit.*, p. 491, pone como ejemplo el caso de Estados Unidos, un Estado que ha constituido uno de los principales defensores de la Declaración, pero que a día de hoy solo ha ratificado dos de los ocho convenios fundamentales.

³⁶⁷ *Ibid.*, p. 490.

³⁶⁸ Para ALSTON, P., y HEENAN, J., “Shrinking the international...”, *op. cit.*, p. 121, la falta de determinación y identificación del contenido de los principios y derechos fundamentales en el trabajo genera una heterogeneidad de resultados e, incluso, una inseguridad jurídica que contrasta con la tradicional confianza derivada del marco institucional único y global definido en el Código Internacional del Trabajo.

fundamentales en el trabajo en instrumentos de carácter nacional e internacional, éstos raramente aluden a la intervención de la Organización y escapan de su sistema de control, de forma que el enfoque adoptado por la Declaración ha permitido que la responsabilidad por el cumplimiento de las normas se descentralice, recayendo de forma voluntaria sobre el sector privado y otros organismos³⁶⁹.

En cualquier caso, si bien no se pueden negar los resultados positivos alcanzados por la Declaración en términos de ratificaciones, diversos autores, muy acertadamente, han señalado la importancia de que éstos sean puestos en perspectiva³⁷⁰. De facto, como se ha podido comprobar, no todos los convenios relativos a los derechos fundamentales han obtenido el mismo ritmo de ratificaciones. Aunque la tasa de ratificación de los mismos sea ciertamente elevada, el índice de cobertura de la población mundial es mucho inferior puesto que algunos de los países que no los han ratificado cuentan con un gran número de habitantes. Los Convenios núm. 97 y 98, por ejemplo, no solo son los que menor número de ratificaciones han recibido sino que, además, más de la mitad de la población mundial se concentra en países que todavía no los han ratificado³⁷¹. Estados de la talla de China, Estados Unidos o India no han

³⁶⁹ Además, la ausencia de un vínculo explícito entre el núcleo de derechos fundamentales y los Convenios respectivos, ha consentido, de un lado, el desarrollo de un mínimo común denominador de tales derechos, y, de otro, al centrar la atención en dicho núcleo, que se ignoren los demás derechos de los trabajadores. *Vid.*, REYNAUD, E., *The International Labour...*, *op. cit.*, p. 10.

³⁷⁰ Tanto ALSTON, P., ““Core labour standards’...””, *op. cit.*, p. 514 como REYNAUD, E., *The International Labour...*, *op. cit.*, p. 10.

³⁷¹ Extraído de OIT, *Principios y derechos fundamentales en el trabajo: del compromiso a la acción*, Informe VI, presentado en la 101.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2012, párr. 34.

ratificado ninguno de los dos, mientras que Brasil no ha ratificado el primero de éstos. Por el contrario, el Convenio núm. 100, de 1951, sobre igualdad de remuneración, se aplica a casi el 95 por ciento de la población mundial³⁷².

Esta misma tendencia “preferencial” ha repercutido también en los recursos de cooperación técnica necesarios para ayudar a los Miembros a ratificar dichos convenios o, al menos, a implementar los principios derivados de los mismos. En el período comprendido entre el año 2000 y el 2011, más del 80 por ciento de los recursos extrapresupuestarios han sido destinados al Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (en adelante, IPEC) y tan solo el 9 por ciento se ha empleado para la promoción de la libertad de asociación, la libertad sindical y el reconocimiento efectivo de la negociación colectiva³⁷³.

Ahora bien, la mayor “debilidad” de los Convenios núm. 87 y 98 obstaculiza la propia esencia de la Declaración³⁷⁴. Según la lógica expuesta en el instrumento, si estos derechos, considerados “habilitadores” no son plenamente respetados, se le estaría privando a los trabajadores mismos de la posibilidad de acceder, por vía de la acción colectiva, a un conjunto de derechos igualmente esenciales para alcanzar unas condiciones de trabajo y de vida mínimamente decentes.

De todas maneras, tampoco bastaría la simple ratificación de los ocho convenios fundamentales. La ratificación debiera ir, a su vez,

³⁷² *Ibid.*, para. 153-157.

³⁷³ *Ibid.*, p. 65.

³⁷⁴ Sigo la argumentación avanzada por REYNAUD, E., *The International Labour...*, *op. cit.*, p. 10.

acompañada de la aplicación efectiva de dichas normas en la legislación y en la práctica nacional. La clara demostración de que la ratificación es insuficiente se halla en los datos proporcionados por la Organización, conforme a los cuales, a pesar del elevado número de ratificaciones, a día de hoy, sigue existiendo una ingente cantidad de mano de obra que, por estar desarrollada en la economía informal y al margen de todo tipo de protección jurídica, no goza de los principios y derechos fundamentales en el trabajo³⁷⁵.

La última de las críticas se ha dirigido precisamente al mecanismo de seguimiento, que no de control, adoptado por la Declaración. Frente a la idea de incorporar un mecanismo sancionador, la Organización ha apostado por responder al debate acerca de la inclusión de una cláusula social en el comercio internacional mediante el establecimiento de un mecanismo de seguimiento de carácter promocional que fuera “creíble y eficaz”³⁷⁶. La decisión misma de utilizar el término “seguimiento” ha denotado la voluntad de excluir todo tipo de control del texto de la Declaración, alejándose así del tradicional sistema de supervisión de la Organización.

Los procedimientos establecidos, básicamente, han tenido por objeto la promoción de la ratificación de los convenios fundamentales y la asistencia técnica a los países que la necesiten con vistas a dicha ratificación, evitando un control de carácter jurídico que implicara la

³⁷⁵ En 2012 la economía informal llegó a representar un 90 por ciento de la fuerza de trabajo en África y en Asia Meridional. Cfr., OIT, *Principios y derechos fundamentales en el trabajo: del compromiso a la acción*, Informe VI, presentado en la 101.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2012, párr. 34.

³⁷⁶ Apartado 4 de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

presentación de quejas o el establecimiento de medidas sancionadoras para lograr el cumplimiento de las normas laborales³⁷⁷. En todo momento se ha afirmado que el nuevo mecanismo “no podrá sustituir los mecanismos de control establecidos ni obstaculizar su funcionamiento; por consiguiente, las situaciones particulares propias al ámbito de esos mecanismos no podrán discutirse o volver a discutirse en el marco de dicho seguimiento”; no obstante, ello ha acabado por generar un doble nivel de exigencia, conforme al cual, para aquellos Estados que han ratificado los convenios fundamentales se tendrán en cuenta los criterios de los mecanismos anuales de control, mientras que para aquellos que no los hayan ratificado, se atenderá al resultado del seguimiento anual de la Declaración³⁷⁸.

Con todo, no se puede negar que la Declaración ha supuesto el primer “empujón” necesario para devolver la Organización al centro del terreno de juego de la política internacional. Algunos la han reconocido como un instrumento provechoso, otros, por el contrario, creen que la OIT ha caído en la tentación del modelo desregulador neoliberal. En cualquier caso, como acertadamente ha señalado SUPIOT, “sería engañoso considerar la Declaración de 1998 sólo como la manifiesta insuficiencia de

³⁷⁷ Ahora bien, para RODRÍGUEZ PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “OIT, derechos humanos...”, *op. cit.*, pp. 9-10, aunque la consecución de un mayor índice de ratificaciones era uno de los objetivos indirectos de la Declaración, el principal objetivo era el ofrecimiento de asistencia técnica a los países que la necesitasen, de ahí que se haya afirmado que el propio instrumento podría generar un efecto contraproducente ya que “si no (es) un obstáculo o desincentivo, sí (es) una cierta coartada” para evitar la ratificación.

³⁷⁸ Esta situación “puede plantear problemas de relaciones entre los principios y los convenios, y también de la interpretación de unos y otros por parte de los actuales órganos de control. Sin embargo, ello es un riesgo que ha de asumirse en un contexto de mecanismo promocional de carácter fundamentalmente político, que trata de establecer a grandes rasgos las fronteras entre lo tolerable y lo intolerable sin tratar de optimizar ni profundizar en la protección de los derechos fundamentales”. *Ibid.*, p. 9.

su contenido sustantivo (y sus posibles efectos perversos), sin prestar también atención a la novedad y al potencial del método elegido”³⁷⁹. En efecto, pese a sus evidentes debilidades, la Declaración, que surgió como respuesta al debate sobre la relación entre las normas comerciales y las laborales y para hacer frente a los desafíos planteados por la propia globalización, ha supuesto el primer paso “hacia la construcción de una base normativa social para la economía mundial”, abriendo las puertas al reconocimiento universal de un conjunto mínimo de derechos laborales³⁸⁰.

³⁷⁹ Seguimos a SUPIOT, A., “La place de la sécurité sociale dans le système des normes international du travail”, en AA.VV., *Protection sociale at travail décent*, Nouvelle perspectives pour les normes international du travail, Supplement no. 1272, 2006, p. 8.

³⁸⁰ RODGERS, G., LEE, E., SWEPSTON, L., VAN DEALE, J., *La Organización Internacional...*, *op. cit.*, p. 235.

CAPÍTULO 2. EL OBJETIVO DEL TRABAJO DECENTE: UN ESPACIO DE EQUILIBRIO ECONÓMICO Y SOCIAL

Pasado tan solo un año desde la aprobación de la Declaración de 1998, Somavía, quien ya había desempeñado un importante papel como presidente del Comité Preparatorio de la Cumbre Social, tras la toma de posesión de su cargo en calidad de DG de la Organización, se esforzó por dirigir el organismo siguiendo el camino trazado por la Cumbre Social y ya puesto en práctica por su predecesor, al tiempo que fue dejando su impronta personal en el proceso³⁸¹.

En 1999 lanzó así el Programa del Trabajo Decente, una iniciativa institucional cuya finalidad principal es proporcionar un “sólido marco social” capaz de afrontar la nueva estructura económico-financiera de los mercados mundiales³⁸².

³⁸¹ Antes de asumir el cargo como DG, había ejercido como profesor universitario especializado en asuntos de desarrollo económico y social y había ocupado, asimismo, diversos puestos de liderazgo en diferentes órganos de las Naciones Unidas. Tras diez años de exilio de Chile, en 1983 retornó a su país natal participando activamente en la restauración de la democracia durante el régimen militar de Pinochet, siendo elegido presidente de la Comisión Internacional de la Coalición Democrática de Chile y, pocos años después, Secretario de la Comisión Sudamericana para la Paz. A la luz de su experiencia, su trayectoria ha estado siempre marcada por una gran preocupación por la democracia, la justicia social, la paz y los derechos humanos, unos valores que han inspirado su acción a lo largo de sus múltiples años de mandato como DG de la Organización. Puede consultarse su Currículum Vitae en el siguiente enlace: <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/somavia.htm> (última consulta: 12.10.2020).

³⁸² OIT, *Trabajo decente. Memoria..., op. cit.*

En poco tiempo, esta nueva meta ha recibido un amplio respaldo en los más altos niveles políticos, tanto regionales como mundial³⁸³. La paradoja sin embargo es que, actualmente, el concepto de trabajo decente todavía carece de un contenido determinado y una base legal clara. Es precisamente por este motivo que a día de hoy la expresión no cuenta con el beneplácito de todos.

Ante la abstracción del término, el presente capítulo reflexionará en torno a su significación y configuración. A tal propósito se comenzará este análisis con una breve contextualización del Programa a fin de entender las causas de su nacimiento; a continuación se estudiará el mensaje que la Organización pretende trasladar con esta “nueva” expresión; seguidamente se analizarán las características principales de este paradigma internacional; se tratará de comprobar en qué medida puede aplicarse en la práctica; también se ahondará en su posible contenido normativo; y, por último, se finalizará este apartado formulando algunas consideraciones sobre su exigibilidad jurídica.

³⁸³ Desde su lanzamiento, el trabajo decente también se ha incorporado plenamente a la acción sindical internacional. Su promoción ha sido una de las prioridades para la Confederación Sindical Internacional, habiéndose organizado, tras su congreso fundacional en noviembre de 2006, una Jornada Mundial por el Trabajo Decente, en la que se reclamaba un mundo globalizado con unas normas universales y unos sistemas de gobierno democráticos.

2.1. El paradigma internacional del trabajo decente

2.1.1. El punto de partida: la Memoria del Director General de la OIT de 1999

Desde sus inicios, mediante el diálogo social entre gobiernos, empleadores y trabajadores, la OIT ha procurado promover los derechos fundamentales de los trabajadores con el fin de garantizar una amplia difusión de la prosperidad y el bienestar, fomentar el empleo remunerado, proporcionar protección social y mejorar así las condiciones de trabajo y de vida de las personas³⁸⁴.

Empero, nunca lo ha tenido fácil. En su camino se ha topado con numerosos obstáculos. La Organización se ha enfrentado a uno de los siglos más turbulentos de la historia de la humanidad³⁸⁵. Nacida en un momento de toma de conciencia de la necesidad de llevar a cabo reformas sociales a nivel internacional para avanzar en pos de la justicia social y de una paz universal y duradera, la OIT ha hecho frente a las duras consecuencias de la Gran Depresión y, a diferencia de otros organismos, ha sabido sobrevivir a un conflicto bélico mundial. Inicialmente creada por y para los países europeos industrializados, en las dos décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, actuó con celeridad y creatividad para transitar hacia una membresía universal. Con dicha intención, diseñó nuevos programas que pudieran contribuir al desarrollo de los nuevos miembros con culturas, tradiciones y circunstancias socioeconómicas diversas.

³⁸⁴ ILO, *Statement by Mr. Juan Somavía upon taking his oath of Office*, International Labour Organization, Geneva, 22 March 1999.

³⁸⁵ *Ibid.*

Para finales del siglo XX, la Organización se encontró nuevamente en la cuerda floja. En efecto, el 4 de marzo de 1999, Somavía recibió, bajo su dirección, un organismo en serias dificultades³⁸⁶. El mundo y la OIT, como admitiría el DG entrante, estaban “viviendo momentos de gran turbulencia” que podrían brindar grandes oportunidades únicamente si abordados correctamente³⁸⁷.

La globalización era fuente de entusiasmo pero también de inquietud³⁸⁸. Este fenómeno, a la vez que ofrecía enormes ventajas, especialmente gracias a la revolución tecnológica de la información y las comunicaciones, era causa de numerosos motivos de preocupación. Eran cada vez más las pruebas de que la globalización había incrementado la desigualdad tanto dentro de un mismo país como entre los distintos países. La mundialización estaba haciendo del “ajuste” un fenómeno universal al afectar, indistintamente, a países pobres y ricos³⁸⁹.

La liberalización económica había conseguido que los resultados económicos estuviesen más influidos por las fuerzas del mercado que por las normas legales, las instituciones sociales o la intervención del Estado³⁹⁰. La difusión del liberalismo de mercado había despertado las tradicionales enemistades entre el trabajo y el capital, hasta el punto de encubrir los fines sociales del crecimiento económico y la importancia de unas instituciones sociales sanas para unos mercados igualmente sanos.

³⁸⁶ Es esta la fecha en que J. Somavía inicia su mandato en la OIT.

³⁸⁷ OIT, *Trabajo decente*, Memoria..., *op. cit.*

³⁸⁸ RODGERS, G., “El trabajo decente...”, *op. cit.*, p. 9.

³⁸⁹ OIT, *Trabajo decente*, Memoria..., *op. cit.*

³⁹⁰ *Ibid.*

La desenfrenada mentalidad competitiva y los constantes cambios económicos surgidos a partir de la integración económica mundial estaban teniendo importantes repercusiones en el mundo del trabajo. Siguiendo el *Informe sobre el Empleo en el Mundo 1998-1999*³⁹¹, para finales de siglo, la situación mundial del empleo era especialmente preocupante. Pese al crecimiento económico en algunas zonas puntuales del mundo, las tasas de desempleo eran elevadas en la mayoría de las regiones. Había alrededor de 150 millones de desempleados en busca de trabajo y más de 3.000 millones de personas estaban subempleadas o recibían un salario por debajo del mínimo vital establecido. La exclusión social, derivada de una escasez de oportunidades de empleo, se agravaba principalmente para los jóvenes, las personas de edad, los trabajadores menos cualificados, las minorías étnicas, las personas discapacitadas y, sobre todo, para las mujeres en todas las anteriores categorías.

La inestabilidad de los sistemas financieros mundiales había generado una crisis con enormes costes sociales en términos de desempleo y pobreza. El nivel de vida había descendido para la gran mayoría de la población. Entre las personas se había extendido un sentimiento de ansiedad e incertidumbre. La gente se sentía excluida y dejada atrás. Percibían la falta de justicia social en sus vidas cotidianas: hijos con futuros inciertos, padres sin empleos decentes y una sensación generalizada de abandono.

Esta situación desalentadora supuso para la OIT “proporciones de cataclismo”³⁹². Las necesidades humanas parecían haber caído en el olvido.

³⁹¹ OIT, *Informe sobre el Empleo en el Mundo. Empleabilidad y mundialización. Papel fundamental de la formación*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1998, pp. 9-29.

³⁹² OIT, *Trabajo decente, Memoria...*, *op. cit.*

Se había producido una completa desconexión entre lo económico y lo social. La OIT necesitaba reaccionar con prontitud. Debía devolver a la economía mundial una dimensión humana³⁹³.

La Declaración de 1998 sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo resultó ser tan solo la primera respuesta de la Organización al fenómeno de la globalización. Una respuesta en cualquier caso incompleta en la medida en que el bloque normativo promovido por este documento rápidamente se reveló insuficiente para afrontar los costes sociales de la globalización. No se necesitaba una “mínimo civilizatorio” sino “un estándar de adecuación de normativa estatal y colectiva sobre las relaciones laborales”³⁹⁴.

El deterioro de la situación laboral en la mayoría de países era tan evidente que el reconocimiento universal de un conjunto mínimo de derechos básicos para la regulación del comercio internacional no bastaba. Urgía un “marco de políticas en el cual los objetivos vinculados con el trabajo, y los sociales (fuesen) parte integral de una estrategia de desarrollo tanto económico como social”³⁹⁵. Para que la globalización llegara a ser un importante motor de crecimiento económico, otros muchos objetivos sociales, tales como el empleo, la seguridad y la representación, debían ser atendidos correctamente en la medida en que son los que, en última instancia, permiten a las personas participar en la sociedad y reclamar directamente los frutos del progreso económico³⁹⁶.

³⁹³ *Ibid.*

³⁹⁴ Coincidimos aquí con BAYLOS GRAU, A., “Sobre el Trabajo...”, *op. cit.*, p. 20.

³⁹⁵ RODGERS, G., “El trabajo decente...”, *op. cit.*, p. 13.

³⁹⁶ *Ibid.*

Esta situación obligó a la OIT a sacar nuevamente a relucir sus tradicionales dotes de “renovación, adaptación y cambio”, las cuales, como hemos podido comprobar, han sido siempre vitales para su éxito³⁹⁷. ¿Pero tendría el organismo la suficiente creatividad y resiliencia para afrontar este exigente desafío?³⁹⁸

Somavía abordó el reto con positividad³⁹⁹. Pensó que la OIT, en cuanto uno de los organismos multilaterales más exitosos, era la más indicada para ello al gozar de una posición privilegiada precisamente por constituir “el punto de referencia mundial en materia de conocimientos relativos al empleo y los asuntos laborales, así como el centro de la acción normativa en el mundo del trabajo, una plataforma para el debate y la negociación sobre la política social y un proveedor de servicios de movilización, información y adopción de medidas políticas”⁴⁰⁰. Así, se fijó

³⁹⁷ *Ibid.*

³⁹⁸ El desafío, como acertadamente señalarían RODGERS, G., LEE, E., SWEPSTON, L., VAN DEALE, J., *La Organización Internacional...*, *op. cit.*, p. 252, era el de levantar un marco riguroso y unificado capaz de integrar conceptos y enfoques jurídicos, sociales y económicos, todos ellos necesarios, para sostener la lucha de la OIT y hacer realidad sus tradicionales objetivos de justicia social y paz permanente y duradera.

³⁹⁹ El DG de la OIT transformó el desafío en una oportunidad. Como diría en su discurso de toma de posesión “Nos encontramos ante la puerta de una nueva oportunidad, y la puerta está abierta. Los problemas de seguridad humana y desempleo han pasado a ocupar el primer lugar en la agenda política. Siempre han estado en el centro de las preocupaciones de las personas y las familias. La dimensión social de la globalización y los problemas y exigencias que conlleva en el mundo del trabajo, son hoy preocupaciones públicas fundamentales” que requieren de una urgente respuesta. Traducción propia a partir del ILO, *Statement by Mr. Juan Somavía upon taking his oath of Office*, International Labour Organization, Geneva, 22 March 1999.

⁴⁰⁰ OIT, *Trabajo decente*, Memoria..., *op. cit.*

la ambiciosa tarea de extender la misma prosperidad, derechos y beneficios a todos los trabajadores del mundo del siglo XXI⁴⁰¹.

Sin embargo, para ello, debía antes resolver algunos de los tradicionales problemas que la Organización venía arrastrando y que podrían obstaculizar sus esfuerzos para hacer frente a esta situación⁴⁰².

El primero de ellos, como reconocería el mismo Director, era “la tendencia institucional a engendrar una gama creciente de programas sin un orden de prioridad claramente fijado que organice y ensamble sus actividades, lo cual ha diluido el impacto de la OIT, difuminado su imagen, recortado su eficacia y desconcertado a su personal”⁴⁰³. Al momento de su nombramiento, la Organización disponía de unos 39 programas principales en activo. Esto, en parte, se debía a la excepcional riqueza de su mandato. Los diferentes temas de los derechos en el trabajo, el empleo y las condiciones de trabajo tendían a ser tratados por separado, como si de compartimentos estancos se tratara, sin profundizar en cómo y por qué las diferentes dimensiones del trabajo se relacionan y entrelazan entre sí. La OIT, en consecuencia, para salir adelante, debía acotar sus prioridades y regir su quehacer “por el criterio de la adecuación, la excelencia y la eficacia”⁴⁰⁴.

El segundo de los problemas, en cambio, derivaba del frágil consenso entre los mandantes de la OIT surgido al término de la Guerra

⁴⁰¹ ILO, *Statement by Mr. Juan Somavía upon taking his oath of Office*, International Labour Organization, Geneva, 22 March 1999.

⁴⁰² OIT, *Trabajo decente*, Memoria..., *op. cit.*

⁴⁰³ *Ibid.*

⁴⁰⁴ *Ibid.*

Fría. Alimentados por la desconfianza y una desmedida defensa de sus intereses individuales, éstos se encontraban en constante conflicto⁴⁰⁵. Huelga decir que el tripartismo ha sido la características más singular de la Organización. Siempre lo ha distinguido de los demás organismos sociales. Ahora bien, para Somavía urgía un diálogo social fuerte y un tripartismo sólido, pues sin el consenso interno, no solo no se les tomaría en serio sino que, además, muy difícilmente llegarían a tener influencia en la esfera externa⁴⁰⁶. Así, para que sus actividades fuesen influyentes, había que sacar provecho de las diferencias objetivas de intereses a fin de buscar el más alto denominador común.

A la luz de los hechos, tras su elección, el DG emprendió una serie de consultas entre los mandantes a fin de entender qué expectativas tenían de la propia Organización para preparar, en base a ello, el Programa con el que iniciaría su mandato. De ahí comprendió que la OIT “necesitaba centrarse”, necesitaba encontrar una dirección que pudiera representar, de manera conjunta, las prioridades de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores y que permitiera lanzar a la opinión pública un mensaje claro sobre la Organización⁴⁰⁷.

Fue en el discurso de toma de posesión, pronunciado el 22 de marzo de 1999, que Somavía lanzó el trabajo decente como el nuevo objetivo

⁴⁰⁵ *Ibid.*

⁴⁰⁶ *Ibid.*

⁴⁰⁷ *Traducción propia. ILO, Statement by Mr. Juan Somavía upon taking his oath of Office, International Labour Organization, Geneva, 22 March 1999.*

principal de la Organización: “Creo que el propósito central de la OIT hoy en día es promover oportunidades de trabajo decente para todos”⁴⁰⁸.

Algunos meses después, aprovechó la Memoria del DG presentada ante la CIT, para exponer el objetivo con mayor detalle. En las primeras páginas de este documento se encuentra la que constituiría la posición actualizada de la Organización con respecto al trabajo:

“Actualmente, la finalidad primordial de la OIT es promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana.

Tal es la finalidad principal de la Organización hoy en día. El trabajo decente es el punto de convergencia de sus cuatro objetivos estratégicos: la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo; el empleo; la protección social y el diálogo social. Esto debe orientar las decisiones de la Organización y definir su cometido internacional en los próximos años”⁴⁰⁹.

La expresión “trabajo decente” emerge, por tanto, como una reacción con un triple objetivo⁴¹⁰: en primer lugar, reorganizar la Oficina para hacerla más eficaz; en segundo lugar, restablecer un punto de encuentro entre los mandantes de la OIT; y, sobre todo, proporcionar un mensaje preciso e integrado para reforzar su posición y afrontar los efectos sociales de la globalización⁴¹¹. Además de una estrategia política, esta

⁴⁰⁸ *Ibid.*

⁴⁰⁹ OIT, *Trabajo decente*, Memoria..., *op. cit.*

⁴¹⁰ Efectivamente, el trabajo decente surge como respuesta a un determinado contexto socioeconómico en el que la situación laboral es especialmente delicada y preocupante y en la que la categoría de trabajo ha perdido significación. En este sentido, LANARI, M. E., *Trabajo decente: significados y alcances del concepto. Indicadores propuestos para su medición*, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Argentina, 2005, p. 107.

⁴¹¹ REYNAUD, E., “The International Labour...”, *op. cit.*, p. 12.

iniciativa aspiraba a construir ese “claro sentido de dirección” compartido entre el personal del organismo a fin de incrementar la sinergia entre las diferentes áreas de la Oficina⁴¹².

2.1.2. La promoción del trabajo decente en el discurso internacional

Para comienzos de siglo, el trabajo decente se había configurado como el eje vertebrador de la acción de la Organización⁴¹³. Su Director, no obstante, era bien consciente de que la integración del término en las estructuras de la OIT no era suficiente. Muy difícilmente podría cumplir este ambicioso mandato solo⁴¹⁴. Necesitaba socios. Debía convencer a toda una serie de actores de ámbito político, tanto dentro como fuera de la Organización, sobre la importancia de un enfoque integrado construido en torno al concepto del trabajo decente en la medida en que solo de este modo se proporcionaría un marco común para vincular la política económica con la social y avanzar, de conformidad con las metas acordadas en la Cumbre

⁴¹² Como han señalado RODGERS, G., LEE, E., SWEPSTON, L., VAN DEALE, J., *La Organización Internacional...*, *op. cit.*, p. 239, el concepto de trabajo decente pretendía expresar el tradicional objetivo de la OIT y, a la vez, constituir un marco para armonizar sus diferentes programas.

⁴¹³ De hecho, en el año 2000, con el fin de promover el trabajo decente dentro de la Organización, ésta desarrolló una estrategia de acción simultánea en cuatro distintos niveles: (1) configuración del concepto de trabajo decente; (2) fomento al respecto de la integración y la coherencia en la OIT; (3) inclusión del trabajo decente en la política relativa a la economía mundial; y (4) hacer realidad el trabajo decente a nivel nacional.

⁴¹⁴ En efecto, como explicaría SOMAVÍA, el mandato de la Organización no era un monopolio. Si bien las políticas sociales en sí día fueron competencia exclusiva del organismo, con el pasar de los años éstas forma parte de la competencia de otras organizaciones internacionales o privadas, de manera que, para alcanzarlo, necesariamente debía estar dispuesta a defender su propia posición pero también a cooperar para avanzar en la causa compartida de la justicia social. OIT, *Trabajo decente*, Memoria..., *op. cit.*

Social, en la lucha contra la pobreza, el pleno empleo y la integración social⁴¹⁵.

Somavía, a tales efectos, se esforzó por asentar el concepto en el discurso político internacional. Así, en una de sus primeras intervenciones en calidad del DG del organismo, presentada ante la infortunada reunión ministerial de la OMC celebrada a finales de 1999 en Seattle⁴¹⁶, reconoció que “Poco a poco se ha ido constatando que si la comunidad mundial no aborda las cuestiones de la injusticia y la desigualdad, el propio proceso de integración internacional puede ser rechazado por un número creciente de países y de personas”⁴¹⁷.

El fracaso de la reunión para lanzar una nueva ronda de negociaciones multilaterales de comercio y las intensas movilizaciones a las puertas del edificio de conferencias puso de manifiesto los profundos desacuerdos entre las delegaciones así como el generalizado descontento público sobre la cuestión de las normas fundamentales del trabajo y el comercio. Había quedado demostrado que la liberalización del sistema

⁴¹⁵ De nuevo, RODGERS, G., LEE, E., SWEPSTON, L., VAN DEALE, J., *La Organización Internacional...*, *op. cit.*, p. 241.

⁴¹⁶ Fue una reunión “infortunada” en la medida en que fracasó. Tras largas discusiones y debates entre los delegados presentes a la reunión e infinidad de disturbios por las constantes manifestaciones y protestas pacíficas en las calles de Seattle, la Cumbre de la OMC fue suspendida sin que se llegase a ningún acuerdo para la Ronda del Milenio. Puede consultarse la Declaración del Director General de la OMC del 30 de noviembre de 1999 ante la prensa en el siguiente enlace: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min99_s/spanish/press_s/pres157_s.htm (última consulta: 14.12.2021).

⁴¹⁷ OIT, *Un trabajo decente para todos en una economía globalizada: Una perspectiva de la OIT*, discurso presentado por J. Somavía a la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC, 30 de noviembre – 3 de diciembre de 1999, párr. 1. Texto íntegro disponible en el siguiente enlace: <https://www.ilo.org/public/spanish/bureau/dgo/speeches/somavia/1999/seattle.htm> (última consulta: 14.12.2021).

mundial no contribuía a alcanzar los objetivos sociales y de desarrollo⁴¹⁸. El Programa de Trabajo Decente, por consiguiente, fue presentado como posible alternativa visto que proponía una visión integrada en la que el trabajo decente constituiría el principal medio para incorporar las normas sociales en el desarrollo y en una participación universal efectiva en la economía internacional.

Influenciada por las tensiones surgidas en Seattle, durante la celebración de la décima reunión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) celebrada en Bangkok a comienzos del año 2000, Somavía nuevamente destacó que la respuesta pasaba por agregar un cimiento social al fenómeno de la globalización. En su opinión, el instrumento estratégico capaz de frenar la creciente frustración social despertada por este fenómeno multidimensional consistía en la creación de un mayor número de trabajos decentes en la nueva economía mundial, en la medida en que éstos representan:

“(...) la cristalización de la aspiración más profunda del ser humano en todas las sociedades y países, tanto desarrollados como en desarrollo. La aspiración al trabajo decente es la forma en que las mujeres y los hombres corrientes expresan sus necesidades. Si uno tiene la posibilidad de recorrer las calles o los campos y preguntarle a la gente lo que desea en medio de las nuevas incertidumbres que la globalización ha traído a sus vidas, su respuesta es: trabajo. Y cuando dicen trabajo, se refieren a una actividad que les permita atender las necesidades de sus familias en cuanto a seguridad y salud, a la educación de los hijos, y a la seguridad de los ingresos después de la jubilación, un quehacer en el que recibirán un trato

⁴¹⁸ RODGERS, G., LEE, E., SWEPSTON, L., VAN DEALE, J., *La Organización Internacional...*, *op. cit.*, p. 242.

decente y en el que se respetarán sus derechos básicos. Esto es lo que significa “trabajo decente”⁴¹⁹.

En ese mismo año, el Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización (en adelante, GTDSM)⁴²⁰ examinó un documento de la Oficina sobre el desarrollo de un enfoque integrado de la política económica y social a nivel mundial⁴²¹. En el seno de la Organización se percibió un consenso generalizado para que se siguiese ahondando en esta dirección de modo que, en 2001 Somavía sugirió crear una comisión mundial, compuesta por personalidades independientes, que ayudara a abordar de manera sistemática la dimensión social de la globalización⁴²². Constituida en febrero de 2002 por el Consejo de la OIT, la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (en adelante, CMDSG) tenía como principal tarea la elaboración de “un informe de gran alcance y autoridad sobre la dimensión social de la globalización, incluida

⁴¹⁹ Extraído de OIT, *Intervención de Juan Somavía, Director General de la Oficina Internacional del Trabajo*, presentada en la UNCTAD X, Bangkok, 15 de febrero de 2000, disponible en: <http://www.oit.org/public/spanish/bureau/dgo/speeches/somavia/2000/unctadx.htm> (última consulta: 14.12.2021).

⁴²⁰ Originariamente denominado el Grupo de Trabajo sobre las Dimensiones Sociales de la Liberalización del Comercio Internacional, creado en 1994. Sin embargo, las discusiones de 1999 y 2000 llevaron a su renombramiento como Grupo de Trabajo sobre las Dimensiones Sociales de la Globalización en 2000. La razón de ser de esta decisión era la de vincular el trabajo de la OIT sobre las dimensiones sociales de la globalización con el de otros organismos internacionales sobre una base que fuera más allá de las cuestiones relacionadas con el comercio. *Vid.*, OIT, *Actividades futuras del Grupo de Trabajo*, presentado en la 277ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 2000, Documento GB.277/WP/SDL/1.

⁴²¹ OIT, *Medios para potenciar la acción del Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización*, presentado en la 281ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 2001, Documento GB.281/WP/DSG/1.

⁴²² Sus miembros procedían de los gobiernos, empresas, el mundo académico y la sociedad civil de diferentes partes del mundo y con orientaciones políticas muy diferentes.

la interacción entre la economía globalizada y el mundo del trabajo” con el propósito de “reforzar() su presencia y su voz (de la OIT) en los debates mundiales sobre las políticas sociales y económicas”⁴²³.

Dos años después, la CMDSG publicó su primer informe titulado *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos*. En él, la Comisión solicitó que se realizaran mayores esfuerzos por cambiar la trayectoria de la globalización dotándola de una fuerte impronta social y, a tal respecto, ofreció una serie de propuestas a fin de hacer el proceso más justo e inclusivo⁴²⁴. Según el informe, las desigualdades generadas por la globalización eran inaceptables desde el punto de vista moral e insostenibles desde el punto de vista político. Para revertir la situación consideraba necesario reformar parte del sistema económico global, mejorar la gobernanza tanto a escala nacional como mundial y, sobre todo, establecer el trabajo decente como un objetivo global y un medio esencial para reforzar la dimensión social de la globalización⁴²⁵. “Esto”, afirmaría el informe, “daría respuesta a una importante exigencia política en todos los países y demostraría la capacidad del sistema multilateral para encontrar soluciones creativas a este problema crucial”⁴²⁶.

⁴²³ OIT, *Potenciar la acción del Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización: próximas etapas*, presentado ante la 282ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 2001, Documento GB.282/WP/SDG/1, párrs. 2 y 4. El paréntesis es mío.

⁴²⁴ CMDSG, *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, Ginebra, 2004.

⁴²⁵ RODGERS, G., LEE, E., SWEPSTON, L., VAN DEALE, J., *La Organización Internacional...*, *op. cit.*, p. 247.

⁴²⁶ *Ibid.*, p. xiv.

Tras la publicación de este informe, el concepto de trabajo decente fue calando en la escena internacional⁴²⁷. “Dada la “contribu(ción) (del informe) al diálogo internacional tendente a lograr una globalización plenamente inclusiva y equitativa”, la AGNU decidió incluir las recomendaciones contenidas en el mismo en la revisión prevista en 2005 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁴²⁸. A raíz de ello, en la Cumbre Mundial de 2005 de las Naciones Unidas, primera reunión de seguimiento celebrada cinco años después de la Cumbre del Milenio de 2000, los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a promover una globalización justa y los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente, abriendo así, como se analizará luego con mayor detenimiento, la posibilidad de reconocer el trabajo decente como Objetivo de Desarrollo del Milenio.

Por su parte, poco antes de que se desatara la crisis económica y financiera, la OIT adoptó, el 10 de junio de 2008, la *Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa*⁴²⁹. Esto fue un efecto directo del seguimiento realizado tras el informe relativo a una globalización justa y de las actividades del GTDSG. Se trataba de la tercera

⁴²⁷ Somavía, mientras tanto, continuó participando en diversos foros mundiales como, por ejemplo, el Foro Mundial Económico de Davos o el Foro Social Mundial para promover la idea del Programa del Trabajo Decente como medio para que los beneficios de la globalización alcanzasen a todos. Cfr., RODGERS, G., LEE, E., SWEPSTON, L., VAN DEALE, J., *La Organización Internacional...*, *op. cit.*, pp. 242-243.

⁴²⁸ AGNU, *Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización titulado Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, Documento A/RES/59/57, de 30 de marzo de 2005, disponible en el siguiente enlace: <https://undocs.org/es/A/RES/59/57> (última consulta: 09.11.2021).

⁴²⁹ Sobre la dificultades para su adopción, puede encontrarse un breve resumen del intenso debate en REYNAUD., E., “The International Labour...”, *op. cit.*, pp. 16 y ss.

declaración de principios y políticas de gran alcance adoptada por la CIT desde la Constitución de la OIT de 1919⁴³⁰.

Al igual que la Declaración de Filadelfia, la Declaración de 2008 reafirmó el mandato de la Organización en un contexto renovado y afectó tanto a la Organización como a sus Miembros. El propio título ponía de manifiesto que el texto expresaba la visión contemporánea del mandato del organismo, que no era otro que el de la justicia social, en una era de globalización⁴³¹.

Aunque la actividad de la OIT se había inscrito en el enfoque del trabajo decente desde la aprobación del programa y el presupuesto a comienzos de siglo, no fue hasta el 2008, con la aprobación de la Declaración sobre la justicia social, que se redefinió la misión de la OIT. Así, tras el reconocimiento por parte de la comunidad internacional de que el trabajo decente es “una respuesta eficaz a los desafíos de la globalización”, la Declaración procedió a institucionalizar el concepto de Trabajo Decente y a colocarlo al centro de las políticas de la Organización

⁴³⁰ La han precedido la Declaración de Filadelfia de 1944 y la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998. Tal y como puso de manifiesto en el informe para el debate de 2007, en la práctica de la OIT y de la ONU, una Declaración es definida como un “un instrumento oficial y solemne, que se justifica en raras ocasiones cuando se anuncian principios que tienen gran importancia y un valor perdurable”. *Cfr.*, OIT, *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*, Informe V, presentado en la 96ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2007, párr. 157.

⁴³¹ Señalan acertadamente HUGHES, S., y HAWORTH, N., *The International Labour...*, *op. cit.*, p. 80, que, con dicha Declaración, la OIT pretendía posicionarse como principal protagonista en la consecución de la justicia social mundial y de una globalización justa.

para la consecución de sus objetivos constitucionales⁴³². La Conferencia Internacional, en efecto, afirmó que, en un contexto de cambios acelerados tan característicos de la realidad contemporánea, los compromisos de la OIT y de sus Estados Miembros para situar el pleno empleo y productivo y el trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales debían basarse en los cuatro objetivos estratégicos de la OIT “a través de los cuales se plasma el Programa de Trabajo Decente”⁴³³.

Este instrumento posicionó así la OIT como principal aspirante al papel de protagonista en la consecución de la justicia social y de una globalización justa. También reconoció el Programa del Trabajo Decente como medio principal para alcanzar dichas metas. Fue a través del Programa del Trabajo Decente por País (PTDP) que la OIT se colocó en la primera línea de acción para mejorar la capacidad de los Estados miembros de desarrollar sus economías de una manera sostenible y proporcionar oportunidades de empleo productivo en condiciones de trabajo decente⁴³⁴. Éste fue puesto a prueba antes del estallido de la crisis financiera y económica mundial, resultando ser exitoso ya que permitió a la

⁴³² Prefacio de la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 97ª reunión en Ginebra el 10 de junio de 2008, p. 1.

⁴³³ OIT, *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Conferencia Internacional del Trabajo, 97ª reunión, Ginebra, 2008, apdo. 1.A.

⁴³⁴ En octubre del 2000, la OIT puso en marcha el Programa Piloto de Trabajo Decente con el fin de promover y aplicar eficazmente el concepto de trabajo decente en sus Estados Miembros. Este Programa Piloto tenía como objetivo reforzar la capacidad de los países de integrar el trabajo decente en sus políticas nacionales. Inicialmente, participaron ocho países. En 2005, se lanzaron los PTDP y para 2008 éstos estaban en marcha en 31 Estados Miembros y otros 53 estaban ya en preparación. OIT, *Trabajo decente: Del programa piloto a los programas por país. Enseñanzas extraídas del Programa piloto sobre trabajo decente*, Departamento de Integración de Políticas, Grupo de Políticas Nacionales, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2006.

Organización prestar una rápida asistencia a aquellos países que enfrentaban altos niveles de desempleo⁴³⁵.

La implementación de la Declaración de 2008 siguió los pasos de la Declaración de 1998. El proceso de seguimiento previó que la OIT ofreciera recursos humanos y financieros capaces de apoyar a los Miembros en la aplicación de los principios establecidos en la Declaración. Este apoyo consistiría en una asistencia técnica mejorada, el análisis de la interacción de los objetivos estratégicos y una evaluación efectiva del instrumento por parte de la Conferencia Internacional del Trabajo. La Declaración, en pocas palabras, sirvió para consolidar el Programa de Trabajo Decente dentro de las estructuras y programas de la OIT⁴³⁶.

En el año siguiente, en un contexto marcado por la situación económica, la Organización adoptó un nuevo documento titulado “*Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*” destinado a abordar las repercusiones de la crisis en los ámbitos social y laboral⁴³⁷. Esta resolución propuso un conjunto equilibrado y realista de medidas de política que los países, con el apoyo de las instituciones regionales y multilaterales,

⁴³⁵ *Ibid.*

⁴³⁶ RODGERS, G., LEE, E., SWEPSTON, L., VAN DEALE, J., *La Organización Internacional...*, *op. cit.*, p. 250.

⁴³⁷ No se ha tratado de una Declaración pero tampoco de una mera resolución, sino de “un pacto tripartito formalizado en una decisión de la Conferencia” puesto que recibió el firme apoyo político de los Jefes de Estado y de Gobierno, Vicepresidentes, Ministros de Trabajo y dirigentes de organizaciones de empleadores y de trabajadores de todas las regiones que participaron en la Cumbre de la OIT sobre la Crisis Mundial del Empleo, celebrada del 15 al 17 de junio de 2009. El Secretario General de las Naciones Unidas, B. Ki-moon, también manifestó su vigoroso respaldo al Pacto Mundial. Un estudio profundizado del instrumento en ERMIDA URIARTE, O., “Primera lectura del pacto mundial para el empleo de la OIT (2009)”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, núm. 2, 2009, pp. 1-2/10 (versión electrónica disponible en Smarteca).

podían adoptar con el propósito de potenciar los esfuerzos que ya estaban desplegando para hacer frente a la crisis y buscar, a la vez, la sostenibilidad económica, social y medioambiental⁴³⁸. El documento presentó así un programa integrado de políticas viables y de probada eficacia que ponían al empleo y la protección social al centro de las respuestas de las crisis. Estas políticas debían adaptarse a las situaciones tanto nacionales como locales⁴³⁹.

El Pacto confirmó así la importancia del Programa del Trabajo Decente, en la medida en que éste fue considerado como la “piedra angular de la recuperación”⁴⁴⁰. Las políticas y medidas propuestas para alcanzar el objetivo del trabajo decente buscaban acelerar la creación de puestos de trabajo y la recuperación del empleo y respaldar a las empresas, especialmente a las pequeñas, medianas y microempresas; establecer sistemas de protección social y de las personas, especialmente de las más vulnerables; fortalecer el respeto de las normas internacionales del trabajo, en cuanto era esencial para la recuperación y el desarrollo y, por último, reforzar el diálogo social y la negociación colectiva⁴⁴¹.

Estas medidas, solo si adoptadas de forma integral y coordinada, podían reducir las tensiones sociales, mitigar el impacto negativo de la

⁴³⁸ OIT, *Un Pacto Mundial para el Empleo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 98ª reunión, Ginebra, 2009, p. IV.

⁴³⁹ *Ibid.*

⁴⁴⁰ Como afirmaría la OIT, el Pacto Mundial para el Empleo representaba una readaptación del Programa del Trabajo Decente al crítico contexto socio-económico emergido con la crisis financiera en los años 2008-2009. *Vid.*, OIT, *La crisis financiera y económica: una respuesta basada en el trabajo decente*, presentado en la 304ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 2009, Documento GB.304/ESP/2, p.1.

⁴⁴¹ OIT, *Un Pacto Mundial para el Empleo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 98ª reunión, Ginebra, 2009, apdos. 10-17.

recesión en las personas, estimular la demanda agregada y reforzar tanto a las economías de mercado competitivas como un proceso de crecimiento más incluyente. Dicho Pacto trataba de responder tanto a los anhelos de las personas como a las necesidades de la economía real⁴⁴². Era una respuesta política a la crisis económica mundial “convenida por los mandatos tripartitos de la OIT desde la perspectiva del trabajo decente”⁴⁴³.

Tras el nombramiento de G. Ryder como sucesor de Somavía en mayo de 2012, el trabajo decente se ha mantenido al centro de la acción de la Organización. De hecho, en ocasión del centésimo aniversario de la Organización, celebrado en junio de 2019, la CIT adoptó en su 108ª reunión la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo⁴⁴⁴. Esta resolución, no vinculante pero de gran calado simbólico, ha reiterado que el trabajo no es una mercancía así como el imperativo de alcanzar la justicia social, con el propósito de dar un nuevo impulso a la OIT y forjar “un futuro

⁴⁴² *Ibid.*, p. V.

⁴⁴³ OIT, *Enfrentando la crisis mundial del empleo. La recuperación mediante políticas de trabajo decente*, Memoria del Director General a la 98ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 2009, p. 8.

⁴⁴⁴ A juicio de CASAS BAAMONDE, M. E., “La Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, ¿una oportunidad perdida?”, *Derecho de las Relaciones Laborales*, núm. 7, 2019, p. 644, la Declaración no solo no tiene “igual valor que las que conforman el preámbulo de la Constitución de la OIT y su anexo” sino que “tampoco es comparable en sus contenidos, ni en la concisión y determinación con que se expresaron en aquellas declaraciones, que enunciaron un avanzado programa de mejora de las condiciones de trabajo para sus respectivos momentos, y, más ampliamente, de lucha contra la necesidad, y de bienestar material y espiritual de todos los seres humanos en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades como instrumento de la justicia social necesaria para el mantenimiento de la paz, objetivo al que se subordinaron las políticas económicas y financieras”.

del trabajo justo, inclusivo y seguro con empleo pleno, productivo y libremente elegido y trabajo decente para todos”⁴⁴⁵.

En definitiva, pese a sus incertezas y debilidades, puede afirmarse que el Programa de Trabajo Decente ha constituido “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” con el que hacer afrontar la profunda transformación experimentada por el mundo del trabajo en las últimas décadas⁴⁴⁶.

2.2. Un “nuevo” eslogan publicitario: por unas condiciones mínimas de trabajo digno y decente

Inevitablemente, como todo, el concepto de trabajo decente ha recibido críticas y elogios a partes iguales. Desde su integración en el discurso político en 1999 han surgido opiniones contrapuestas. Si para algunos se trata de una noción excesivamente “subjetiva”, “elástica”, “vaga” o “abstracta”, cuyos difusos perfiles pueden dar pie a una

⁴⁴⁵ OIT, *Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 108ª reunión, Ginebra, 2019, p. 1.

⁴⁴⁶ RODGERS, G., LEE, E., SWEPSTON, L., VAN DEALE, J., *La Organización Internacional...*, *op. cit.*, p. 250.

multiplicidad de interpretaciones⁴⁴⁷, otros, en cambio, encuentran precisamente en su indeterminación su principal fuerza institucional⁴⁴⁸.

Pasados tan solo dos años desde la inserción del término en el discurso oficial de la Organización, el CA decidió realizar un esfuerzo de “profundización de la base conceptual del trabajo decente”⁴⁴⁹. A tal fin, se acordó reestructurar el programa de trabajo del Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL), encargándosele el complejo reto de precisar el significado y alcance del paradigma internacional del trabajo decente⁴⁵⁰.

⁴⁴⁷ Por una parte, algunos de los mandantes empleadores de la OIT se han mostrado reticentes y ciertos gobiernos poco entusiastas con el término. La consejera técnica de empleadores de Canadá, por ejemplo, ha afirmado que se trata de un “concepto vago y subjetivo que tiene corolarios poco afortunados en todos los idiomas”, *vid.*, OIT, *Actas de la 90ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, 2002, p. 70. Por otra parte, desde la doctrina académica también lo ha descrito así RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “Derechos en el trabajo y trabajo decente”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, núm. 15-18, 2012, p. 1/5 (versión electrónica disponible en Smarteca) y los economistas BURCHELL, A., SEHNBRUCH, K., PIASNA, A. y AGLONI, N., “The quality of employment and decent work: definition, methodologies and ongoing debates”, *Cambridge Journal of Economic*, vol. 38, no. 2, 2013, pp. 459 y ss., para quienes el concepto de trabajo decente es excesivamente vago y omnicompreensivo, lo que obstaculiza enormemente su correcta aplicación práctica.

⁴⁴⁸ AUVERGNON, P., “De Declaración en Declaración de la OIT: el trabajo decente, lema de acompañamiento social de la globalización”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, núm. 15-18, 2012, p. 4/12 (versión electrónica disponible en Smarteca). También HUERTAS BARTOLOMÉ, T., “Derecho del Trabajo...”, *op. cit.*, p. 427, para quien el carácter “abierto” del término ha contribuido a convertirlo en el Programa de la Organización.

⁴⁴⁹ OIT, *Informe correspondiente al año 2000-2001 presentado por el Presidente del Consejo de Administración de la Conferencia*, Actas de la 89ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2000, p. 1063.

⁴⁵⁰ OIT, *Informe sobre la aplicación del programa de la OIT en 2000-2001*, Memoria del Director General presentada en la 90ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002, p. 70.

El trabajo decente ha sido definido por muchos como un concepto “evolutivo” o “en construcción”⁴⁵¹, en la medida en que se ha ido dotando de contenido con el pasar de los años. La primera aparición expresa y formal de la expresión trabajo decente, como ya se ha dicho, se da en la Memoria del DG a la CIT de 1999. Ahí aparece definido como “un trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad” en el que se protegen los derechos y cuenta con unos ingresos y una protección social adecuada⁴⁵². De esta primera – y quizás preliminar – formulación, se colige que un trabajo decente es: a) un trabajo productivo; b) con protección de derechos; c) remuneración adecuada; y d) protección social justa.

En otro documento apenas posterior, la OIT lo define como un “trabajo productivo en el cual los derechos son respetados, con seguridad y protección y con la posibilidad de participación en las decisiones que afectan a los trabajadores”⁴⁵³. Coinciden así dos componentes centrales ya incluidos en la definición inicial, por un lado, que el trabajo decente es un trabajo productivo, y por otro lado, que se trata de un trabajo respaldado por un conjunto de derechos mínimos. En esta ocasión, llama la atención la ausencia de una referencia expresa a los ingresos y la protección social, que en cualquier caso pueden quedar subsumidos bajo los amplios títulos de la “seguridad” y la “protección”. Se agradece, en cualquier caso, la clara alusión al tripartismo y al diálogo social.

⁴⁵¹ Por todos, ERMIDA URIARTE, O., “Trabajo decente y...”, *op. cit.*, p. 13.

⁴⁵² OIT, *Trabajo decente*, Memoria..., *op. cit.*

⁴⁵³ *Traducción propia. Vid., ILO, Globalizing Europe: Decent work in the information economy*, International Labour Organization, Geneva, vol. 1, 2011, p. X.

Años después, en 2008, el organismo especializado ofrece una nueva definición de trabajo decente en los siguientes términos: “la oportunidad de obtener un trabajo productivo con remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas para el desarrollo personal y la integración social, libertad para que los individuos manifiesten sus preocupaciones, se organicen y participen en las decisiones que afectan a sus vidas, así como en la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”⁴⁵⁴. Con esta iniciativa, Somavía buscaba básicamente revalorizar el trabajo, pero no un trabajo cualquiera, pues no basta simplemente con crear puestos de trabajo, sino que éstos deben ser de una “cierta calidad”⁴⁵⁵.

El aspecto que tal vez más ha confundido a la doctrina académica ha sido el lenguaje empleado por la Organización. La utilización del término “decente”, en efecto, ha descolocado a muchos pues, como ha señalado BARRETTO, éste no tiene antecedentes en el laboralismo⁴⁵⁶.

Acostumbrados al uso de adjetivos tales como “digno”, “justo”, “de calidad” o “con derechos” para hablar del trabajo – expresiones todas ellas

⁴⁵⁴ Definición extraída de: <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm> (última consulta: 20.03.2019).

⁴⁵⁵ SOMAVÍA, J., “El Programa de trabajo decente de la OIT como aspiración de las personas: inserción de los valores y la ética en la economía global”, en AA.VV. (Dir. PECCOUD, D.), *El Trabajo Decente. Puntos de vista filosóficos y espirituales*, Organización Internacional del Trabajo, Madrid, 2016, p. 6.

⁴⁵⁶ Ciertamente es, como afirma BARRETTO GHIONE, H., “Concepto y dimensiones...”, *op. cit.*, p. 154, que este término no había sido utilizado previamente en el estricto ámbito jurídico-laboral, sin embargo, se ha de reconocer que ya se había utilizado en el ámbito del Derecho internacional de los Derechos humanos, concretamente, en el artículo 7 del PIDESC, el cual, en su versión en inglés, exige a los Estados miembros la garantía de un “*decent living for themselves and their families*”, traducido en castellano como unas “condiciones de existencia dignas para ellos y sus familias”.

que surgieron desde abajo, es decir, desde las luchas particulares del movimiento obrero por la mejora de las condiciones de trabajo – son muchos los que se han cuestionado el por qué optar esta vez por el adjetivo “decente”. Hay quien incluso ha llegado a sospechar que la utilización de este nuevo concepto pudiera tratarse de un movimiento razonado de la Organización para tratar de rebajar el nivel de exigencia que la reivindicación del trabajo y sus condiciones precisan⁴⁵⁷.

No obstante, antes de extraer conjeturas subjetivas, a fin de comprender qué se esconde tras la expresión trabajo decente, lo primero que se debe hacer es analizar el vocablo desde una perspectiva puramente semántica.

Esta expresión es una traducción literal del inglés *decent work*. De manera que, si seguimos la pista y acudimos al *Oxford English dictionary* o al *Merriam Webster dictionary*, se observa que el sustantivo *decency* alude a “un comportamiento socialmente aceptable” o a un “comportamiento conforme con las normas generalmente aceptadas sobre moral y comportamiento respetable”⁴⁵⁸. Similarmente, el adjetivo *decent* significa “de buen nivel o calidad”, “honesto y justo”, “adecuado, conveniente” o “satisfactorio”⁴⁵⁹.

⁴⁵⁷ Explica ZUBERO, I., “Trabajo decente: Iluminando...”, *op. cit.*, pp. 14-15, que el lenguaje utilizado es fundamental pues “los cambios (en el mismo) comportan cambios en la percepción de la realidad, de manera que quien controla el lenguaje controla, o tiene muchos más probabilidades de controlar, la realidad”.

⁴⁵⁸ Traducción propia. Extraídas de <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/decency> y <https://www.merriam-webster.com/dictionary/decency> (última consulta 05.07.2021).

⁴⁵⁹ Traducción propia. Definiciones encontradas en el diccionario <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/decent?q=decent> y <https://www.merriam-webster.com/dictionary/decent> (última consulta: 05.07.2021).

A la luz de estas definiciones, es evidente que en inglés, el adjetivo “decente” tiene un significado muy concreto. Como explica RODGERS, si alguien afirma tener un empleo o ingreso decente, se está expresando algo positivo⁴⁶⁰. Se sobrentiende que el empleo y los ingresos son buenos, es decir, que satisfacen las expectativas propias y las de la comunidad pero que, simultáneamente, no son exagerados ni mucho menos idílicos, sino que entran dentro de las aspiraciones razonables de personas razonables. Así pues, “un trabajo calificado como decente no es excepcional ni entusiasmo, pero es “aceptable, “correcto” y “conveniente””⁴⁶¹, en el sentido de que las condiciones sociales y económicas que el mismo ofrece son suficientes para que el trabajador y su familia pueda vivir dignamente.

El problema surge, pues, al momento de ser traducido en otros idiomas, ya que es en ese proceso en el que puede verse alterado el significado o perder parte de su esencia. El término “decente”, en efecto, es uno de esos vocablos que no siempre se traduce bien. En otras lenguas el significado puede variar y, en ocasiones, ser incluso interpretado en su sentido estricto de lo opuesto a lo “indecente”, con connotaciones morales⁴⁶².

A pesar de ello, probablemente por motivos de coherencia lingüística, la OIT ha mantenido el término en sus dos idiomas oficiales⁴⁶³. Sin embargo, cabe preguntarse: ¿preservan la expresiones *travail décent* –

⁴⁶⁰ RODGERS, G., “El trabajo decente...”, *op. cit.*, p. 14.

⁴⁶¹ AUVERGNON, P., “De Declaración en...”, *op. cit.*, p. 1/12.

⁴⁶² RODGERS, G., “El trabajo decente...”, *op. cit.*, p. 14.

⁴⁶³ Seguimos aquí a GIL Y GIL, J. L., Concepto de trabajo...”, *op. cit.*, p. 1/25 (versión electrónica disponible en Smarteca) y a AUVERGNON, P., “De Declaración en...”, *op. cit.*, p. 1/12.

en francés – y *trabajo decente* – en español – el mismo significado que en inglés?

El adjetivo *decente* deriva del latín *decēns*, *-entis*, que significa conveniente, apropiado o adecuado. De hecho, la palabra *decens* constituye el participio del verbo *decere*, que equivale a “ser apropiado”. En francés, según el *Petit Robert*, el término *décent* expresa algo “acorde con la decencia, apropiado, adecuado” o “de nivel aceptable, correcto”⁴⁶⁴; análogamente, para el *Dictionnaire Larousse* significa “conforme a la decencia, las buenas costumbres, la modestia, el decoro” o “conveniente en términos de lo que es normal esperar, lo que se considera justo, aceptable, correcto”⁴⁶⁵.

La Real Academia Española (por todos conocida como RAE) recoge un total de seis definiciones para el adjetivo “decente”, siendo su significado primario “honesto, justo y debido”. Es tan solo en la cuarta acepción que es definido como “digno, que obra dignamente” y en la sexta como “de buena calidad o en cantidad suficiente”⁴⁶⁶. El Diccionario de María Moliner lo define, de igual modo, como “decoroso”, que “permite vivir decentemente”, es decir, “sin pobreza o miseria, pero sin lujo”⁴⁶⁷.

Sobre la base de estas consideraciones, si bien es cierto que en español lo opuesto a la “decencia” es la “indecencia”, un término con una

⁴⁶⁴ Traducción propia. Definición procedente de <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/decent> (última consulta: 05.07.2021).

⁴⁶⁵ Traducción propia. Disponible en el siguiente enlace: <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/décent/22091> (última consulta: 05.07.2021).

⁴⁶⁶ Extraído de <https://dle.rae.es/decente> (última consulta: 06.07.2021)

⁴⁶⁷ MOLINER, M., *Diccionario del uso del español*, Gredos, Madrid, 2000, p. 414.

carga moral extraordinaria, no se puede negar que, en un sentido amplio, la expresión promovida por la OIT denota un empleo respetuoso con la persona y los derechos básicos y fundamentales del trabajador. Un trabajo indecente, por consiguiente, no tiene por qué ser considerado como un trabajo inmoral, más bien se trata de un trabajo inapropiado, no tanto por la actividad desarrollada, sino por las condiciones en las que éste es ejecutado⁴⁶⁸.

Es por esta razón que para un sector doctrinal el término “decente” no solo constituye el perfecto acompañante para el sustantivo trabajo, sino que, además, es el más idóneo para adjetivarlo, ya que permite reflejar la combinación de algo “suficiente y deseable”⁴⁶⁹. A juzgar por RODGERS, este vocablo tiene la capacidad de transmitir “la idea de una ambición realista de que se cumplan unas normas sociales básicas en materia de ingresos, condiciones de trabajo y seguridad, derechos y dignidad”⁴⁷⁰.

Existe, sin embargo, un sector contrario que ha manifestado su profundo descontento puesto que hubiese preferido hablar de “trabajo digno”, tal y como se ha hecho en las versiones en italiano (*lavoro*

⁴⁶⁸ BORDAS MARTÍNEZ, J. y PINILLA GARCÍA, F. J., “¿Trabajo decente o trabajo indecente?”, *Tendencias Sociales. Revista de Sociología*, núm. 5, 2020, p. 81.

⁴⁶⁹ De hecho, señala RODGERS, G., “El trabajo decente...”, *op. cit.*, p. 14 que es esta su acepción más corriente en inglés. Precisamente por este motivo ERMIDA URIARTE, O., “Trabajo decente y formación profesional”, *Boletín Cinterfor: Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, núm. 151, 2001, pp. 9-10 y BARRETTO GHIONE, H., “Concepto y dimensiones...”, *op. cit.*, p. 156 lo han considerado el vocablo más apropiado, en la medida en que tiene un poder explicativo especialmente sugerente en su propio recinto del lenguaje común. En esta misma línea, LOZANO LARES, F., “La Eficacia Jurídica del concepto de Trabajo Decente”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 4, núm. 4, 2016, p. 4.

⁴⁷⁰ RODGERS, G., LEE, E., SWEPSTON, L., VAN DEALE, J., *La Organización Internacional...*, *op. cit.*, p. 240.

dignitoso)⁴⁷¹ y en alemán (*menschenwürdige Arbeit*)⁴⁷². Son varios los autores que creen que la expresión trabajo decente no expresa correctamente la idea de un trabajo digno, pues diluye el deber ser de las condiciones del trabajo humano⁴⁷³.

Para GIL Y GIL al hablar de trabajo decente se ha desaprovechado la oportunidad de vincular la noción, de una parte con la corriente de pensamiento que estima la protección de la dignidad del trabajador como la función primigenia del Derecho del Trabajo⁴⁷⁴; y, de otra, con la dignidad humana reconocida en los instrumentos internacionales sobre derechos

⁴⁷¹ Esa es la traducción oficial que emplea la OIT en la *Dichiarazione dell'ILO sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta*, de 10 de junio de 2008, disponible en el siguiente enlace: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/genericdocument/wcms_151919.pdf (última consulta: 12.12.2021).

⁴⁷² Tal es la terminología utilizada por la Organización en *Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*, de 10 de junio de 2008, disponible en el siguiente enlace: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-berlin/documents/genericdocument/wcms_100192.pdf (última consulta: 12.12.2021)

⁴⁷³ Tanto GIL Y GIL, J. L., Concepto de trabajo...”, *op. cit.*, p. 1/25 (versión electrónica disponible en Smarteca), BAYLOS GRAU, A., “Sobre el Trabajo...”, *op. cit.*, p. 21 como BAEZA SANJUAN, R., “Una aproximación al concepto de «trabajo decente»”, Fundación Primero de Mayo, Comisiones Obreras Servicios, 2017, p. 1/5, han señalado que hubiesen preferido el término “digno” o cualquier otra acepción más o menos afortunada. En opinión de FERRER DUFOL, J., “Trabajo decente (digno) y formación profesional”, *Boletín Cinterfor: Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, núm. 151, 2001, nota a pie de página 1ª, la expresión “trabajo decente” omite toda dimensión dignificante del trabajo. En esta misma dirección, AUVERGNON, P., “De Declaración en...”, *op. cit.*, p. 1/12 señala que la noción de “trabajo decente” se limita a expresar la idea de la “suficiencia”, la cual se sitúa en un “grado por debajo” de la de “trabajo digno”, quedando lejos de toda dimensión “dignificante”.

⁴⁷⁴ En especial, el texto de SINZHEIMER, H., “La esencia del Derecho del Trabajo” publicado en 1927, extraído de su obra posterior, *Crisis económica y derecho del trabajo. Cinco estudios sobre la problemática humana y conceptual del trabajo*, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1984, pp. 69-77, en el que se recuerda que nuestra disciplina no se limita únicamente a regular las relaciones patrimoniales entre individuos, sino también y sobre todo, a proteger un compromiso en el que está implicada la persona humana y, por ende, su propia dignidad personal.

humanos y en algunas Constituciones como, por ejemplo, la alemana (art. 1.1), la italiana (art. 3.1) o la española, que reconoce “*la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social*” (art. 10.1).

En cambio, según VIGO⁴⁷⁵, ambos vocablos son inadecuados en cuanto transmiten un concepto desacertado del trabajo. La dignidad y la decencia en el trabajo – para él sinónimos - reside en la propia cualidad personal del trabajador y en la orientación que lo guía, pero nunca en el régimen contractual al que queda sujeto; de modo que, salvo supuestos excepcionales y con independencia de las condiciones materiales en las que sea desarrollado, todo trabajo es siempre digno y también decente, pues son valores inherentes a la persona humana, que no pueden concederse ni tampoco arrebatarse externamente.

⁴⁷⁵ Esta controvertida, aunque interesante, tesis ha sido primero presentada en diversos foros formales e informales y, posteriormente, desarrollada en VIGO SERRALVO, F., “Repensemos el *trabajo decente*. Sobre lo inadecuado de este lema y los motivos por los que la dignidad del trabajo es independiente de las condiciones en las que se presta”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derechos del Empleo*, vol. 10, núm. 1, 2022, pp. 69-112.

Aunque la propia Organización, en ocasiones, utiliza “trabajo decente” y “trabajo digno” indistintamente⁴⁷⁶, la misma ha aclarado recientemente que con el empleo del adjetivo “decente” su intención ha sido la de reflejar el elemento de “valor” que las personas atribuyen al trabajo, algo que por el contrario no es capaz de transmitir, por ejemplo, el término “calidad”⁴⁷⁷. En este sentido, ha señalado SOMAVÍA que:

“La mejor expresión de la meta del trabajo decente es la visión que tiene de él la gente. Se trata de su puesto de trabajo y sus perspectivas futuras, de sus condiciones de trabajo, del equilibrio entre el trabajo y la vida familiar, de la posibilidad de enviar a sus hijos a la escuela o de retirarlos del trabajo infantil. Se trata de la igualdad de género, de la igualdad de reconocimiento y de la capacitación de las mujeres para que puedan tomar decisiones y asumir el control de su vida. Se trata de las capacidades personales para competir en el mercado, de mantenerse al día con las nuevas calificaciones tecnológicas y de preservar la salud. Se trata de desarrollar las calificaciones empresariales y de recibir una parte equitativa de la riqueza que se ha ayudado a crear y de no ser objeto de discriminación; se trata de tener una voz en el lugar de trabajo y en la comunidad.

⁴⁷⁶ Vid., OIT, *Trabajo digno: una meta común para la juventud y los sindicatos*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. Ahora bien, no es este el único órgano internacional que los emplea como sinónimos. Tanto el CDESC – en calidad de órgano de la ONU encargado de supervisar la aplicación del PIDESC – como la UE, en ocasiones, también prefieren optar por la expresión *trabajo digno* frente a *trabajo decente*. En el primero de los casos, *cfr.*, CDESC, *Observación General núm. 18: El derecho al trabajo (Artículo 6)*, de 6 de febrero de 2006, E/C.12/GC/18, párr. 7, en cuya versión en inglés se habla de “*decent work*” mientras que en español se alude a un “trabajo digno”. En el segundo de los casos, puede verse, de manera más reciente, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo, *El trabajo digno en todo el mundo para una transición justa a escala mundial y una recuperación sostenible*, COM(2022) 66 final, de 23 de febrero de 2022. En esta ocasión, la versión española, prefiere hablar de *trabajo digno*; la italiana de *lavoro dignitoso*, y la alemana de *menschenwürdige Arbeit*. En contraste, la versión inglesa utiliza el término *decent work* y la francesa *travail décent*. Pueden consultarse estas diferencias en la página web oficial de la Comisión Europea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A66%3AFIN> (última consulta: 25.10.2022).

⁴⁷⁷ SOMAVÍA, J., “El Programa de...”, *op. cit.*, p. 5.

En las situaciones más extremas, se trata de pasar de la subsistencia a la existencia. Para muchos, es la vía fundamental para salir de la pobreza. Para muchos otros, se trata de realizar las aspiraciones personales en la existencia diaria y de manifestar solidaridad para con los demás. Y en todas parte, y para todos, el trabajo decente es un medio para garantizar la dignidad humana”⁴⁷⁸.

Así las cosas, el término decente lleva implícitos los estándares de cada sociedad⁴⁷⁹. Muy expresivamente, el “trabajo precario” representa la antítesis conceptual y práctica del derecho a un “trabajo decente”⁴⁸⁰, pues un déficit de éste último se traduce, en palabras de la OIT, en “una oferta de empleo insuficiente, una protección social inadecuada, la denegación de los derechos en el trabajo y deficiencias en el diálogo social”⁴⁸¹ o, en otros términos, en las nociones de privación y exclusión en la medida en que ello implica que un determinado contexto laboral no alcanza los estándares de trabajo socialmente esperados⁴⁸².

⁴⁷⁸ Así lo define en OIT, *Reducir el déficit...*, *op. cit.*, pp. 8-9.

⁴⁷⁹ RODGERS, G., “El trabajo decente...”, *op. cit.*, p. 22.

⁴⁸⁰ CABEZA PEREIRO, J., *Ensayo sobre el trabajo precario y las personas vulnerables*, Laborum, Murcia, 2015, p. 27 y MONEREO PÉREZ, J. L. y LÓPEZ INSUA, B. M., “La garantía internacional del derechos a un “trabajo decente””, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 177, 2015, p. 19/32 (versión electrónica disponible en Smarteca), califican el “trabajo precario” o la “precariedad laboral” como los perfectos antónimos del trabajo decente. Pese a la ambigüedad del término, conforme a éstos últimos autores, a grandes rasgos el trabajo precario se identifica a partir de las cuatro siguientes dimensiones: 1) la inestabilidad e inseguridad en el empleo, generalmente derivada de las frecuentes transiciones y rotaciones laborales (*flexibilidad externa*); 2) las propias condiciones de trabajo, incluyendo salarios bajos, inseguridad y riesgos para la salud laboral, constante movilidad funcional, geográfica y de tiempo de trabajo, entre otros (*flexibilidad interna*); 3) una mayor vulnerabilidad de los trabajadores precarios nacida de la individualización del trabajo y de la pérdida de fuerza de las organizaciones sindicales y de los instrumentos colectivos; y, por último, 4) la deficitaria protección social y de Seguridad Social.

⁴⁸¹ OIT, *Reducir el déficit...*, *op. cit.*, p. 9.

⁴⁸² En este sentido, NIZAMI, N. y PRASAD, N., *Decent work: Concept, Theory and Measurement*, Palgrave Macmillan, Singapore, 2017, p. 17.

A mi parecer, el término “trabajo decente” no esconde segundas intenciones, ni tampoco se corresponde con una estrategia para disminuir el nivel de exigencia requerido por las reivindicaciones del trabajo y sus condiciones. Éste más bien surge como eslogan promocional de la Organización para afrontar los impactos negativos generados por el fenómeno de la globalización económica⁴⁸³.

El trabajo decente es nuevo en la forma de enunciarlo y en su denominación tan pegadiza, pero no lo es en su sustancia⁴⁸⁴. En efecto, como acertadamente señalan EGGER Y SENGENBERGER, “El trabajo decente es un reflejo veraz de la Constitución de la OIT”⁴⁸⁵. Si bien esta expresión no aparece ni en el primer texto constitucional de 1919 ni tampoco en la Declaración de Filadelfia a éste anejo en 1944, las ideas que promueve han sido siempre parte de la filosofía del organismo⁴⁸⁶.

En un período de manifiesta desigualdad y gran incertidumbre global, el paradigma internacional del trabajo decente trata de recuperar el “espíritu de Filadelfia” cuyo objetivo es el de promover el desarrollo y el bienestar de las personas “*en condiciones de libertad y dignidad, de*

⁴⁸³ Coincidimos con AUVERGNON, P., “De Declaración en...”, *op. cit.*, p. 1/12 para quien la expresión trabajo decente representa “un lema de acompañamiento social de la globalización”.

⁴⁸⁴ Seguimos aquí a los múltiples autores que consideran que el trabajo decente no ha aportado nada sustancialmente nuevo. Sin ánimo exhaustivo, LANARI, M. E., *Trabajo decente...*, *op. cit.*, p. 108; HUGHES, S., “The International Labour...”, *op. cit.*, p. 420 y BORDAS MARTÍNEZ, J. y PINILLA GARCÍA, F. J., “¿Trabajo decente o...?”, *op. cit.*, p. 84.

⁴⁸⁵ EGGER, P. y SENGENBERGER, W., “Problemas y políticas del trabajo decente”, *Boletín Cinterfor: Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, núm. 151, 2001, p. 29.

⁴⁸⁶ AUVERGNON, P., “De Declaración en...”, *op. cit.*, p. 3/12.

seguridad económica y de igualdad de oportunidades”, cuatro condicionantes que, además, figuran expresamente en la definición primigenia del trabajo decente. Recordemos que la Declaración de Filadelfia destacaba la dimensión subjetiva del trabajo sobre la objetiva, afirmando la preeminencia de la persona del trabajador, en cuanto sujeto que trabaja, frente al fruto, resultado o producto final del trabajo humano⁴⁸⁷. Defendía que el trabajador no podía ser utilizado como un simple medio y que el trabajo, en cualquier caso, no debe agotarse en los aspectos meramente materiales, sino que debe posibilitar la realización personal, la integración en la sociedad y la participación en la comunidad. En otras palabras, el trabajo debe permitir al hombre “*perseguir su bienestar material*” y también “*su desarrollo espiritual*”.

A las puertas del siglo XXI, en momentos delicados de fuerte presión “a la baja” en un contexto de creciente liberalización del mercado, el organismo debía buscar nuevamente la forma de evitar jugar con la tutela del trabajo como factor de ventaja. Es precisamente a partir de este objetivo desesperado de rescatar sus valores fundacionales que surge el trabajo decente, como una especie de “*deja-vú*”⁴⁸⁸ que, con igual o mayor intensidad, devuelve todas esas reivindicaciones al presente para ser aglutinadas bajo un único marco integrado y coherente⁴⁸⁹.

⁴⁸⁷ GIL Y GIL, J.L., “Concepto de trabajo...”, *op. cit.*, p. 1/25.

⁴⁸⁸ Éste término, en francés, significa literalmente “ya visto” y solemos emplearlo para hacer referencia a la extraña experiencia que sentimos cuando un momento determinado se repite, como si lo rescatáramos del pasado lejano.

⁴⁸⁹ Explica LANARI, M. E., *Trabajo decente...*, *op. cit.*, p. 109, que esta fórmula “nos evoca a la visión cíclica de la historia (...) y nos predispone también a reiterar la vigencia de nociones como equidad y justicia, para abordar la actual cuestión social que, aunque más compleja, mantiene como entonces la demanda esencial de afrontar la exclusión”.

La incorporación del trabajo decente al Programa de la OIT no ha modificado las tradicionales competencias del organismo. En el fondo, el trabajo es y siempre ha sido “un aspecto definitorio de la existencia humana”⁴⁹⁰. Ni los más drásticos cambios en nuestro entorno han sido capaces de cambiar el significado que éste tiene en la vida de las personas. Lo que la gente quiere permanece inalterado, a través de las culturas y los niveles de desarrollo. A todo trabajador, en cualquier lugar del mundo, le preocupa el trabajo y la seguridad, tanto suya como de su familia. Les inquieta saber si tendrán la capacidad de brindarle a sus hijos oportunidades de futuro, atención médica u otros tipos de cuidados indispensables⁴⁹¹. Al igual que la salud, la alimentación o la vivienda, el trabajo es algo que se necesita y en lo que se invierte⁴⁹². Además de ser la principal fuente de ingresos de los individuos en el mundo, es la actividad a través de la cual las personas afirman su propia identidad, tanto ante sí mismas como ante la sociedad.

La fórmula del trabajo decente propone así un medio para revitalizar unos principios y objetivos que han estado siempre al centro de la acción del organismo pero que, por circunstancias varias, han ido perdiendo cada vez más influencia. Aglutina los objetivos históricos de la Organización: la promoción de los derechos en el trabajo, el empleo, la protección social y el diálogo social. No es más que la expresión contemporánea de la preocupación permanente de la OIT por la paz, la justicia social, la

⁴⁹⁰ OIT, *Reducir el déficit...*, *op. cit.*, p. 6.

⁴⁹¹ *Ibid.*, p. 38.

⁴⁹² Sobre el valor del trabajo, *cf.*, MUNDLAK, G., “The right to work- The value of work”, en AA.VV., (Eds. BARAK-EREZ, D. y GROSS, A.), *Exploring social rights: between theory and practice*, Bloomsbury, London, 2011, pp. 341-366.

democracia y la igualdad⁴⁹³. Acierta así GIL Y GIL cuando afirma que éste constituye “una reformulación, en lenguaje sencillo, directo y fácilmente comprensible, del mensaje que transmite la OIT desde sus orígenes”⁴⁹⁴.

En suma, el trabajo decente recoge el “anhelo básico de la gente de todo el mundo” de poder obtener un empleo con el que poder “sustentarse a sí mismo y a sus familias en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humanas”⁴⁹⁵. Esencialmente, busca mejorar la calidad de la vida de las personas, lo que se refiere no solo, por ejemplo, a su nivel de ingresos, pues “el trabajo sólo es realmente “decente” cuando es un medio de transformación humana o de realización de uno mismo, tanto en el sentido material como en el ético y espiritual”⁴⁹⁶. Para la OIT esto es, nada más y nada menos, que un retorno a sus inicios.

⁴⁹³ A diferencia de autores como QUINTERO LIMA, M. G., “ODS 8: trabajo decente y el futuro del trabajo”, *Primavera*, núm. 132, 2019, p. 74, que consideran el trabajo decente como “la cristalización moderna de la primigenia Justicia social”, nosotros coincidimos con TREBILCOCK, A., *From social justice to decent work: An overview of the ILO's guiding ideals 1919-2008*, International Institute for Labour Studies, Geneva, 2009, pp. 29-30 quien está convencida de que el trabajo decente y la justicia social no solo son objetivos distintos, sino que el primero es menos extenso que el segundo. La propia autora se pregunta si el trabajo decente ha suplantado la justicia social y acaba concluyendo que el trabajo decente es tanto un ideal como un medio para alcanzar otros ideales, especialmente la justicia social. Éste, más que haberla suplantado, constituye una vía esencial para la consecución del objetivo primordial de la justicia social.

⁴⁹⁴ GIL Y GIL, J.L., “Concepto de trabajo...”, *op. cit.*, p. 3/25.

⁴⁹⁵ EGGER, P. y SENGENBERGER, W., “Problemas y políticas...”, *op. cit.*, p. 28.

⁴⁹⁶ AA.VV. “Síntesis de las comunicaciones presentadas por distintas tradiciones humanistas, filosóficas, espirituales y religiosas”, en AA.VV. (Dir. PECCOUD, D.), *El Trabajo Decente. Puntos de vista filosóficos y espirituales*, Organización Internacional del Trabajo, Madrid, 2016, p. 25.

2.3. Principales características

A través del paradigma internacional del trabajo decente, Somavía ha creado, en primer lugar, una meta de alcance universal; en segundo lugar, un objetivo de aplicación particular que tiene en cuenta las realidades y circunstancias específicas de cada país; y, en tercer y último término, un programa coherente e integrado que escapa de la tradicional dispersión del organismo.

2.3.1. Universalidad

El Programa del Trabajo Decente brilla por su universalidad. La Memoria del DG de la OIT de 1999 es muy clara en este sentido, pues fija como objetivo principal del organismo la promoción de oportunidades para que los hombres y las mujeres obtengan un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. Según SOMAVÍA, es esta “la necesidad (...) que comparten los individuos, las familias y las comunidades en todo tipo de sociedad y nivel de desarrollo”⁴⁹⁷. El trabajo decente se configura, por tanto, como una ambición universal, de todos los seres humanos, dondequiera que sea y sin distinción alguna.

La universalidad se desprende de la propia expresión de trabajo decente. La utilización del sustantivo “trabajo” en la nueva consigna de la Organización no ha sido ninguna coincidencia. Si atendemos al Tesoro de la OIT, éste es definido como el “conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía, o que

⁴⁹⁷ OIT, *Trabajo decente*, Memoria..., *op. cit.*

satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos”, mientras que el empleo se limita a hacer referencia a todo “trabajo efectuado a cambio de pago”⁴⁹⁸. El primero, en consecuencia, tiene un alcance subjetivo mucho mayor en comparación con el segundo al transmitir una idea más completa de participación en la economía y la comunidad⁴⁹⁹.

El Programa del Trabajo Decente continua así la senda iniciada por la Declaración de Filadelfia de 1944 y posteriormente seguida por la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998 y rompe con la tradicional posición que ha mantenido siempre el organismo con respecto del trabajo. Tal y como ya se ha señalado anteriormente, desde sus orígenes, la OIT se ha ocupado de un concreto grupo de trabajadores: los del sector organizado, los que tenían empleo o los que ya estaban cubiertos por normas y reglamentos específicos, es decir, un colectivo esencialmente compuesto por el sexo masculino. Sin embargo, con el pasar de los años, al tiempo que ha ido cambiando el contexto socioeconómico y, con ello, el mercado laboral, la Organización se ha percatado de que ni su mandato, ni el mundo del trabajo, se agota en los trabajadores “dependientes” o “subordinados”, dado que en su caso estaría representando una proporción ínfima de la mano de obra mundial.

La Memoria reconoce que “Casi todas las personas trabajan, pero no todas tienen un puesto de trabajo”⁵⁰⁰. Son ciertamente muchos los que

⁴⁹⁸ Estas definiciones han sido extraídas del siguiente enlace: <https://metadata.ilo.org/thesaurus.html> (última consulta: 20.12.2021).

⁴⁹⁹ RODGERS, G., “El trabajo decente...”, *op. cit.*, p. 14.

⁵⁰⁰ OIT, *Trabajo decente*, Memoria..., *op. cit.*

trabajan al margen de las normas del ordenamiento jurídico laboral, como es el caso de quienes lo hacen desde la economía sumergida o informal. También se hace eco del terrible problema de que en el mundo haya personas sobrecargadas de trabajo y personas que, por el contrario, se encuentran en situación de desempleo. Se preocupa asimismo por la vulnerabilidad y los imprevistos que retiran a la gente del trabajo, a la pérdida de los medios de subsistencia, a la enfermedad o incluso a la vejez. Con esta nueva posición la OIT abandona así esa perspectiva “selecta y reductiva” y pasa a ocuparse de *todos* los trabajadores, sin importar dónde o cómo trabajen.

“*Todos los que trabajan, tienen derechos en el trabajo*”, con independencia de si lo hacen en la economía estructurada o bien en la no estructurada, en casa o en asociaciones locales o de carácter voluntario⁵⁰¹. Para HEPPLÉ es esta íntima relación con el concepto de igualdad sustantiva “lo verdaderamente innovador” del renovado mandato de la OIT, en tanto en cuanto “proclama la igualdad básica de todos los que trabajan o buscan empleo”, sentando así las bases “para atender las necesidades tanto de los desempleados como de los asalariados y los trabajadores por cuenta propia, de los viejos y de los jóvenes, de los que tienen un trabajo regular y de los que se ganan la vida en el sector no estructurado”⁵⁰².

Esta amplitud subjetiva acarrea un importante desafío para la Organización. Con toda seguridad, hubiera sido mucho más sencillo continuar atendiendo las colectividades más restringidas o más “fáciles”,

⁵⁰¹ *Ibid.*

⁵⁰² Extraído de HEPPLÉ, B., “Igualdad, representación y participación para un trabajo decente”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 120, núm. 1, 2001, p. 12.

como la de los trabajadores del sector organizado; empero, la OIT no puede pasar por alto la heterogeneidad del mercado de trabajo. A día de hoy, la población trabajadora se compone de sectores variopintos, cada uno con sus propios intereses, preocupaciones y reivindicaciones, de manera que, aunque más complejo, es tan solo a partir de la adopción de un planteamiento holístico que puede avanzar hacia su objetivo último: la justicia social⁵⁰³.

En este contexto, poco ha tardado la OIT en trasladar su posición renovada a su actividad normativa. Pasados tres años desde el lanzamiento del Programa de Trabajo Decente, el organismo dio uno de los primeros pasos en esa dirección. El 19 de junio de 2002, la CIT adoptó la Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal, brindando así la oportunidad de abordar sistemáticamente el fenómeno⁵⁰⁴.

Para comienzos de siglo, la economía informal había iniciado a aumentar muy rápidamente en todo el planeta, incluso en los países industrializados⁵⁰⁵. Había pasado de ser un fenómeno temporal o marginal,

⁵⁰³ SEN, A., “Trabajo y derechos”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 119, núm. 2, 2000, p. 131.

⁵⁰⁴ La OIT ha estado al frente del análisis de la informalidad desde su “descubrimiento” conceptual, el cual se produjo en el año 1972 durante una de sus misiones en Kenia. Fue ahí donde se estudiaron, por vez primera, las actividades económicas al margen de la economía formal utilizando el término “sector informal”. In extenso, OIT, *La economía informal y el trabajo decente: Una guía de recursos sobre políticas apoyando la transición hacia la formalidad*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2013, p. 2.

⁵⁰⁵ La propia resolución destacó que la gobernanza frágil era una de las causas fundamentales de la economía informal. Su crecimiento puede deberse a “políticas macroeconómicas y sociales inadecuadas, ineficaces, encubiertas o mal aplicadas, a menudo desarrolladas sin consultas tripartitas, así como a la falta de marcos jurídicos e institucionales favorables y de buena gobernanza para la aplicación correcta y eficaz de las políticas y leyes”.

a una realidad mundial⁵⁰⁶. Para los millones de trabajadores empleados en este sector, el trabajo decente suele ser un objetivo de difícil alcance. La gran mayoría no son reconocidos ni protegidos por los marcos jurídicos reglamentarios, careciendo de acceso a la protección social y a las prestaciones de la seguridad social, incapaces de disfrutar, ejercer o defender sus derechos fundamentales, y muy frecuentemente desorganizados y sin representación. Sus condiciones de trabajo, con carácter general, son inseguras e insalubres, con ingresos bajos o irregulares y largas jornadas de trabajo. En muchos casos, la informalidad se traduce para estas personas en vulnerabilidad, pobreza y exclusión social⁵⁰⁷. En efecto, como destacaría el DG en su informe a la 89ª reunión de la CIT, “las necesidades son mayores en la economía informal y entre los pobres. Si abogamos por la universalidad, (que) «todos los que trabajan tienen derechos en el trabajo», tenemos pues la obligación de abordar estas cuestiones”⁵⁰⁸.

La resolución no solo reconoce la diversidad y heterogeneidad de la economía informal, sino que también amplía la comprensión del fenómeno al incluir al “conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales

⁵⁰⁶ En 2002, la OIT estimó que la economía informal constituía aproximadamente el 72 por ciento del empleo no agrícola en África Subsahariana, el 71 por ciento en Asia, el 51 por ciento en América Latina y el 47 por ciento en el Oriente Medio y África Septentrional. Estimaciones que no incluyeron el empleo en el sector agrícola, pues, en su caso, los resultados hubiesen sido todavía más impresionantes. OIT, *La economía informal y el trabajo decente: Una guía de recursos sobre políticas apoyando la transición hacia la formalidad*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2013, p. 6.

⁵⁰⁷ *Ibid.*, párrs. 9-10.

⁵⁰⁸ OIT, *Reducir el déficit...*, *op. cit.*, p. 20.

o no lo están en absoluto”⁵⁰⁹. Durante la Conferencia, los mandantes tripartitos del organismo acordaron la creación de una plataforma integral de acción para cumplir el objetivo de combatir la informalidad. Este enfoque integral, afianzado en los cuatro pilares del trabajo decente, ha constituido una de las principales líneas de acción de la OIT desde 2002.

Dada la magnitud del problema, años después la Organización adoptó una primera Recomendación núm. 202, de 2012, sobre los pisos de protección social, con el objeto de ofrecer a los Estados miembros pautas de orientación para el establecimiento de unos sistemas de seguridad social integrales y la extensión de la cobertura de la seguridad social, otorgando prioridad a la puesta en práctica de pisos de protección social accesibles a todas las personas necesitadas. Consciente de que la cobertura de los trabajadores que desempeñan formas atípicas de empleo, las personas que trabajan en la economía informal, las poblaciones rurales y los migrantes siguen siendo un enorme desafío, el instrumento invita además a los Miembros a extender, con carácter prioritario, los sistemas de seguridad social a las personas más desprotegidas con el propósito de garantizar que todos los miembros de la sociedad gocen de al menos un nivel básico de seguridad a lo largo de su ciclo de vida.

Tres años después, a medida que la economía informal seguía en auge a nivel mundial, la Organización aprobó también la Recomendación núm. 204, de 2015, sobre la transición de la economía informal a la economía formal, que proporciona a los Miembros orientaciones para realizar ese tránsito “respetando los derechos fundamentales de los

⁵⁰⁹ OIT, *Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal*, 90ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002, párr. 1.

trabajadores y garantizando oportunidades de seguridad de los ingresos, medios de sustento y emprendimiento”. Ésta sería la primera regulación normativa específica de carácter internacional en abordar el complejo asunto del trabajo informal⁵¹⁰. Con esta Recomendación, la OIT pretende impulsar la transición de modelos económicos desregulados, no declarados o simplemente invisibles a los poderes públicos a un sistema institucional de carácter integrador e incluyente, que haga efectivo el trabajo decente para todos.

Aunque pudiera pensarse que la forma jurídica seleccionada para los dos anteriores textos normativos le resta la debida importancia a la materia – recuérdese que las Recomendaciones suelen adoptarse para tratar cuestiones que no se prestan a la adopción de un Convenio específico –, lo cierto es que, aunque contengan directrices no vinculantes, actúan en calidad de “guías” para aquellos Estados miembros que quieren elaborar y aplicar leyes y políticas cónsonas con los grandes textos internacionales en materia de derechos humanos, contribuyendo así a un progreso económico y social sostenible⁵¹¹.

Por último, resultaría aún más destacable, por tratarse de una norma de carácter vinculante, la aprobación por parte de la Organización del Convenio núm. 189, de 2011, sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos y su homónima Recomendación núm. 201. Como se analizará en mayor profundidad en el capítulo contiguo, se trató

⁵¹⁰ En mayor profundidad, *cfr.*, MONEREO PÉREZ, J. L. y PERÁN QUESADA, S., “La OIT y el trabajo informal: la Recomendación 204 OIT sobre la transición de la economía informal a la formal” en AA.VV. (Dir. MONEREO PÉREZ, J. L. y PERÁN QUESADA, S.), *Derecho social y trabajo informal*, Editorial Comares, Granada, 2016, pp. 4-26.

⁵¹¹ *Ibid.*, p. 5.

de un acontecimiento histórico en la medida en que, por vez primera, un instrumento internacional ha reconocido una labor tradicionalmente “infravalorad(a) e invisible”, desempeñada “principalmente (por) las mujeres y las niñas, muchas de las cuales son migrantes o forman parte de comunidades desfavorecidas, y son particularmente vulnerables a la discriminación con respecto a las condiciones de empleo y de trabajo, así como a otros abusos de los derechos humanos”.

Cabe además resaltar que éste ha sido el primer Convenio de la OIT en incorporar la expresión “trabajo decente” no solo en su preámbulo o en su articulado – como ya venía haciéndose en otros convenios aprobados a partir de 1999 – sino en su propio título, enfatizando así cuán significativa es su consecución para uno de los colectivos más vulnerables del mercado de trabajo.

2.3.2. Flexibilidad

La universalidad del Programa de Trabajo Decente suscita, de manera natural, una infinidad de cuestiones como las siguientes: ¿Es el trabajo decente accesible para todos? ¿Se trata de una meta viable o de un simple ideal? ¿Puede realmente ser un objetivo universal? Es decir, ¿es éste válido en países con diferentes niveles de desarrollo, estructuras económicas e instituciones socioeconómicas o, por el contrario, es únicamente aplicable a los países con una determinada estructura económica?

Sin margen de duda, el paradigma internacional del trabajo decente es sumamente ambicioso. Algunos han llegado a tachar sus propuestas no

solo de complejas, sino de “irrealistas” o “inviabiles” en la medida en que resulta especialmente difícil concebir un único patrón o fórmula aplicable en todos los países del mundo por igual, pudiendo éste acabar tornándose excesivamente relativo y perder así su contenido real⁵¹².

Las propuestas de la Organización, sin embargo, no han sido nunca estáticas. El texto constitucional de 1919 ya aludía a “*las diferencias de clima, costumbres y de usos, de oportunidad económica y de tradición industrial*” en relación con la reglamentación de las condiciones de trabajo que todas las comunidades industriales debían esforzarse por aplicar. La Declaración de Filadelfia de 1944, en esta misma línea, promovía la aplicación de los principios en ella enunciados “*a todos los pueblos*”, pero a la vez reconocía que había que tener en cuenta “*el grado de desarrollo social y económico de cada pueblo*”.

La OIT, inevitablemente, ha contado y aún cuenta con una membresía muy dispar. Cada país y región cuenta con sus propias tradiciones e historia, nivel de desarrollo, distribución de recursos y estructura económica y social y esto, a la hora de legislar, debe ser tenido en cuenta. Por este motivo, Somavía, al promover el trabajo decente, ha decidido mantener esa tendencia “flexible”⁵¹³ y ha optado por dar vida a una “meta móvil (...) que evoluciona a medida que se van transformando

⁵¹² OIT, *Reducir el déficit...*, *op. cit.*, p. 19.

⁵¹³ La comunidad científica se refiere a esta misma característica en términos de “flexibilidad”, “relatividad” o “dinamismo”. *Cfr.*, EGGER, P. y SENGENBERGER, W., “Problemas y políticas...”, *op. cit.*, pp. 35-36; GHAI, D., “Decent work: Universality and diversity”, en AA.VV. (Ed. GHAI, D.), *Decent work: objectives and strategies*, International Labour Office, Geneva, 2006, p. 4; LOZANO LARES, F., “La Eficacia Jurídica...”, *op. cit.*, pp. 14-22; RODGERS, G., “El trabajo decente...”, *op. cit.*, pp. 19-22; entre otros.

también las posibilidades, las circunstancias y las prioridades de cada sociedad”⁵¹⁴.

El trabajo decente es, por consiguiente, un objetivo de carácter necesariamente “variable” que cobra distintos sentidos conforme a cada realidad⁵¹⁵. Como señala BAYLOS, esta noción funciona en diversos “niveles” en el sentido de que “es contextual a las circunstancias sociales, económicas y productivas de un estado determinado” pero, simultáneamente “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 los sujetos situados en una posesión 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” tal y como sucede, por ejemplo, en el supuesto concreto de las trabajadoras domésticas⁵¹⁶.

¿Esto significa pues que la prioridad relativa de las distintas dimensiones del trabajo decente variará de acuerdo con el nivel de ingresos o desarrollo de cada país? Es decir, ¿tendrá prioridad el empleo sobre la seguridad cuando los niveles de ingresos sean bajos, y viceversa cuando la gente tenga salarios más elevados? A juicio de RODGERS, “No hay duda de que si estamos muertos de hambre cualquier trabajo es mejor que ninguno”, no obstante, aclara de inmediato que todas las personas aspiran a

⁵¹⁴ OIT, *Reducir el déficit...*, *op. cit.*, p. 31.

⁵¹⁵ Para EGGER, P. y SENGENBERGER, W., “Problemas y políticas...”, *op. cit.*, p. 28 cada sociedad entiende el trabajo decente de una forma distinta, por lo que la definición variará de conformidad con las condiciones que prevalecen en cada país concreto.

⁵¹⁶ BAYLOS GRAU, A., “Sobre el Trabajo...”, *op. cit.*, p. 22.

algo más que la mera supervivencia material, ya que “la gente tiene aspiraciones que van más allá de todo eso en todos los niveles de vida, y aún al borde de la hambruna exige dignidad y respeto”⁵¹⁷.

Al hilo de lo anterior, hay autores que defienden enconadamente que, incluso en las fases más tempranas del desarrollo, se debe privilegiar la calidad de las condiciones de trabajo. Según BRUTON y FAIRIS resulta contraproducente aplazar los objetivos de mejora, por ejemplo, de la higiene y la seguridad, la participación de los trabajadores u otros elementos de la calidad del trabajo basándose en consideraciones de eficiencia, en la medida que, incluso los trabajadores de bajos ingresos, valoran los derechos del trabajo, la seguridad u otros aspectos del trabajo decente tales como la oportunidad de unos estipendios mejores⁵¹⁸.

Así las cosas, queda claro que existe un suelo mínimo por debajo del cual no debería ser jurídicamente tolerable el desempeño de ningún tipo de actividad laboral. pero no un techo de trabajo decente. Ahora bien, cabe preguntarse: ¿qué es lo que conforma esa base social mínima? Según RODGERS, la expresión trabajo decente incluye derechos y principios reconocidos como universales y, por tanto, aplicables a todos los seres humanos en cualquier lugar del mundo, pero, a su vez, también “refleja los valores y posibilidades de cada sociedad”⁵¹⁹. El trabajo decente, por tanto,

⁵¹⁷ A modo ejemplificativo, RODGERS, G., “El trabajo decente...”, *op. cit.*, pp. 14-23 se sirve de la comparación entre un jornalero agrícola en Bihar y un técnico especializado de Silicon Valley, para quienes el significado de trabajo decente variará según sus circunstancias, pero ambos comparten un mismo mínimo común denominador que queda reflejado en su deseo subyacente de respeto y dignidad personal.

⁵¹⁸ BRUTON, H. y FAIRIS, D., “Trabajo y desarrollo”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 118, núm. 1, 1999, p. 7.

⁵¹⁹ RODGERS, G., “El trabajo decente...”, *op. cit.*, p. 19.

no constituye un “corsé” limitante, sino que las metas variarán en función de los valores, prioridades y posibilidades de cada Miembro, que pueden ir cambiando con el tiempo⁵²⁰.

En esta misma línea de pensamiento, ANKER *et al.*, consideran que existen “algunos aspectos del trabajo decente que son absolutos, en el sentido de que se debe aplicar la misma norma a todos y en todos los países (por ejemplo, los derechos laborales fundamentales)” mientras que existen otro aspectos que “son relativos, pues cada país y cada sociedad elabora y aplica normas propias a propósito de qué es trabajo decente”⁵²¹.

El paradigma internacional del trabajo decente nace así para ser aplicado tanto en países desarrollados como en países en desarrollo. La decencia en el trabajo, en efecto, no depende únicamente del aumento de ingresos per capita, donde a mayor ingresos más decente se considerará el trabajo, pues con bajos o altos ingresos, las condiciones de trabajo pueden igualmente ser indignas, insalubres o desiguales o, por el contrario, pueden ser dignas, seguras o justas⁵²².

La forma de alcanzar el trabajo decente también dependerá de cada país en función de sus circunstancias y condiciones. La Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008 es clara y concisa al respecto ya que deja en manos de los Estados miembros los medios para lograr los cuatro objetivos estratégicos del trabajo decente, otorgándoles así

⁵²⁰ *Ibid.*, p. 20.

⁵²¹ ANKER, R., CHERNYSHEV, I., EGGER, P., MEHRAN, F. y RITTER, J. A., “La medición del trabajo decente con indicadores estadísticos”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, núm. 2, 2003, p. 167.

⁵²² EGGER, P. y SENGENBERGER, W., “Problemas y políticas...”, *op. cit.*, p. 36.

una discreción legítima para que cada país elabore el “cóctel” que mejore se adapte a sus circunstancias nacionales y a las preferencias colectivas de los interlocutores sociales⁵²³. El sistema de normas de la OIT, en cualquier caso, les brinda una guía mínima para avanzar en todas las dimensiones del trabajo decente y orientarles en su camino.

Cada una de las agendas de trabajo decente nacionales tendrá, por tanto, un contenido distinto que responderá a sus propias circunstancias y posibilidades económicas. Ahora bien, el marco jurídico general y los principios en los que éstas se fundamenten serán iguales para todos pues, considerados en su conjunto, ofrecen la posibilidad de trazar un programa coherente de desarrollo⁵²⁴.

2.3.3. Coherencia

La última de las virtudes del Programa de Trabajo Decente es su capacidad de aglutinar bajo un mismo marco común los tradicionales pilares del mandato constitucional de la Organización, a saber, los derechos en el trabajo, el empleo, la seguridad social y el diálogo social, sin olvidar el objetivo transversal de la igualdad de género y la no discriminación. La integración de estos objetivos en un solo programa ha sido lo que ha

⁵²³ MAUPAIN, F., “New foundation or new façade? The ILO and the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization”, *The European Journal of International Law*, vol. 20, no. 3, 2009, p. 839. De hecho, la Declaración de la OIT de 2008 afirma en su apdo. I. C., que al momento de elaborar políticas para alcanzar los cuatro objetivos estratégicos, deberán tener debidamente en cuenta: (1) sus condiciones y necesidades nacionales así como “las prioridades expresadas por las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores”; (2) “la interdependencia, la solidaridad y la cooperación” entre todos los Miembros de la Organización; e, *in fine*, (3) “los principios y las disposiciones de las normas internacionales del trabajo”.

⁵²⁴ RODGERS, G., “El trabajo decente...”, *op. cit.*, p. 22.

proporcionado a la OIT el hasta entonces ausente enfoque integrado de las metas comunes⁵²⁵.

Para advertir su habitual dispersión, basta con recordar el contenido del preámbulo del primer texto constitucional de la OIT, que presentaba sus objetivos de manera aleatoria y poco exhaustiva, dando la impresión de que enunciaba un simple catálogo de objetivos independientes⁵²⁶. La disociación de sus principios y objetivos ha sido una de las características de las que siempre ha adolecido el organismo, en efecto, su programa excesivamente diversificado ha obstaculizado desde el comienzo el establecimiento de unos métodos y una filosofía coherentes e integrados⁵²⁷.

El trabajo decente ofrece, pues, una herramienta para combinar el empleo, los derechos, la protección social y el diálogo⁵²⁸. Constituye un medio para promocionar una visión general más integrada de las distintas actividades y programas de la Organización. De hecho, la propia Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, además de institucionalizar el objetivo del trabajo decente, lo consolida como el principio organizador de las tareas del organismo⁵²⁹. El trabajo

⁵²⁵ OIT, *Reducir el déficit...*, *op. cit.*, p. 5.

⁵²⁶ Así lo describe MAUPAIN, F., “New foundation or...”, *op. cit.*, p. 833.

⁵²⁷ El amplio mandato de la Organización ha llevado a la Oficina a tratar por separado las áreas que actualmente conforman la meta del trabajo decente, privándola así de la necesaria coordinación para el correcto funcionamiento de sus diferentes programas y departamentos. Lo destacan RODGERS, G., LEE, E., SWEPSTON, L., VAN DEALE, J., *La Organización Internacional...*, *op. cit.*, p. 11.

⁵²⁸ GHAI, D., “Decent work: Universality...”, *op. cit.*, p. 3 describe el trabajo decente como un “dispositivo” capaz de captar de manera integrada la esencia de la misión y las distintas áreas de trabajo de la Organización.

⁵²⁹ GIL Y GIL, J. L., “Concepto de trabajo...”, *op. cit.*, p. 4/25.

decente, en efecto, es una especie de guía para la acción y reorganización interna de la OIT.

Conviene además detenerse en el orden en el que han sido tratadas y enunciadas las diversas dimensiones del trabajo decente. En el curso de los años éste ha ido variando, lo que nos invita a reflexionar acerca de la importancia que la OIT le ha ido otorgando a uno u otro en cada momento. En su formulación inicial, los derechos en el trabajo ocupan el primer lugar, seguidos de la promoción del empleo, la protección social y el diálogo social. De la ordenación de estos elementos, se confirma la influencia de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, sobre el objetivo del trabajo decente, en virtud de que la garantía de los derechos en el trabajo es considerada primigenia y fundamental dado que faculta a los trabajadores a buscar un trabajo más abundante y de calidad y les permite reivindicar una justa parte de la riqueza que han contribuido a crear⁵³⁰.

En la Memoria del DG de 2001, la relación es encabezada por la promoción del empleo. Los derechos en el trabajo en esta ocasión ocupan tan solo el tercer lugar en el ranking de cuestiones a tratar. Esto es así, según explica SOMAVÍA, porque “el acceso al trabajo es el medio más seguro para salir de la pobreza, y los derechos de los trabajadores no existen cuando no hay trabajo”⁵³¹.

En 2008, con la adopción de la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, el orden de enunciación es nuevamente

⁵³⁰ OIT, *Trabajo decente*, Memoria..., *op. cit.*

⁵³¹ OIT, *Reducir el déficit...*, *op. cit.*, p. 9.

alterado. Éste, sin embargo, no es ni mucho menos casual ya que viene marcado, de una parte, por los efectos de la globalización y la crisis económica y financiera y, de otro, por las respectivas funciones y vínculos existentes entre los objetivos estratégicos⁵³².

De acuerdo con esta última numeración, la primera dimensión del trabajo decente es la promoción del empleo. Desde sus comienzos, la promoción del empleo pleno y productivo ha constituido una parte esencial de la labor de la OIT. La Declaración de Filadelfia ya recogía la obligación solemne de la Organización de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan “*lograr el empleo pleno y la elevación del nivel de vida*” (apdo. III, a.). Sin embargo, la teoría dista mucho de la realidad. El objetivo de conseguir más y mejores empleos sigue siendo demasiado lejano, de ahí que se haya optado por priorizarlo, ya que resulta complejo pensar en un trabajo decente sin antes unas oportunidades laborales adecuadas⁵³³.

En el marco de este primer objetivo estratégico, la Declaración de 2008 manifiesta además diversas aspiraciones respecto de tres actores principales: los trabajadores, las empresas y la sociedad. En relación con los primeros, que puedan adquirir y actualizar las necesarias capacidades y competencias para poder trabajar de manera productiva a fin de lograr su realización personal y bienestar común; en referencia a los segundos, que

⁵³² Así lo describe MAUPAIN, F., “New foundation or...”, *op. cit.*, p. 833.

⁵³³ Las proyecciones de la OIT indicaban que el desempleo aumentaría entre 15 y 20 millones entre 2007 y 2009, afectando especialmente a los jóvenes que, en la búsqueda de su primera empleo, encontraría grandes dificultades para acceder al mercado laboral. *Vid.*, OIT, *Enfrentando la crisis mundial del empleo – La recuperación mediante políticas de trabajo decente*, Memoria del Director General presentada en la 98ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2009, p. 5.

sean sostenibles para poder generar un mayor número de empleos e ingresos para todos; y, por último, respecto de la sociedad, que consiga sus objetivos de desarrollo económico y progreso social.

En cualquier caso, la creación de puestos de trabajo por sí mismos no basta, éstos deben ser de una calidad aceptable⁵³⁴. Esto explica la decisión de incorporar como segundo ingrediente del trabajo decente la protección social, en razón de que busca garantizar a todos los miembros de la sociedad un nivel básico de seguridad durante todo su ciclo de vida. Según expresa la Declaración de 2008, la idea de “seguridad” no se reduce o limita a la cobertura de los sistemas de seguridad social, sino que abarca también aspectos propios de las relaciones laborales como la seguridad y salud en el trabajo, así como otras condiciones de trabajo “destinadas a garantizar a todos una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y necesiten esa clase de protección”⁵³⁵.

La tercera dimensión del trabajo decente es la relativa al diálogo social y al tripartismo. En el marco de la Organización, el diálogo social constituye un fin en sí mismo y, simultáneamente, un medio instrumental necesario para el logro de los demás objetivos. La definición de diálogo social provista por la OIT incluye todo tipo de negociación, consulta o sencillamente intercambio de información entre representantes del Gobierno, trabajadores y empleadores, sobre temas de interés común. Sin la participación activa de estos interlocutores, muy difícilmente pueden

⁵³⁴ OIT, *Trabajo decente*, Memoria..., *op. cit.*

⁵³⁵ OIT, *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Conferencia Internacional del Trabajo, 97ª reunión, Ginebra, 2008, apdo. 1.A.ii).

alcanzarse términos equitativos de empleo, condiciones de trabajo decentes, seguridad y salud en el trabajo, así como también la paz y la justicia social. Con razón, la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008, cualifica el diálogo social como una vía para llegar a consensos y para fomentar la eficacia de la legislación, especialmente en relación con el reconocimiento de la relación laboral, la promoción de buenas relaciones de trabajo y el establecimiento de sistemas eficaces de inspección del trabajo, en el fondo, es un elemento esencial para aumentar la productividad, evitar conflictos laborales y crear sociedades cohesionadas⁵³⁶.

En cuarto lugar, cierran la lista de los objetivos estratégicos los derechos fundamentales en el trabajo que se hallan enunciados en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998. De hecho, el listado hasta ahora compuesto por las cuatro categorías relativas a la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación, ha sido recientemente ampliado. Los delegados asistentes congregados en la sesión plenaria de la 110ª reunión de la CIT han acordado identificar una quinta categoría: la relativa a la seguridad y salud en el

⁵³⁶ GIL Y GIL, J. L., “Concepto de trabajo...”, *op. cit.*, p. 7/25.

trabajo⁵³⁷. Esta decisión supone por tanto la consideración del Convenio núm. 155, de 1981, sobre seguridad y salud de los trabajadores y el Convenio núm. 187, de 2006, sobre el marco promocional para la seguridad y salud de los trabajadores, como fundamentales y, consecuentemente, de obligado respeto y promoción por parte de los Estados miembros, con independencia de su nivel de desarrollo económico, los hayan ratificado o no⁵³⁸. En cualquier caso, la última posición de estos derechos en el marco del trabajo decente no se debe a su menor importancia sino, más bien porque constituyen la condición *sine qua non* para la realización y consecución de los otros objetivos en condiciones de libertad e igualdad⁵³⁹.

⁵³⁷ Recordemos que tras la aprobación de la Declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, surgió un enconado debate en torno a la exclusión de aspectos esenciales del derecho al trabajo, tales como la protección de la seguridad y salud laboral o la garantía de unos ingresos mínimos. De hecho, la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, en su Informe titulado “*Trabajar para un futuro más prometedor*”, de 2019, exhortó a la comunidad internacional a reconocer la seguridad y la salud en el trabajo como un principio y un derecho fundamental en el trabajo, en la medida en que la salud llevaba tiempo siendo considerada como uno de los derechos humanos. De igual manera, la Resolución sobre la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo de 2019 solicitó al CA que examinase, en la mayor brevedad posible, propuestas para incluir las condiciones de trabajo seguridad y saludables en el marco de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Aunque, desde entonces, han tenido que pasar tres años, la decisión tomada por la 110ª reunión de la CIT, ha implicado la enmienda del párrafo 2º de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo para incluir, después de las palabras “d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación”, las palabras “y e) un entorno de trabajo seguro y saludable” y la introducción de las consiguientes enmiendas en el anexo de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, así como en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa y en el Pacto Mundial para el Empleo.

⁵³⁸ Puede hallarse la noticia de la OIT al respecto en el siguiente enlace: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_848141/lang--es/index.htm (última consulta: 23.10.2022).

⁵³⁹ Así lo expresa MAUPAIN, F., “New foundation or...”, *op. cit.*, p. 834.

La igualdad de género y la no discriminación ocupa, en cambio, un eje transversal del Programa de Trabajo decente⁵⁴⁰. La importancia de la eliminación de la discriminación por razón de sexo en el trabajo y la promoción de la igualdad de género ha sido siempre una constante en el quehacer de la OIT. Por este motivo, el organismo sitúa la igualdad de género en el centro de los cuatro objetivos estratégicos y solicita que en todas las políticas, estrategias y análisis se lleve a cabo un estudio explícito y sistemático de las distintas necesidades de las mujeres y los hombres⁵⁴¹. En efecto, la igualdad de género no es solo una cuestión de derechos humanos y de justicia para los trabajadores, sino que además juega un rol decisivo en el logro del crecimiento económico y reducción de la pobreza.

Aunque cada uno de estos objetivos tiene validez por sí mismos, deben ser considerados como un todo invisible. Juntos conforman el Programa de Trabajo Decente (véase la Figura 1). La Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008, indica que “los cuatro objetivos estratégicos son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente”⁵⁴². No existe pues una relación jerárquica entre ellos, deben ser todos promovidos conjuntamente en la medida en que “La falta de promoción de cualquiera de ellos menoscabaría el logro de los demás”⁵⁴³. Estos objetivos estratégicos se integran, por tanto, en un marco

⁵⁴⁰ OIT, *La igualdad de género como eje del trabajo decente*, Informe VI, presentado en la 98ª reunión Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2009.

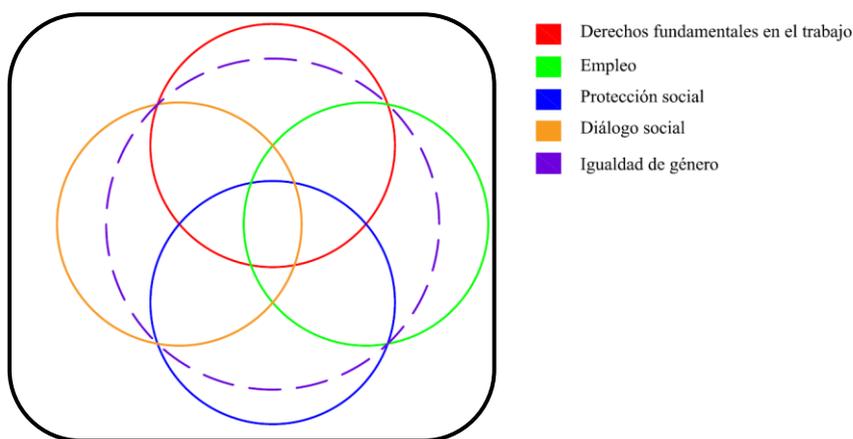
⁵⁴¹ OIT, *Plan de acción de la OIT sobre la igualdad de género 2010-2015*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2012, p. 5.

⁵⁴² OIT, *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Conferencia Internacional del Trabajo, 97ª reunión, Ginebra, 2008, apdo. 1.B.

⁵⁴³ *Ibid.*

en el que se ven mutuamente fortalecidos⁵⁴⁴. Solo de este modo – juntos – logran promover metas societarias como la integración social, la erradicación de la pobreza y la realización personal. Efectivamente, el trabajo contribuye a la integración social, pero no cualquier trabajo, este debe necesariamente ser ejecutado en las condiciones que corresponde, es decir, sin discriminación, sin que medie fuerza y en un ambiente en el que los fines colectivos reflejen las opiniones de los interesados⁵⁴⁵.

Figura 1. La indivisibilidad del Programa de Trabajo Decente



Fuente: Elaboración propia.

⁵⁴⁴ RODGERS, G., LEE, E., SWEPSTON, L., VAN DEALE, J., *La Organización Internacional...*, *op. cit.*, p. 239.

⁵⁴⁵ RODGERS, G., “El trabajo decente...”, *op. cit.*, p. 16. De igual manera se expresa CAMAS RODA, F., *Trabajo decente e inmigrantes en España. Un estudio sobre los derechos laborales de los trabajadores migrantes y del objetivo internacional del trabajo decente*, Huygens, Barcelona, 2016, p. 21, que reconoce que el trabajo es un medio para salir de la pobreza, pero la mera obtención de un empleo no es una condición suficiente para ello. En efecto, “ese trabajo que lleva a la pobreza no debería ser reconocido como tal si no se le vinculan los derechos intrínsecos que a su dignidad corresponde, tanto en términos de derechos en el trabajo y en el acceso al trabajo, como en términos de su diseño, de su reconocimiento como tal por el trabajadores, como la forma que libremente ha escogido para ganarse la vida. En el fondo, un trabajo que carece de la calidad suficiente para ser considerado como tal, muy difícilmente contribuirá a salir de la pobreza.

La proclamación de la indivisibilidad de los objetivos estratégicos supone un ulterior paso en el ámbito normativo de la OIT en la medida en que representa un nuevo intento de superar el tan cuestionado “sistema de autoservicio normativo”, en el que los países pueden escoger libremente entre una variedad de normas disponibles aquellas que más les convienen⁵⁴⁶. Tal y como se ha visto, un primer paso en esta dirección ya fue dado con la adopción de la Declaración de la OIT relativa a los principios y a los derechos fundamentales, de 1998, que identificó un número reducido de principios y derechos básicos que debían ser *respetados, promovidos y hechos realidad* por todos los miembros por su mera pertenencia a la Organización. En esta ocasión, aunque sin crear obligaciones vinculantes para los Estados miembros, la Declaración de 2008 trata de ir más allá al anunciar cuatro objetivos estratégicos “de igual importancia” cuyos esfuerzos para promoverlos “deberían formar parte de una estrategia global e integrada de la OIT en pro del trabajo decente”⁵⁴⁷.

El carácter integrador del marco del trabajo decente ofrece además la ventaja de analizar y comprender los vínculos entre sus distintos componentes⁵⁴⁸. De una parte, identifica los diferentes ámbitos en que operan dichas dimensiones. Así, mientras que los derechos en el trabajo y el diálogo social pertenecen principalmente al ámbito legal e institucional, la consecución de los objetivos de empleo y de protección social exigen de recursos reales y sustanciales y de un entorno político propicio. De otra, el objetivo del trabajo decente invita a analizar las complementariedades y

⁵⁴⁶ REYNAUD, E., “The International Labour...”, *op. cit.*, p. 22.

⁵⁴⁷ OIT, *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Conferencia Internacional del Trabajo, 97ª reunión, Ginebra, 2008, apdos. 1.A y 1. B.

⁵⁴⁸ Seguimos a GHAI, D., “Decent work: Universality...”, *op. cit.*, p. 3.

posibles tensiones entre sus componentes a fin de entender, por ejemplo, hasta qué punto la protección social puede realmente tener un efecto negativo sobre el volumen del empleo; si el diálogo social puede incrementar la productividad y mejorar con ello la remuneración; o si existe un verdadero conflicto entre la calidad y la cantidad del empleo. Es tan solo a partir de estas consideraciones que este nuevo marco integrado puede ofrecer opciones legales e institucionales para optimizar la sinergia entre sus varias dimensiones.

En definitiva, es indiscutible que el trabajo decente no solo surge como estrategia política, sino también como estrategia sustantiva y de gestión que busca dotar de coherencia interna y unidad a la actividad del organismo, tratando de superar así su tradicional fragmentación⁵⁴⁹.

2.4. La compleja y pertinente medición del trabajo decente

La OIT afirma que el Programa del Trabajo Decente aspira a ser un objetivo global pero, también, una realidad nacional, actuando así como evaluador cuantitativo y cualitativo del estado de las relaciones laborales en el mundo así como en un país determinado⁵⁵⁰. Para ello, urgen una serie de criterios de medición verificables y comparables, no obstante, lo cierto es

⁵⁴⁹ RODGERS, G., LEE, E., SWEPSTON, L., VAN DEALE, J., *La Organización Internacional...*, *op. cit.*, p. 239.

⁵⁵⁰ Deducido de OIT, *Trabajo decente*, Memoria..., *op. cit.*

que su selección ha constituido siempre un gran desafío para la Organización⁵⁵¹.

Desde el mismo momento de su lanzamiento en 1999, ésta se ha esforzado e invertido recursos económicos para evaluar los progresos del trabajo decente de la manera más apropiada. Para entonces, los analistas de mercados laborales comenzaron a pensar en la posibilidad de que el nuevo concepto diera lugar a nuevas mediciones, a una recopilación de datos más amplia y comparable a nivel internacional, a indicadores sintéticos de empleo y, con ello, a una más profunda comprensión del funcionamiento del mercado de trabajo. Así, pasado tan solo un año desde su formulación, se le encomendó a la Oficina de Estadística de la OIT la búsqueda de unos instrumentos capaces de *medir, evaluar y observar* la situación en relación con el trabajo decente⁵⁵².

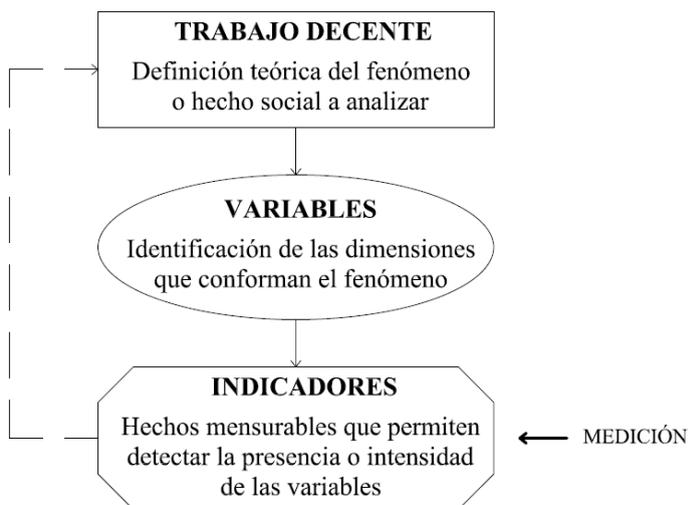
De poco o nada serviría un ambicioso objetivo teórico si este no era capaz de proporcionar un diagnóstico práctico sobre la situación en cuestión. De ahí la importancia de traducir la noción de trabajo decente en un índice estadístico que permitiera conocer dónde y cómo se desarrolla el

⁵⁵¹ Así afirmado por la propia Organización en OIT, *Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Informe de la Conferencia*, Documento ICLS/17/2003/4, Ginebra, 2003, párr. 4.

⁵⁵² *Vid.*, OIT, *Marco de políticas y estrategias para el período 2002-2005 y examen preliminar de las propuestas de Programa y Presupuesto para 2002-2003. Actualización del Programa de Trabajo Decente*, presentado en la 279ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 2000, Documento GB.279/PFA/6, párr. 116.

fenómeno a observar. La Figura 2 explica, de manera gráfica y simplificada, cómo transformar un marco teórico en un marco estadístico⁵⁵³.

Figura 2. El trabajo decente: de la teoría a la práctica



Fuente: ZUBERO, I., “Trabajo decente...”, *op. cit.*, p. 60.

En aquel momento, la OIT ya disponía de un sistema de estadísticas del trabajo para analizar el mercado laboral, por tanto, ¿por qué no aprovechar dicho sistema para medir el trabajo decente? A modo de respuesta puede decirse que a diferencia del sistema de estadísticas emanado del Convenio núm. 160, de 1985, sobre estadísticas del trabajo, que presenta un enfoque de mercado a nivel macro (población económicamente activa, ingresos medios, índice de precios de consumo,

⁵⁵³ Como señala GARCÍA CÍVICO, J., “Qué es un indicador de derechos humanos y cómo se utiliza?”, *Derechos y Libertades*, núm. 24, 2011, p. 186, tomando como punto de partida un marco teórico específico, los indicadores nos ofrecen información sobre el estado de algo “con el propósito de averiguar correlatos empíricos para extraer o inferir, por así decirlo, de la realidad, la situación del objeto en un marco de investigación previamente diseñada”.

etc.), el objetivo del trabajo decente aspira a superar dicha barrera fundamentalmente macroeconómica para acercarse, desde una perspectiva micro, a la faceta humana del trabajo, es decir, a la persona del trabajador⁵⁵⁴, preocupándose por temas como los derechos en el trabajo, el salario suficiente, las jornadas de trabajo excesivas o la conciliación entre la vida profesional y laboral, entre muchos otros aspectos. Además, como ya se ha señalado, el marco del trabajo decente apuesta por una concepción universal, en la que no solo encuentran cabida los trabajos desarrollados en la economía formal, sino también aquellas actividades desempeñadas en la economía informal.

Pero ¿cómo medir un fenómeno tan multidimensional como es el trabajo decente que abarca tanto el acceso al empleo pleno y productivo como los derechos en el trabajo, la protección social y la promoción del diálogo social?⁵⁵⁵ No se trata de una misión sencilla, pero sí manifiestamente necesaria⁵⁵⁶. Raramente existirá un único método para medir los avances logrados en pos del objetivo, por lo que siempre se aconseja la combinación de varios indicadores con el fin de obtener una medición más fidedigna⁵⁵⁷. Ahora bien, como advierte la doctrina científica, su selección debe realizarse minuciosamente, adecuándose al fenómeno que se pretende estudiar, pues “una incorrecta elección de indicadores significa,

⁵⁵⁴ CEPAL/OIT, “Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Avances y desafíos en la medición del trabajo decente”, *Naciones Unidas*, núm. 8, 2013, p. 14.

⁵⁵⁵ El proceso de búsqueda de un índice de trabajo decente por parte de la OIT ha sido resumido por LOZANO LARES, F., “La Eficacia Jurídica...”, *op. cit.*, pp. 18-22.

⁵⁵⁶ Así lo señalan ANKER, R., CHERNYSHEV, I., EGGER, P., MEHRAN, F. y RITTER, J. A., “La medición del...”, *op. cit.*, p. 186.

⁵⁵⁷ GHAI, D., “Trabajo decente. Concepto e indicadores”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, núm. 2, 2003, p. 127.

sencillamente, que por muy perfecta que sea la medición que posteriormente hagamos (...) no estaremos dando cuenta de la realidad que deseamos analizar”⁵⁵⁸. Los indicadores, por tanto, además de ser viables y razonables, deben ser conceptualmente pertinentes⁵⁵⁹.

En los años sucesivos comenzaron a surgir diversas propuestas sobre posibles indicadores para la medición del trabajo del trabajo decente. Un primer intento de sintetizar los indicadores del trabajo decente fue llevado a cabo en 2001 por la Oficina Regional de la OIT en América Latina y el Caribe, que propuso un índice muy básico⁵⁶⁰. Ésta herramienta, compuesta de siete indicadores relacionados con el empleo, los ingresos y la seguridad social, fue aplicada en América Latina en el período comprendido entre 1990 y 2000, aportando información sobre la evolución del trabajo decente en quince países⁵⁶¹.

En el año siguiente, a medida que aumentaban los aportes al debate en torno a la medición del concepto, se sumaron cuatro nuevas dimensiones estratégicas al índice inicial: el cumplimiento de las normas, la calidad del

⁵⁵⁸ ZUBERO, I., “Trabajo decente...”, *op. cit.*, p. 59, propone, como ejemplo, aquel relativo al pleno empleo: “Si (...) pensaríamos que la existencia de empleo en cantidades suficientes como para satisfacer la demanda de todas las personas que sean trabajadores (...) es, por sí solo, indicador suficiente de la buena salud del mercado de trabajo y por extensión prueba de la existencia de trabajo decente, vendríamos a concluir que para hablar de trabajo decente bastaría con la presencia de tasas de paro muy bajas”; una idea esta última que se opone a la concepción que la OIT tiene del mismo en la medida en que, como bien sabemos, éste organismo defiende que no bastan empleos en cantidad, sino que además deben ser de calidad.

⁵⁵⁹ ANKER, R., CHERNYSHEV, I., EGGER, P., MEHRAN, F. y RITTER, J. A., “La medición del...”, *op. cit.*, p. 186.

⁵⁶⁰ *Vid.*, OIT, *Panorama Laboral 2001: América Latina y el Caribe*, Organización Internacional del Trabajo, Lima, 2001, pp. 45 y ss.

⁵⁶¹ *Ibid*, pp. 45-46.

empleo, la protección social y el diálogo social. Atendiendo a este nuevo índice, los países podrían mejorar sus resultados aumentando la ratificación de los convenios del trabajo; disminuyendo la tasa de desempleo; mejorando la calidad de los puestos de trabajo (medida por la reducción de la informalidad); incrementando el poder adquisitivo de los salarios industriales mínimos; reduciendo la brecha de ingresos entre géneros; aumentando la cobertura de protección social y cumpliéndose con el límite de horas trabajado; elevando el grado de sindicalización o aminorando el porcentaje de trabajadores implicados en conflictos colectivos⁵⁶².

El asunto adquirió mayor atención en 2003 cuando la *Revista Internacional del Trabajo* – revista bandera de la Organización – decidió dedicar un número monográfico completo a la medición del trabajo decente. Cada uno de los autores que participaron en la misma expusieron distintas sugerencias metodológicas para operativizar el concepto.

De entre las primeras propuestas cabe señalar aquella avanzada por GHAI⁵⁶³, quien ha planteado un conjunto de indicadores agrupados en torno a cada uno de los cuatro objetivos estratégicos que componen el Programa de Trabajo Decente. Cada uno de estos objetivos ha sido ulteriormente disgregado en variables, tres para identificar la dimensión del empleo (oportunidades de empleo, empleo remunerador y las condiciones de trabajo), ninguna para la dimensión de la seguridad social, tres para determinar la dimensión de los derechos fundamentales (el trabajo forzoso y trabajo infantil, la discriminación en el trabajo y la libertad de

⁵⁶² Al respecto *cfr.*, OIT, *Panorama Laboral 2002: América Latina y el Caribe*, Organización Internacional del Trabajo, Lima, 2002, pp. 63 y ss.; y LANARI, M. E., *Trabajo decente...*, *op. cit.*, p. 120.

⁵⁶³ GHAI, D., “Trabajo decente. Concepto...”, *op. cit.*, pp. 125-160.

sindicación), y, por último, otras tres para conformar la dimensión del diálogo social (negociación colectiva, la democracia económica y la participación a nivel nacional); atribuyendo, a cada una de ellas, diversos indicadores que pueden variar según el nivel de desarrollo del país en el que se apliquen.

Por su parte, en una publicación conjunta, ANKER *et al.*⁵⁶⁴, han propuesto una amplia familia de treinta indicadores que se clasifican en “diez categorías de medición”, más otra categoría que se refiere al contexto económico y social, que reflejan las seis facetas que, a su parecer, conforman todo trabajo decente: «oportunidades de empleo» da la idea de *oportunidades de trabajo*; «trabajo inadmisibile» da la idea de *trabajo en condiciones de libertad*; «remuneración suficiente y trabajo productivo» da la idea de *trabajo productivo*; «jornada laboral decente», «conciliación del trabajo con la vida familiar», «trato justo en el trabajo» y «diálogo social y relaciones laborales» dan la idea de *equidad y dignidad en el trabajo*; «seguridad en el trabajo» junto con «protección social» y «estabilidad y seguridad del empleo» dan la idea de *seguridad laboral*. Para ellos, estas diez categorías son representativas de los principales rasgos del trabajo que la gente suele reputar fundamentales para que un trabajo pueda ser catalogado como decente en todo el mundo.

En el mismo volumen, BESCOND *et al.*⁵⁶⁵, han utilizado como base los treinta indicadores identificados por ANKER *et al.*, y a partir de los

⁵⁶⁴ ANKER, R., CHERNYSHEV, I., EGGER, P., MEHRAN, F. y RITTER, J. A., “La medición del...”, *op. cit.*, 161-195.

⁵⁶⁵ BESCOND, D., CHÂTAIGNER, A. y MEHRAN, F., “Siete indicadores para medir el trabajo decente. Comparación internacional”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, núm. 2, 2003, pp. 197-231.

mismos han realizado una selección de siete indicadores que consideran disponibles en una mayoría de países. Estos indicadores, extraídos principalmente de Encuestas sobre la Población Activa (EPA), miden el déficit de trabajo decente en relación con aspectos como el salario por hora, las horas de trabajo, el desempleo, la escolarización, la proporción de jóvenes desempleados, la diferencia entre hombres y mujeres en la participación de la población activa y la vejez sin pensión. Su combinación formula un índice de trabajo decente que, de manera ilustrativa, han aplicado a nivel nacional en cuarenta países, constatando que el trabajo decente está estrechamente ligado con el desarrollo económico⁵⁶⁶.

La última de estas propuestas, probablemente la más compleja pero a la vez más completa⁵⁶⁷, ha sido aquella presentada por BONNET *et al.*⁵⁶⁸, quienes han tomado como punto de partida las siete formas de seguridad ligadas al trabajo que han sido identificadas por STANDING, director del Programa InFocus sobre Seguridad Socioeconómica⁵⁶⁹, a partir de la Encuesta sobre la Seguridad de las Personas (ESP), como “los elementos constitutivos del trabajo decente”⁵⁷⁰:

⁵⁶⁶ *Ibid.*, p. 225.

⁵⁶⁷ Como destaca LANARI, M. E., *Trabajo decente...*, *op. cit.*, p. 126, el método sugerido permite conocer tanto la perspectiva del trabajador como aquella del empleador en cada uno de los contextos en los que se ha aplicado dicho análisis.

⁵⁶⁸ BONNET, F., FIGUEIREDO, J. B., STANDING, G., “Una familia de...”, *op. cit.*, 233-261.

⁵⁶⁹ Este Programa de la OIT fue fundado a finales de 1999 con el objetivo de impulsar el replanteamiento de las políticas de protección social y a promover los valores fundacionales del trabajo decente.

⁵⁷⁰ STANDING, G., “De las Encuestas de Seguridad de las Personas al índice de trabajo decente”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, núm. 4, 2003, p. 489.

- La *seguridad del mercado de trabajo*: oportunidades suficientes de trabajo fundadas en unos niveles de empleo altos garantizados por la política macroeconómica.
- La *seguridad en el empleo*: protección contra el despido arbitrario y estabilidad del empleo compatible con el dinamismo económico.
- La *seguridad profesional*: un puesto de trabajo encuadrado en una profesión o «carrera», lo que lleva consigo la delimitación de atribuciones, la salvaguardia del nivel profesional, el respeto a los límites de la profesión y a las cualificaciones propias del trabajo, etc.
- La *seguridad en el trabajo*: protección contra los accidentes y enfermedades del trabajo sustentada en normas relativas a la salud y seguridad y en límites a la jornada laboral, al trabajo en hogar intempestivas, al trabajo nocturno de las mujeres, etc.
- La *seguridad de desarrollo de calificaciones profesionales*: posibilidades amplias de adquirir, conservar y renovar la capacitación profesional por medio del aprendizaje, la formación en el trabajo y otros métodos.
- La *seguridad de ingresos*: protección contra la pérdida de ingresos mediante sistemas de salarios mínimos, indemnización salarial, seguridad social, tributación progresiva, etc.
- La *seguridad de representación*: protección de la representación colectiva en el mercado de trabajo sustentada en sindicatos de trabajadores y asociaciones de empleadores de carácter

independiente y en otras entidades capaces de representar los intereses de los distintos sectores de la población trabajadora⁵⁷¹.

De entre todas ellas, le han otorgado una mayor prioridad a dos seguridades elementales⁵⁷², a saber, la de ingresos y la de representación, puesto que, como explicarían, “Sin una garantía de ingresos razonable, las personas carecen de libertad real para tomar decisiones racionales y conducirse responsablemente en sociedad. Sin una representación colectiva e individual, sino pueden hacer oír su voz, las personas vulnerables no saldrán de su estado”⁵⁷³.

En efecto, para BONNET *et al.*, la seguridad – especialmente en sus dos dimensiones elementales – encapsula la esencia del trabajo decente, ya que, “si una persona tiene buenas garantías de ingresos y de renovación de su capacidad profesional, una profesión debidamente protegida y una buena seguridad en el trabajo, podrá decir que tiene un trabajo decente (¡y considerarse muy afortunada!)”⁵⁷⁴.

Dentro de este orden de ideas, los investigadores han establecido una elaborada plataforma para la construcción de índices de trabajo decente en tres distintos niveles:

“En el plano agregado (macro), el objetivo se puede definir en términos de establecimiento de leyes, reglamento e instituciones que hagan posible que un número cada día mayor de personas en todas las sociedades trabajen sin opresión,

⁵⁷¹ *Ibid.*, p. 488.

⁵⁷² Este asunto es tratado en mayor profundidad en STANDING, G., *Beyond the new paternalism: Basic security as equality*, Verso, London/New York, 2002, pp. 196 y ss.

⁵⁷³ BONNET, F., FIGUEIREDO, J. B. y STANDING, G., “Una familia de...”, *op. cit.*, p. 234.

⁵⁷⁴ Afirmación de STANDING, G., “De las Encuestas...”, *op. cit.*, p. 491.

con una seguridad razonable y oportunidades de desarrollo personal continuamente mejoradas, y con ingresos suficientes para su sustento y el de su familia. En el plano de los centros de trabajo (meso), un entorno de trabajo decente será aquel que proporcione una seguridad suficiente a los trabajadores y, al mismo tiempo, fomente la eficacia dinámica de la empresa. En el plano del trabajador (micro), el trabajo decente consistirá en tener buenas posibilidades de trabajar con niveles suficientes de todas las facetas de la seguridad económica”⁵⁷⁵.

Además, para cada uno de estos tres niveles, han diferenciado tres grandes tipos de indicadores⁵⁷⁶:

- *Indicadores de insumos*: instrumentos y normas nacionales e internacionales adoptadas para la protección de los trabajadores.
- *Indicadores de procesos*: mecanismos o recursos mediante los cuales se ponen en práctica los principios y las normas legislados.
- *Indicadores de resultados*: eficacia de los instrumentos y los procesos para asegurar la protección de los trabajadores.

Posteriormente, han procedido a cruzar los siete índices de seguridad socioeconómica con los tres tipos de indicadores dando así lugar a un detallado índice de trabajo a nivel macro o nacional⁵⁷⁷ que ha sido utilizado por el Programa InFocus sobre Seguridad Económica de la OIT para elaborar sus análisis sobre la situación de seguridad socioeconómica

⁵⁷⁵ Así lo explican BONNET, F., FIGUEIREDO, J. B. y STANDING, G., “Una familia de...”, *op. cit.*, p. 234.

⁵⁷⁶ *Ibid.*, pp. 236-237.

⁵⁷⁷ Puede verse una tabla ilustrativa del cruce completo de indicadores en ZUBERO, I., “Trabajo decente...”, *op. cit.*, pp. 64-66.

en los distintos países, en cuanto elemento esencial de toda sociedad que aspira a promover un trabajo decente⁵⁷⁸.

Todas las anteriores propuestas metodológicas son válidas, ahora bien, son a la vez todas inevitablemente imperfectas⁵⁷⁹. La ausencia de una claridad conceptual del término obstaculiza la selección de sus variables y, con ello, los indicadores más aptos para su medición; sin embargo, como señalan los propios autores⁵⁸⁰, la principal dificultad estriba en la recogida de datos comparables a nivel internacional sobre cuestiones vinculadas con el trabajo en la medida en que, en una gran mayoría de países, éstos son prácticamente inexistentes⁵⁸¹. De hecho, los resultados de la propuesta de BESCOND *et al.* ponen de manifiesto que, sin datos comparables, las metodologías para la medición del trabajo decente poco o ningún sentido tienen si, en última instancia, acaban mostrando que el nivel de trabajo decente de Rusia es inferior al de Reino Unido, Estados Unidos o Japón, o

⁵⁷⁸ El último de los estudios realizados por el Programa InFocus sobre Seguridad Socioeconómica fue elaborado en 2004 en más de cien países. Pueden encontrarse los resultados en una publicación de la OIT, disponible en inglés en el siguiente enlace: <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=8670> (última consulta: 21.11.2021).

⁵⁷⁹ ANKER, R., CHERNYSHEV, I., EGGER, P., MEHRAN, F. y RITTER, J. A., “La medición del...”, *op. cit.*, 169.

⁵⁸⁰ Coinciden, al respecto, GHAI, D., “Trabajo decente. Concepto...”, *op. cit.*, pp. 125-160; ANKER, R., CHERNYSHEV, I., EGGER, P., MEHRAN, F. y RITTER, J. A., “La medición del...”, *op. cit.*, 165; BESCOND, D., CHÂTAIGNER, A. y MEHRAN, F., “Siete indicadores para...”, *op. cit.*, pp. 225-230; BONNET, F., FIGUEIREDO, J. B. y STANDING, G., “Una familia de...”, *op. cit.*, pp. 236-260.

⁵⁸¹ E incluso cuando existe información disponible, cada país utiliza definiciones y técnicas de recogida de datos distintas, de manera que los mismos no son comparables. Estas diferencias conceptuales y de medición han sido documentadas en OIT, *Fuentes y métodos: estadísticas del trabajo*, vol. 3, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003.

que España e Italia tienen peores condiciones de trabajo que Tanzania y Nepal⁵⁸².

Estas publicaciones desataron un intenso debate interno en la OIT. Los delegados de los gobiernos y de los empleadores se oponían a la realización de una clasificación de los mercados laborales, de modo que en la 17ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), celebrada a finales de 2003, se recomendó la celebración de una reunión de expertos tripartita encargada de establecer un “marco conceptual claro” que especificara “las dimensiones del trabajo decente y sus límites para la medición estadística”⁵⁸³.

Para el DG de la OIT, la definición de un “marco estadístico riguroso” era fundamental⁵⁸⁴. Las estadísticas, en efecto, constituyen herramientas decisivas que coadyuvan a comprender mejor las consecuencias sociales y económicas de las decisiones que se adoptan en materia de políticas⁵⁸⁵, pues, en el fondo, “sin estadísticas, las políticas no se orientarían adecuadamente”⁵⁸⁶. Además permiten, de una parte, realizar análisis comparativos que ayudan “a los mandantes a evaluar los progresos de cada país con miras a la consecución del objetivo del trabajo decente

⁵⁸² BESCOND, D., CHÂTAIGNER, A. y MEHRAN, F., “Siete indicadores para...”, *op. cit.*, p. 227 y BURCHELL, B., SEHNBRUCH, K., PIASNA, A. y AGLONI, N., “The quality of...”, *op. cit.*, p. 469.

⁵⁸³ OIT, *Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Informe de la Conferencia*, Documento ICLS/17/2003/4, Ginebra, 2003, párr. 25.

⁵⁸⁴ *Ibid.*, párr. 12.

⁵⁸⁵ OIT, *Informe sobre la aplicación del Programa de la OIT en 2002-2003*, Memoria del Director General presentada en la 92ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2004, p. xii.

⁵⁸⁶ OIT, *Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Informe de la Conferencia*, Documento ICLS/17/2003/4, Ginebra, 2003, párr. 16.

mediante una serie de indicadores que también estén disponibles en otros países” y, de otra, elaborar “perfiles por país” que pueden ser útiles para la formulación de políticas nacionales⁵⁸⁷. Ahora bien, tal y como precisaría, para medir los avances realizados en materia de trabajo decente no se puede atender únicamente a los “indicadores cuantitativos estándar” sino que se hace también necesario “llevar a cabo un análisis textual objetivo para evaluar adecuadamente los progresos relacionados con los aspectos más cualitativos del trabajo decente”⁵⁸⁸.

En respuesta a las múltiples propuestas metodológicas, la OIT celebró en 2008 una Reunión tripartita de expertos con el objeto de obtener orientaciones respecto de las opciones existentes en cuanto a la medición de las distintas dimensiones del trabajo decente⁵⁸⁹. En el documento de debate preparado por la Oficina para la reunión se destacó la importancia de que la medición del trabajo decente abordase los cuatro objetivos estratégicos del Programa de Trabajo Decente; estuviese basada, en la

⁵⁸⁷ OIT, *La medición del trabajo decente*, Quinto informe complementario presentado por el Director General en la 300ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 2007, Documento GB.300/20/5, párr. 4.

⁵⁸⁸ Como señalaría la propia OIT, “los indicadores cuantitativos no permiten por sí solos captar de manera adecuada la amplitud y la naturaleza intrínsecamente cualitativa de muchos aspectos del trabajo decente. algunos de ellos, como el empleo, los salarios, las horas de trabajo y la seguridad social, se prestan más fácilmente a la medición estadística, mientras que otras dimensiones, como el diálogo social, el funcionamiento de los mercados de trabajo y la aplicación de las normas internacionales del trabajo requieren diferentes metodologías para generar medidas objetivas”, en *Medición del trabajo decente*, Documento de debate para la Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente, Documento TMEMDW/2008, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2008, p. 3.

⁵⁸⁹ OIT, *Informe del Director General*, Tercer informe complementario: Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente, Decimonoveno punto del orden del día presentado para debate y orientación en la 303ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 2008, párr. 1.

medida de lo posible, en datos e información que abarcasen a todos los trabajadores, incluyendo aquellos que se desempeñan en la economía informal; fuese conceptualmente pertinente para todos los países, con independencia de su nivel de desarrollo; y, por último, desglosase los datos relativos a los hombres y las mujeres por separado a fin de reflejar las diferencias vinculadas al género⁵⁹⁰.

La propuesta metodológica adoptada en la Reunión tripartita de expertos fue posteriormente presentada a la 18ª CIET celebrada a finales de 2008. El marco de Indicadores de Trabajo Decente tomaba como base conceptual los “diez elementos fundamentales del Programa del Trabajo decente”, que aparecían resumidos así: oportunidades de empleo; trabajo que debería eliminarse o abolirse; ingresos adecuados y trabajo productivo; horas de trabajo decentes; estabilidad y seguridad del trabajo; combinación del trabajo y la vida familiar; igualdad de oportunidades y de trato en el empleo; entorno de trabajo seguro; seguridad social y diálogo social y, finalmente, representación de los trabajadores⁵⁹¹.

Sobre las base de dicho marco de referencia, para cada uno de los diez epígrafes, habría que facilitar dos tipos de información: de un lado, unos indicadores estadísticos “que permitan evaluar los progresos realizados en relación con los elementos fundamentales” y, de otro lado, una “descripción de la legislación nacional pertinente” sobre cada uno de esos diez elementos fundamentales, incluyendo información, según proceda, “sobre las prestaciones otorgadas; pruebas sobre la eficacia de la aplicación y sobre la cobertura de los trabajadores en la legislación y en la

⁵⁹⁰ *Ibid.*, párr. 4.

⁵⁹¹ *Ibid.*, párr. 53.

práctica; quejas y reclamaciones recibidas por la OIT; observaciones formuladas por los órganos de control de la OIT” y, por último, pero no menos importante, “información sobre la ratificación de los convenios pertinentes de la OIT”⁵⁹². Esto demostraría que “los indicadores estadísticos sobre el trabajo y las condiciones de trabajo no bastan por sí solos para evaluar los progresos en materia de trabajo decente”, sino que para obtener una visión verídica del mundo del trabajo dichos datos deben ser necesariamente complementados con “información sobre los derechos en el trabajo y sobre el marco jurídico del trabajo decente”⁵⁹³.

Teniendo en cuenta estas indicaciones, el conjunto de Indicadores de Trabajo Decente se compuso de 18 indicadores principales, 25 indicadores adicionales y 8 indicadores variables vinculados con el contexto socioeconómico de los Estados miembros (véase Tabla 2). En el año siguiente a la Reunión de Expertos se puso en marcha el nuevo Departamento de Estadística de la OIT con la finalidad de mejorar la recopilación de datos y establecer perfiles nacionales de fácil uso, que recopilarán información para cada país. Desde entonces, la OIT se ha esforzado por elaborar *perfiles de trabajo decente por país* a partir de datos objetivos y de aquellos suministrados por las propias fuentes nacionales⁵⁹⁴.

⁵⁹² *Ibid.*

⁵⁹³ *Ibid.*, párr. 31.

⁵⁹⁴ A día de hoy se han publicado un total de 17 perfiles por país con varios otros en proceso de elaboración. Puede accederse a los perfiles por país ya elaborados a través del siguiente enlace: <https://www.ilo.org/integration/themes/mdw/lang--en/index.htm> (última consulta: 10.12.2021)

Tabla 2. Principales indicadores del trabajo decente presentados ante la 18^o CIET

1. Relación empleo-población, edades comprendidas entre 15 y 64 años
2. Tasa de empleo
3. Jóvenes que no están estudiante ni trabajando, edades comprendidas entre 15 y 24 años
4. Empleo informal
5. Trabajadores pobres
6. Tasa de remuneración baja (inferior a los 2/3 de la mediana de los ingresos por hora)
7. Horas de trabajo excesivas (más de 48 horas por semana; horas ‘habituales’)
8. Trabajo infantil
9. Estabilidad y seguridad del trabajo
10. Segregación ocupacional por sexo
11. Proporción de mujeres en el empleo correspondiente a los grupos 11 y 12 de la CIUO-88
12. Tasa de lesiones profesionales mortales
13. Proporción de la población de 65 años o más que percibe una pensión
14. Gasto público en seguridad social (porcentaje del PIB)
15. Tasa de sindicación
16. Empresas afiliadas a organizaciones de empleadores
17. Tasa de cobertura de la negociación colectiva
18. Indicador para los principios y derechos fundamentales en el trabajo (libertad sindical y de asociación y negociación colectiva) que ha de ser desarrollado por la Oficina

Fuente: Elaboración propia y OIT⁵⁹⁵.

En resumidas cuentas, los indicadores son instrumentos de medición que ofrecen indicios o señales acerca de una concreta situación. El grado de fiabilidad, evidentemente, varía en función del tema analizado. En este sentido, aunque las diferencias de datos sobre el trabajo decente no permitan comparaciones estadísticas certeras, la metodología de medición a través de perfiles nacionales de trabajo decente sí ofrece pistas a los Estados miembros para diseñar un escenario de referencia a partir del cual establecer

⁵⁹⁵ OIT, *Guía sobre los nuevos Indicadores de empleo de los Objetivos del Milenio incluido el conjunto completo de indicadores de Trabajo Decente*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2009, pp. 43-47.

y supervisar los objetivos políticos en pos de la consecución de este nuevo paradigma.

El carácter fuertemente integrador es, con toda seguridad, la característica más destacable del índice de Trabajo Decente propuesto por la Organización⁵⁹⁶. Sin embargo, como se constatará en los próximos apartados, éste no ha quedado adecuadamente plasmado en los indicadores seleccionados por las Naciones Unidas para la medición del Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 relativo a la promoción del crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos.

2.5. El contenido normativo del trabajo decente: ¿una noción excesivamente líquida?

El título del presente epígrafe se plantea entre interrogantes porque el asunto a abordar no deja de suscitar dudas considerables. Como ya se ha dicho en múltiples ocasiones, desde su incorporación al discurso internacional, la noción de trabajo decente ha sido altamente criticada por su excesiva “vaguedad” o “abstracción”, por lo que ha llegado el momento de preguntarse si conviene identificar el conjunto de normas internacionales que conforman el paradigma internacional del trabajo decente o, por el contrario, es mejor que este se mantenga jurídicamente indefinido con los posibles riesgos que ello podría implicar.

Lo cierto es que la Organización viene manifestando la necesidad de dotar de contenido legal vinculante a la noción de trabajo decente desde el mismo momento de su lanzamiento pues, ya en el año 2000, a propuesta

⁵⁹⁶ Seguimos aquí a LANARI, M. E., *Trabajo decente...*, *op. cit.*,

del CA, se destacó la importancia de “relacionar el concepto de trabajo decente con las normas internacionales del trabajo vigentes, para poner de manifiesto la conexión existente entre el trabajo decente y ciertos elementos como la calidad del trabajo, la seguridad y la representación, así como la utilidad de la labor de promoción de un trabajo decente para todos los mandantes de la OIT”⁵⁹⁷.

La búsqueda de conexión entre el concepto de trabajo decente y las normas internacionales del trabajo fue confiada al IIEL, en vista de que la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, había revelado que “los elementos que encierran las normas y principios de la OIT pueden contribuir a configurar el concepto de trabajo decente”, reconociéndose así que “las normas internacionales del trabajo relacionadas con los cuatro objetivos estratégicos sirven para definir las medidas que exige su cabal cumplimiento en las diferentes variantes de desarrollo”⁵⁹⁸.

Con el pasar de los años, la OIT ha seguido esforzándose por vincular la expresión de trabajo decente con las normas internacionales del trabajo a fin de hacer efectivo el cumplimiento de los cuatro objetivos estratégicos. De hecho, en la Memoria del DG presentada ante la 92ª CIT en el marco del debate sobre la dimensión social de la globalización, Somavía volvió a recalcar la urgencia de determinar “un conjunto más integrado de normas internacionales del trabajo (capaz de captar) los

⁵⁹⁷ OIT, *Marco de políticas y estrategias para el período 2002-2005 y examen preliminar de las propuestas de Programa y Presupuesto para 2002-2003. Actualización del Programa de Trabajo Decente*, presentado en la 279ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 2000, Documento GB.279/PFA/6, párr. 14.

⁵⁹⁸ *Ibid.*, párr. 25.

elementos esenciales del enfoque relativo al trabajo decente”⁵⁹⁹, ya que era consciente de que solo fortaleciéndose la capacidad del organismo para promover las normas internacionales del trabajo en general y los principios y los derechos fundamentales en el trabajo en particular podría convertirse el trabajo decente en un objetivo de carácter mundial⁶⁰⁰.

Actualmente, la Organización todavía no se ha lanzado a trazar un listado expreso de las normas internacionales del trabajo que jurídicamente podrían colmar el concepto de trabajo decente y delimitar así su dimensión normativa. En la reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente celebrada en Ginebra entre el 8 y el 10 de septiembre de 2008, sin apuntar a normas concretas, se destacaron un conjunto de elementos que debieran constituir el marco jurídico del trabajo decente: (1) el compromiso del Gobierno con el pleno empleo; (2) el seguro de desempleo; (3) salario mínimo legal; (4) máximo de horas de trabajo; (5) vacaciones anuales pagadas; (6) licencia de maternidad (incluidas las semanas de licencia, la tasa de sustitución y la cobertura); (7) trabajo infantil (incluidas las políticas públicas para luchar contra el mismo); (8) trabajo forzoso (incluidas las políticas públicas para luchar contra el mismo); legislación sobre la protección del empleo (incluido el preaviso de terminación de la relación de trabajo, en semanas); (9) ley contra la discriminación basada en el sexo del trabajador; (10) ley contra la discriminación basada en la raza, el origen étnico, la religión o el origen nacional; (11) seguro de lesiones

⁵⁹⁹ OIT, *Por una globalización justa – El papel de la OIT*, Memoria del Director General presentada en la 92ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2004, p. 54.

⁶⁰⁰ OIT, *Informe correspondiente el año 2003-2004 presentado por el Presidente del Consejo de Administración a la Conferencia*, Actas de la nonagésima segunda reunión, Ginebra, 2004, párr. 8.

profesionales; (12) inspección del trabajo; (13) pensión (pública/privada); (14) incapacidad para trabajar a causa de enfermedad/licencia por enfermedad; (15) incapacidad para trabajar debido a invalidez; (16) libertad sindical y de asociación y derecho de sindicación; (17) derecho a la negociación colectiva; y (18) consultas tripartitas⁶⁰¹.

Además, el Pacto Mundial para el Empleo, adoptado por la Organización en el año siguiente, reconoció que el “respeto y derechos fundamentales en el trabajo es fundamental para la dignidad humana” y “esencial para la recuperación y el desarrollo”, sin embargo, existen otras muchas normas internacionales que son pertinentes para hacer cumplir el Programa de Trabajo Decente como, por ejemplo, aquellas relativas 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, las horas de trabajo y los mecanismos de diálogo social⁶⁰².

Sin duda lo ideal sería que el concepto de trabajo decente concordase con la totalidad de las Convenios de la OIT en razón de que éstos forman el conjunto más importante y completo de normas internacionales sobre la regulación de las relaciones de trabajo, no obstante, resulta cuando menos imposible pensar que todos los Estados miembros – cada uno con sus respectivas prioridades y posibilidades – puedan

⁶⁰¹ OIT, *Guía sobre los nuevos Indicadores de empleo de los Objetivos del Milenio incluido el conjunto completo de indicadores de Trabajo Decente*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2009, pp. 43-47.

⁶⁰² OIT, *Un Pacto Mundial para el Empleo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 98ª reunión, Ginebra, 2009, párr. 14, apartado 2.

comprometerse a cumplir el cuadro normativo completo articulado en dichas normas⁶⁰³.

Así, desde la doctrina académica se han avanzado diversas propuestas que identifican aquel conjunto de normas internacionales del trabajo que, de manera integrada, podrían definir jurídicamente el trabajo decente.

De una parte, AUVERGNON determina un primer “bloque convencional” a partir del examen de los comentarios publicados por la CEACR. Este autor recopila aquellos convenios en cuyo análisis la Comisión menciona, al menos en una ocasión, el término “trabajo decente”.

Con toda certeza, a día de hoy, el número de Convenios sería superior, sin embargo, para el período observado, sobresalen un total de

⁶⁰³ Seguimos a BAYLOS GRAU, A., “Sobre el Trabajo...”, *op. cit.*, p. 17.

veintiocho normas que guardarían una estrecha relación con la estrategia del trabajo decente⁶⁰⁴.

De otra parte, LOZANO también elabora una propuesta de normas que, a su juicio, deberían configurar el umbral de trabajo decente⁶⁰⁵. El autor, a tales efectos, parte de dos premisas básicas: la primera es la de tener en cuenta únicamente los Convenios ya que éstos, a diferencia de las Recomendaciones, operan como auténticos tratados y generan obligaciones – tanto de comportamiento como de resultado – para los Estados

⁶⁰⁴ AUVERGNON, P., “De Declaración e...”, *op. cit.*, p. 5/12, se limita a analizar los comentarios publicados entre el año 2002 y 2010. Por orden decreciente de referencias los Convenios destacados son: (1) el Convenio núm. 122, de 1964, sobre la política de empleo; (2) Convenio núm. 81, de 1947, sobre la inspección del trabajo (industria y comercio); (3) Convenio núm. 111, de 1958, sobre la discriminación (empleo y ocupación); (4) Convenio núm. 138, de 1973, sobre la edad mínima; (5) Convenio núm. 182, de 1999, sobre las peores formas de trabajo infantil; (6) Convenio núm. 131, de 1970, sobre la fijación de salarios mínimos; (7) Convenio núm. 144, de 1976, sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo); (8) Convenio núm. 87, de 1948, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación; (9) Convenio núm. 129, de 1969, sobre la inspección del trabajo (agricultura); (10) Convenio núm. 26, de 1928, sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos; (11) Convenio núm. 98, de 1949, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva; (12) Convenio núm. 95, de 1949, sobre la protección del salario; (12) Convenio núm. 142, de 1975, sobre el desarrollo de los recursos humanos; (14) Convenio núm. 100, de 1951, sobre la igualdad de remuneración; (15) Convenio núm. 117, de 1962, sobre política social (normas y objetivos básicos); (16) Convenio núm. 120, de 1964, sobre la higiene (comercio y oficinas); (17) Convenio núm. 130, de 1969, sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad; (18) Convenio núm. 115, de 1960, sobre protección contra las radiaciones; (19) Convenio núm. 169, de 1989, sobre pueblos indígenas y tribales; (20) Convenio núm. 128, de 1967, sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes; (21) Convenio núm. 121, de 1964, sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; (22) Convenio núm. 102, de 1952, sobre la seguridad social (norma mínima); (23) Convenio núm. 94, de 1949, sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas); (24) Convenio núm. 24, de 1927, sobre el seguro de enfermedad (industria); (25) Convenio núm. 151, de 1978, sobre las relaciones de trabajo en la administración pública; (26) Convenio núm. 149, de 1977, sobre el personal de enfermería; (27) Convenio núm. 107, de 1957, sobre poblaciones indígenas y tribales; y, (28) Convenio núm. 29, de 1930, sobre el trabajo forzoso.

⁶⁰⁵ LOZANO LARES, F., “La Eficacia Jurídica...”, *op. cit.*, p. 27.

ratificantes; mientras que la segunda es la de prescindir de los Convenios *específicos*, relativos a algún aspecto concreto de las relaciones laborales, así como de los *sectoriales*, aquellos dedicados a un colectivo profesional o una rama de actividad determinada. Conforme a esta metodología, identificaría una relación de veintiocho normas – actualmente ascendería a veintinueve tras la adopción del Convenio núm. 190, de 2019, sobre la violencia y el acoso – que definirían la dimensión jurídica del trabajo decente⁶⁰⁶.

Habiéndose defendido aquí que la noción de trabajo decente no propone nada realmente “nuevo” sino que constituye la reformulación de

⁶⁰⁶ El marco normativo final estaría, por tanto, compuesto por los siguientes Convenios: a) el objetivo básico de la *promoción del empleo*, quedaría plasmado en el Convenio núm. 122, de 1964, sobre la política de empleo. b) El objetivo relativo a los *derechos fundamentales*, sería más amplio, e incluiría el Convenio núm. 29, de 1930, sobre el trabajo forzoso; el Convenio núm. 105, de 1957, sobre la abolición del trabajo forzoso; el Convenio núm. 138, de 1973, sobre la edad mínima; el Convenio núm. 182, de 1999, sobre las peores formas de trabajo infantil; el Convenio núm. 142, de 1975, sobre desarrollo de los recursos humanos; el Convenio núm. 100, de 1951, sobre igualdad de remuneración; el Convenio núm. 111, de 1958, sobre la discriminación; el Convenio núm. 159, de 1983, sobre la readaptación profesional (personal inválidas); el Convenio núm. 183, de 2000, sobre la protección de la maternidad; y el Convenio núm. 156, de 1981, sobre trabajadores con responsabilidades familiares. c) El objetivo básico de la *protección social* lo conformarían: el Convenio núm. 95, de 1949, sobre la protección del salario; el Convenio núm. 131, de 1970, sobre la fijación de salarios mínimos; el Convenio núm. 132, de 1970, sobre las vacaciones pagadas (revisado); el Convenio núm. 140, de 1974, sobre la licencia pagada de estudios; el Convenio núm. 102, de 1952, sobre la seguridad social; el Convenio núm. 168, de 1988, sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo; el Convenio núm. 158, de 1982, sobre la terminación de la relación de trabajo; el Convenio núm. 1, de 1919, sobre las horas de trabajo (industria); el Convenio núm. 30, de 1930, sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas); el Convenio núm. 14, de 1921, sobre el descanso semanal (industria); Convenio núm. 106, de 1957, sobre el descanso semanal (comercio y oficinas); el Convenio núm. 171, de 1990, sobre el trabajo nocturno; el Convenio núm. 155, de 1981, sobre seguridad y salud de los trabajadores; el Convenio núm. 161, de 1985, sobre los servicios de salud en el trabajo; y el Convenio núm. 187, de 2006, sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo. d) El último objetivo estratégico, el relativo al *diálogo social*, quedaría plasmado en: el Convenio núm. 87, de 1948, sobre libertad sindical y derecho de sindicación y el Convenio núm. 98, de 1949, sobre derecho de sindicación y negociación colectiva. *Ibid.*, pp. 27-28.

los tradicionales principios y objetivos del organismo en una economía mundial en plena evolución⁶⁰⁷, mi propuesta adopta, a diferencia de la precedente, un método deductivo, pues es a partir del análisis del texto constitucional inicial y la Declaración de Filadelfia de 1944, plantearémos aquel conjunto de normas que, a nuestro parecer, podrían dotar de contenido normativo a la tan controvertida expresión.

En base a la misma justificación de LOZANO, mi análisis parte únicamente de los Convenios en cuanto normas mínimas vinculantes. Del total de 190 Convenios adoptados por la Organización, se han descartado aquellos catalogados por el propio organismo como “superados”⁶⁰⁸ o “extintos”⁶⁰⁹. Además, en la medida en que el paradigma internacional busca ser universal, ahí donde hubiese normas “genéricas”, no he tomado en consideración aquellas normas dirigidas a una rama de actividad concreta ni a colectivos determinados. Tomando esto en cuenta, he compuesto un agregado de normas internacionales del trabajo que podrían colmar mínimamente los postulados que la Organización defiende desde sus orígenes. Así pues, a cada uno de los tradicionales principios y objetivos

⁶⁰⁷ Seguimos aquí a SUPIOT, A., “Esquisse d’un accord-cadre relatif à l’extension de la protection sociale”, *Protection sociale et travail décent*, no. 1272, 2006, p. 91.

⁶⁰⁸ Los Convenios “superados” son normas formalmente en vigor pero sustituidas posteriormente por otros convenios revisados. La OIT, de hecho, no solicita ningún informe a los Estados miembros sobre su aplicación. Actualmente, son 53 los convenios superados.

⁶⁰⁹ Los Convenios “extintos”, es decir, aquellos derogados, retirados o reemplazados. Son 53 los Convenios con este estatus.

he asignado uno o varios Convenios, priorizando, en la medida de lo posible, aquellos actualizados⁶¹⁰.

A través de este método, emergen un total de treinta Convenios. En su gran mayoría, coinciden con el marco jurídico avanzado por la OIT, a falta de las normas vinculadas con las vacaciones anuales pagadas y la terminación de la relación laboral. Entre éstos se encontrarían, por supuesto, los diez Convenios relativos a los principios y derechos fundamentales en el trabajo⁶¹¹ así como otros directa o indirectamente vinculados con éstos⁶¹². El asunto del empleo sería abordado por diversas normas, principalmente por el Convenio núm. 122, de 1964 sobre la política de empleo⁶¹³ y otras

⁶¹⁰ Hay Convenios que actualmente se encuentran “en situación provisoria” por haber sido ratificados por un número reducido de Miembros; Convenios por los que se ha “solicitado información”, en el sentido de que se ha presentado a los Grupos de Trabajo del CA una solicitud relativa a su pertenencia y a sus posibilidades de enmienda; y, por último, Convenios “pendientes de revisión”, es decir, normas que se espera que pronto serán modificadas por nuevas disposiciones en forma de Protocolo o de un nuevo Convenio.

⁶¹¹ Según su fecha de adopción, el Convenio núm. 29, de 1930, sobre el trabajo forzoso, el Convenio núm. 87, de 1948, sobre la libertad sindical y a protección del derecho de sindicación; el Convenio, núm. 98, de 1949, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva; el Convenio núm. 100, de 1951, sobre igualdad de remuneración; el Convenio núm. 105, de 1957, sobre la abolición del trabajo forzoso; el Convenio núm. 111, de 1958, sobre la discriminación (empleo y ocupación); el Convenio núm. 138, de 1973, sobre la edad mínima; el Convenio núm. 155, de 1981, sobre seguridad y salud de los trabajadores; el Convenio núm. 182, sobre las peores formas de trabajo infantil; y, el Convenio núm. 187, de 2006, sobre el marco promocional para la seguridad y la salud en el trabajo.

⁶¹² Por ejemplo, el Convenio núm. 161, de 1985, sobre los servicios de salud en el trabajo y el Convenio núm. 190, de 2019, sobre la violencia y el acoso.

⁶¹³ Lo acompañan el Convenio núm. 88, de 1948, sobre el servicio del empleo; el Convenio núm. 140, de 1974, sobre la licencia pagada de estudios (revisado) y el Convenio núm. 142, de 1975, sobre desarrollo de los recursos humanos.

normas vinculadas con las condiciones del empleo y trabajo⁶¹⁴. La tercera dimensión relativa a la protección social quedaría reflejada en un conjunto de normas que regulan aspectos estrechamente vinculados con la seguridad social⁶¹⁵. El Convenio núm. 81, de 1946, sobre la inspección de trabajo, destacaría la importancia de vigilar y controlar la correcta aplicación de las normas. Por último, el objetivo del diálogo social sería abordado por un único Convenio⁶¹⁶, aunque presente una innegable relación con algunos de los principios y derechos fundamentales.

A pesar de estos intentos recurrentes por afrontar la “liquidez” del trabajo decente, el Grupo de los Empleadores se ha manifestado siempre en contra de la idea de definirlo. Desde el principio han trazado una “línea roja” que no debía ser cruzada con respecto a la posibilidad de dotarlo de contenido convencional, pues, en su opinión, su delimitación debe pertenecer exclusivamente a cada país, en función de sus particularidades y preferencias⁶¹⁷.

⁶¹⁴ El Convenio núm. 1, de 1919, sobre las horas de trabajo (industria); el Convenio núm. 14, sobre el descanso semanal (industria); el Convenio núm. 30, de 1930, sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas); el Convenio núm. 95, de 1949, sobre la protección del salario; el Convenio núm. 106, de 1957, sobre el descanso semanal (comercio y oficinas); y, el Convenio núm. 131, de 1970, sobre la fijación de salarios mínimos.

⁶¹⁵ El Convenio núm. 102, de 1952, sobre la seguridad social (norma mínima); el Convenio núm. 121, de 1964, sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; el Convenio núm. 129, de 1967, sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes; el Convenio núm. 130, de 1969, sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad; el Convenio núm. 168, de 1988, sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo; y, el Convenio núm. 183, de 2000, sobre la protección de la maternidad.

⁶¹⁶ El Convenio núm. 144, de 1976, sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo).

⁶¹⁷ Así lo explica MAUPAIN, F., “New foundation or...”, *op. cit.*, p. 838.

La vinculación del trabajo decente con la acción normativa, sin embargo, contribuiría a convertir el mismo en una realidad⁶¹⁸. Más allá de esclarecer su significado, las normas, de una parte, “ofrecen una respuesta digna de crédito a la pregunta sobre lo que implica el trabajo decente en términos concretos en lo que se refiere a las condiciones previas (principios y derechos fundamentales), a su contenido (trabajo que reúne ciertos criterios de calidad y de seguridad) y al proceso en virtud del cual este objetivo se puede alcanzar (diálogo social)” y, de otra parte, constituyen “un indicador riguroso del progreso hacia el logro de los objetivos de la OIT, no por medio de promesas que no se han de cumplir sino en la legislación y la práctica, y el sistema de control de la OIT es el medio más avanzado de que se dispone para vigilar la aplicación de los convenios ratificados y para alentar el cumplimiento de las recomendaciones”⁶¹⁹. Probablemente, solo de esta forma el trabajo decente podría ser un objetivo de carácter claro y transparente.

2.6. La exigibilidad jurídica del trabajo decente

Al hilo de lo anterior, el último asunto a tratar guarda relación con la exigibilidad del trabajo decente, es decir, su capacidad efectiva para

⁶¹⁸ Seguimos el pensamiento expresado en OIT, *Reducir el déficit...*, *op. cit.*, p. 68.

⁶¹⁹ *Ibid.*

generar obligaciones jurídicas en el ámbito de las relaciones laborales, tanto para los Estados como para los propios ciudadanos⁶²⁰.

El caso es que el paradigma internacional del trabajo decente no ha sido pensado para ser jurídicamente vinculante. Las propuestas para avanzar en el trabajo decente generalmente no se basan en mandatos legales o políticas respaldadas por los Gobiernos⁶²¹. De hecho, si atendemos a la Memoria del DG de 1999, el trabajo decente nace como una “meta”, es decir, como “un fin a que se dirigen las acciones o deseos de alguien”⁶²². La Memoria del DG presentada dos años después puntualiza, de nuevo, que el trabajo decente es “un programa pertinente y práctico de orientación general para todos los Estados miembros”. Se trataría, por tanto, de un “deber ser”⁶²³ o, en otras palabras, un “principio orientador”⁶²⁴ mediante el cual responder a las consecuencias de la globalización sobre el empleo, la seguridad social y el desarrollo.

No obstante, tras la adopción de la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008, éste tomaría un nuevo

⁶²⁰ ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C., *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002, distinguen entre dos tipos de “exigibilidad”, una directa y otra indirecta, cada cual con sus propias dimensiones. La primera permite hablar de garantías normativas y garantías jurisdiccionales, es decir, de la posibilidad de reclamar ante los órganos judiciales. La segunda, en cambio, permite la defensa de los derechos sociales mediante la invocación de principios generales que se predicán de todos los derechos como, por ejemplo, la igualdad y la no discriminación o el derecho a la tutela judicial efectiva.

⁶²¹ DERANTY, J. P. y MACMILLAN, C., “The ILO’s decent work initiative: suggestions for an extension of the notion of “decent work””, *Journal of Social Philosophy*, no. 43, 2012, pp. 386-405.

⁶²² Definición extraída de la RAE en el siguiente enlace: <https://dle.rae.es/meta> (última consulta: 22.10.22)

⁶²³ BAEZA SANJUAN, R., “Una aproximación al...”, *op. cit.*, p. 1/5.

⁶²⁴ RODGERS, G., “El trabajo decente...”, *op. cit.*, p. 26

impulso, al menos institucionalmente⁶²⁵. En efecto, argumenta MAUPAIN que la reformulación de objetivos conducida por la Declaración “no puede tener valor formal de una enmienda de la Constitución, ni siquiera el de una interpretación oficial, que sólo la CIT está formalmente facultada para dar”, pero, en relación con lo que dispone sobre el trabajo decente, “compromete por primera vez a la Organización como tal; y, por otro lado, sería vinculante para los Miembros si impugnaran su plena conformidad con la Constitución (...) en la medida en que la han aprobado por unanimidad”⁶²⁶.

Ahora bien, hay autores que, para superar el carácter meramente *aspiracional* del trabajo decente, han estudiado el potencial de adoptar un marco holístico de derechos humanos. Este enfoque replantearía el trabajo decente como un conjunto de obligaciones legales específicas derivadas de la legislación internacional sobre derechos humanos, en un esfuerzo por transformar los compromisos políticos surgidos del paradigma internacional del trabajo decente en unos objetivos jurídicamente exigibles.

En este sentido, MACNAUGHTON y FREY creen que la consideración del trabajo decente como un derecho humano dimanante de la DUDH y, más concretamente, del PIDESC ofrecería importantes ventajas⁶²⁷. En primer lugar, este enfoque no se limitaría al reconocimiento de las cinco categorías de derechos laborales fundamentales, sino que se

⁶²⁵ Para AUVERGNON, P., “De Declaración en...”, *op. cit.*, p. 5/12, es en ese momento, a partir de dicha Declaración, que el concepto de trabajo decente deja de ser “una operación puntual de *marketing* o *lifting* institucional”, para convertirse en un objetivo vinculante para la Organización.

⁶²⁶ *Traducción propia*. MAUPAIN, F., “Nouvelle foundation ou...”, *op. cit.*, p. 8

⁶²⁷ In extenso, MACNAUGHTON, G. y FREY, D. F., “Decent Work for All: A Holistic Human Rights Approach”, *American University International Law Review*, vol. 26, no. 2, 2011, pp. 441-483.

extendería a otros muchos derechos tales como el derecho a elegir libremente un trabajo⁶²⁸; el derecho al pleno empleo⁶²⁹; el derecho a un salario justo⁶³⁰; el derecho al descanso y el disfrute del tiempo libre⁶³¹; el derecho de huelga⁶³² y el derecho a la seguridad social⁶³³. En segundo lugar, un enfoque holístico de derechos humanos permitiría aprovechar la interdependencia propia de estos derechos en la medida en que los conecta en un único sistema, sin categorizar entre unos y otros, considerándolos todos en pie de igualdad, en el fondo el objetivo del trabajo decente no se detiene en los derechos de los trabajadores, sino que trasciende a sus condiciones de vida y a las de sus familias. Por último, mediante este enfoque, el trabajo decente sería tenido en cuenta en los procesos de evaluación de los impactos en los derechos humanos, que son algunos de los métodos y herramientas empleados para la formulación, implementación y supervisión de políticas.

Aunque de este modo se produciría una evidente superposición entre el PIDESC y el Programa de Trabajo Decente, el primero recoge en un único instrumento, actualmente ratificado por más de 170 Estados, un amplio abanico de derechos y ofrece, además, desde la adopción por parte de la AGNU, en diciembre de 2008, del Protocolo Facultativo, la posibilidad de prestar quejas ante un órgano internacional independiente de

⁶²⁸ Artículo 6.1 PIDESC.

⁶²⁹ *Ibid.*

⁶³⁰ Artículo 7.a), i. PIDESC.

⁶³¹ Artículo 7.d) PIDESC.

⁶³² Artículo 8.d) PIDESC.

⁶³³ Artículo 9 PIDESC.

la OIT relativas a violaciones de los derechos económicos y sociales, lo que incluiría también el derecho al trabajo decente⁶³⁴.

Otros autores, en cambio, han proyectado la exigibilidad jurídica del trabajo decente a través de la ratificación de aquellos Convenios que pudieran conformar su dimensión normativa pues, como bien sabemos, su obligatoriedad depende de la voluntad de los Estados soberanos de someterse a los mismos mediante su ratificación expresa⁶³⁵. Desde el punto de vista de su eficacia interna, los Convenios de la OIT han de ser incorporados al ordenamiento jurídico interno por vía del mecanismo de recepción previsto en la Constitución de cada Miembro, que puede prever una recepción automática o, bien, exigir algún tipo de procedimiento interno. En el caso de España, siempre que se trate de normas completas que no precisen de un desarrollo y un complemento posterior, éstas tendrán que ser ratificadas y publicadas en el Boletín Oficial del Estado (BOE), tal y como reza el artículo 96.1 de la Constitución Española (en adelante, CE)⁶³⁶. Es a partir de entonces que los Convenios serán obligatorios para sus destinatarios así como para los órganos jurisdiccionales españoles.

⁶³⁴ El Protocolo Facultativo no crea ningún derecho sustantivo nuevo, sino un mecanismo que permite que personas o grupos presenten quejas ante el CDESC, respecto de violaciones de estos derechos cometidas por un Estado Parte. Por ejemplo, interferir indebidamente en el goce de un derecho, no adoptar medidas dirigidas a su realización, denegar derechos de manera discriminatoria o adoptar medidas deliberadamente regresivas sin justificación adecuada. *Vid.*, AGNU, *Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Documento A/RES/63/117, de 10 de diciembre de 2008,

⁶³⁵ Seguimos aquí a LOZANO LARES, F., “La Eficacia Jurídica...”, *op. cit.*, pp. 28-32

⁶³⁶ VIQUEIRA PÉREZ, C., “Las fuentes del Derecho del Trabajo”, en AA. VV. (Dir. GOERLICH PESET, J. M.), *Derecho del Trabajo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 7ª edición, 2019, pp. 62-63.

Es poco probable que esta última opción salga adelante ya que, con toda seguridad, se toparía con la resistencia de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) que, pese a reconocer la pertinencia de las normas laborales fundamentales, ha manifestado que “el trabajo decente no depende de la ratificación de la totalidad de las normas fundamentales del trabajo”⁶³⁷. En su opinión, que yo personalmente no comparto, la ratificación de los Convenios internacionales del trabajo crearía rigideces en el mercado laboral, dificultaría la creación de empleo, multiplicaría el sector informal y generaría un entorno económico poco atractivo para los inversores, todo lo cual repercutiría negativamente en las economías que buscan ser más competitivas⁶³⁸.

Aunque parece improbable que todos los Estados miembros, en un corto plazo de tiempo, se encuentren capacitados, no solo para ratificar, sino para implementar el denominado “bloque convencional” del trabajo decente, su identificación, además de crear un “mínimo denominador común” por debajo del cual no debería ser jurídicamente tolerable el desempeño de ningún tipo de actividad laboral, puede tener la fuerza suficiente para contribuir a generar un marco de referencia que pudiera servir a los Miembros para sentar las bases de cara a la ratificación futura en aquellos casos en los que las condiciones y las realidades socioeconómicas no estén lo suficientemente maduras para una ratificación inmediata.

⁶³⁷ Puede consultarse la posición mantenida por los empleadores al respecto en OIE, *Trabajo decente. Cómo llevarlo a la práctica: el punto de vista de los empleadores*, Organización Internacional de Empleadores, 2002, párr. 5.

⁶³⁸ *Ibid.*

CAPÍTULO 3. EL TRABAJO DECENTE Y LAS NACIONES UNIDAS

Tras la presentación del trabajo decente en la Memoria del DG de la OIT en 1999, su reconocimiento e integración como objetivo global dentro del sistema de Naciones Unidas ha sido bastante rápido⁶³⁹. Aunque inicialmente quedó excluido de la Agenda del Milenio aprobada en el año 2000 con el propósito de erradicar la pobreza, en poco tiempo el objetivo del empleo pleno y el trabajo decente para todos ha pasado a constituir uno de los diecisiete nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible a ser alcanzados para el 2030.

Por consiguiente, a continuación se revisarán las diversas fases por las que ha pasado el trabajo decente hasta su más alto reconocimiento internacional, así como las lagunas que el actual ODS 8 relativo a la promoción del crecimiento económico, sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos presenta.

3.1. La transición de los ODM a los ODS

3.1.1. El surgimiento de los ODM

El 8 de septiembre del 2000, los líderes de 189 países – incluyendo 147 Jefes de Estado y de Gobierno – se reunieron en la sede de las Naciones Unidas y aprobaron por unanimidad la Declaración del Milenio (en

⁶³⁹ Para una visión general desde el punto de vista de la OIT, *cfr.*, JENKINS, H., LEE, E. y RODGERS, G., *La búsqueda de una globalización justa tres años después. Evaluación de los efectos de la Comisión mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización*, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra, 2008, párrs. 20 y ss.

adelante, DM)⁶⁴⁰. Éste ha sido uno de los pactos más amplios alcanzados por la Comunidad Internacional en el que han reafirmado su fe en el organismo, “en su Carta como cimientos indispensables de un mundo más pacífico, más próspero y más justo”, así como en “los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial”⁶⁴¹.

La DM distinguió seis valores fundamentales considerados esenciales para las relaciones internacionales del nuevo siglo, a saber, la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de la naturaleza y, en último lugar, la responsabilidad común⁶⁴². Consiguientemente, se identificaron siete “objetivos clave” para transformar tales valores compartidos en acciones reales (véase, Tabla 3).

Tabla 3. Los objetivos clave de la Declaración del Milenio

1. La paz, la seguridad y el desarme
2. El desarrollo y la erradicación de la pobreza
3. Protección de nuestro entorno común
4. Derechos humanos, democracia y buen gobierno
5. Protección de las personas vulnerables
6. Atención a las necesidades especiales de África
7. Fortalecimiento de las Naciones Unidas

Fuente: Elaboración propia y ONU⁶⁴³.

⁶⁴⁰ Las presiones y preferencias por parte de organismos como la OCDE, los distintos Estados miembros de las Naciones Unidas, ONG, movimientos sociales o empresas privadas variaban según sus intereses y valores propios. *Cfr.*, HULME, D., *The making of the Millennium Development Goals: Human Development Meets Results-based Management in an Imperfect World*, Brooks World Poverty Institute, Working Paper 16, 2007, p. 11.

⁶⁴¹ AGNU, *Declaración del Milenio*, Resolución aprobada el 13 de septiembre de 2000, A/RES/55/2*, párrs. 1-2. Puede accederse al texto íntegro en el siguiente enlace: <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf> (última consulta: 20.11.2021).

⁶⁴² *Ibid.*, párr. 6.

⁶⁴³ *Ibid.*, párr. 8-30.

Al término de la Conferencia del Milenio, la AGNU le encargó a K. Annan, entonces Secretario General del organismo (a partir de ahora, SG), la elaboración de una hoja de ruta a largo plazo para la aplicación práctica de la Declaración⁶⁴⁴. El producto final vio la luz en septiembre de 2001, adoptando la forma de un informe titulado “*Guía General para la Aplicación de la Declaración del Milenio*” (a continuación Guía General)⁶⁴⁵. Fue en este documento donde se presentaron formalmente los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (por todos conocidos como ODM) como un conjunto concreto de objetivos y metas que debían contribuir a centrar el establecimiento de prioridades a nivel internacional. Éstos identificaban una amplia gama de asuntos que abarcaban desde la pobreza, la educación, la salud, el género, el medio ambiente, hasta la cooperación internacional⁶⁴⁶. Desde entonces, vinieron a configurar el diálogo sobre el desarrollo y la inversión⁶⁴⁷.

⁶⁴⁴ Para la elaboración de la misma, se tuvieron en cuenta las conversaciones mantenidas con los Estados miembros, incluidos los debates críticos surgidos con el Grupo de los 77 (G77), así como las aportaciones de expertos procedentes de UNICEF, el UNFPA, la OCDE, el BM, el FMI y, posteriormente, la OMS. *Vid.*, McARTHUR, J. W., “The Origins of the Millennium Development Goals”, *SAIS Review of International Affairs*, vol. 34, no. 2, 2014, p. 7.

⁶⁴⁵ AGNU, *Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio*, Informe del Secretario General en el marco del seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, de 6 de septiembre de 2001, A/56/326, disponible en el siguiente enlace: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/526/11/PDF/N0152611.pdf?OpenElement> (última consulta: 20.11.2021).

⁶⁴⁶ *Ibid.*, párr. 80.

⁶⁴⁷ De hecho, ha habido agencias de desarrollo que guiaron sus actividades en función de las metas establecidas por los ODM. *Vid.*, SUMNER, A. y TIWARI, M., *After 2015: international development policy at the crossroads*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2009, pp. 43-73.

Los ODM, sin embargo, no eran del todo nuevos⁶⁴⁸. Se trataba de una recapitulación de asuntos específicos abordados en diversos informes internacionales y en múltiples Cumbres de las Naciones Unidas celebradas durante la década de los noventa⁶⁴⁹. Este período marcó un hito en la evolución de las estrategias para la reducción de la pobreza⁶⁵⁰. Con el final de la Guerra Fría y los duros efectos sociales de las políticas neoliberales en el telón de fondo, iniciaron a proliferar nuevas ideas vinculadas con el desarrollo económico. A modo de ejemplo, el BM publicó el *Informe sobre Desarrollo Mundial 1990*, en el que expresaba su preocupación por el alto índice de pobreza mundial y, con ello, la importancia de combinar la reforma económica con políticas de carácter eminentemente social⁶⁵¹. De manera más destacada, en ese mismo año, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presentó el que sería su primer *Informe sobre el Desarrollo Humano*, apostando, frente a un modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico, por un modelo de desarrollo humano en el que las vidas humanas debían ser puestas al centro del desarrollo y del

⁶⁴⁸ Para HULME, por ejemplo, los antecedentes de los ODM son situados ya a mediados del siglo XX, pues es ahí, a partir de la adopción de la DUDH, que se manifiesta internacionalmente la voluntad de erradicar o, como mínimo, reducir la pobreza mundial. En *The making of...*, *op. cit.*, p. 3. Similarmente, McARTHUR, los ha definido como un producto de “destilación fraccionada”, dado que surgen de una amplia gama de procesos globales en los que han participado una multitud de actores a lo largo de diversos años, *vid.*, McARTHUR, J. W., “The Origins of...”, *op. cit.*, p. 6.

⁶⁴⁹ Por todos, HAINES, A. y CASSELS, A., “Can the millennium development goals be attained?”, *BMJ*, vol. 329, 2004, p. 394.

⁶⁵⁰ MACNAUGHTON, G. y FREY, D. F., “Decent Work, Human Rights, and the Millennium Development Goals”, *Hastings Race and Poverty Law Journal*, vol. 7, no. 2, 2010, p. 331.

⁶⁵¹ Puede accederse al documento íntegro en inglés en el siguiente enlace: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5973/WDR%201990%20-%20English.pdf?sequence=5&isAllowed=y> (última consulta: 20.11.2021).

pensamiento económico⁶⁵². También se establecieron numerosos objetivos y metas internacionales a través de una serie de sucesivas conferencias de las Naciones Unidas sobre temas específicos. Las agendas cubrieron prioridades tales como la infancia (Nueva York, 1990)⁶⁵³; el medio ambiente (Río de Janeiro, 1992)⁶⁵⁴; los derechos humanos (1993)⁶⁵⁵; la población (El Cairo, 1994)⁶⁵⁶; el desarrollo social (Copenhague, 1995)⁶⁵⁷; y la situación de la mujer (Beijing, 1995)⁶⁵⁸.

Antes de que se adoptara la DM, los asuntos abordados en las conferencias internacionales ya habían sido integrados en un breve listado

⁶⁵² PNUD., *Desarrollo Humano Informe 1990*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1990.

⁶⁵³ La Cumbre Mundial a favor de la Infancia, celebrada los días 29 y 30 de septiembre de 1990, consiguió movilizar el apoyo público y el compromiso político y establecer objetivos concretos a fin de mejorar las perspectivas de los niños en el mundo.

⁶⁵⁴ La Cumbre para la Tierra, celebrada del 3 al 14 de junio de 1995, constituyó un momento decisivo en las negociaciones internacionales sobre las cuestiones del medio ambiente y el desarrollo ya que en ella se puso de manifiesto que la sostenibilidad medioambiental debía ser un componente esencial de cualquier estrategia global.

⁶⁵⁵ Celebrada del 14 al 25 de junio de 1993, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirmó los principios expresados en la Carta de Naciones Unidas y avanzó el reconocimiento de los derechos de la mujer.

⁶⁵⁶ La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada del 5 al 13 de septiembre de 1994, fue especialmente importante para la posterior formulación de los ODM, dado que, tras intensos debates sobre los derechos humanos, la población, la salud sexual y reproductiva, la igualdad entre los géneros y el desarrollo sostenible, se alcanzó un consenso a escala mundial, que situaba la dignidad individual y los derechos humanos al centro del desarrollo y, además, reconocieron derechos reproductivos para todos y objetivos temporales de reducción de la mortalidad infantil y materna y de acceso a los servicios de salud reproductiva.

⁶⁵⁷ Como bien han destacado diversos autores, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social, reunida del 6 al 12 de marzo de 1995, ha sido “crucial” para los ODM pues se alcanzó por primera vez un consenso global que consideraba la reducción de la pobreza como un objetivo prioritario para el desarrollo. *Cfr.*, HULME, D., *The making of...*, *op. cit.*, p. 5 y MACNAUGHTON, G. y FREY, D. F., “Decent Work, Human...”, *op. cit.*, 2010, p. 332.

⁶⁵⁸ La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, reafirmó los objetivos relativos a la igualdad de género y al empoderamiento de la mujer.

de “Objetivos Internacionales de Desarrollo” (OID) elaborado por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, CAD-OCDE)⁶⁵⁹. Estos objetivos identificados por la OCDE inspiraron el contenido de la DM, pues a partir de la adición de algunos pocos objetivos más, en particular aquellos concernientes a la sostenibilidad del medio ambiente y la asociación mundial para el desarrollo, surgieron los nuevos ODM⁶⁶⁰.

En el año 2001, momento en el que K. Annan publicó la Guía General, la DM fue traducida en ocho objetivos con la principal finalidad de “dar vida” a un programa de desarrollo internacional que fuera mensurable y tangible⁶⁶¹. Tal y como puede observarse en la Tabla 4, de entre los muchos compromisos asumidos a lo largo de la década, solo ocho fueron seleccionados como prioritarios por la Comunidad Internacional, los cuales fueron inicialmente desglosados en dieciocho metas y en un total de

⁶⁵⁹ A la luz del descenso en los presupuestos de ayuda, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE resumió los asuntos prioritarios en siete OID con la esperanza de que éstos pudieran motivar a sus donantes a retomar sus contribuciones. Bajo el impulso de las Cumbres internacionales, estos Objetivos adquirieron una mayor atención por parte de los países occidentales; no obstante, no inspiraron la suficiente confianza a aquellos en desarrollo pues las promesas de “colaboración” y “partenariado” antes parecían retórica más que realidad. De hecho, los OID omitieron metas específicas para los países desarrollados. De los siete objetivos establecidos, todos debían ser alcanzados por países en desarrollo, ni uno marcaba metas para los países desarrollados; de modo que no es de extrañar que éstos no ganasen mucha tracción más allá de los países donantes. Puede consultarse el listado completo en inglés en el siguiente enlace: <https://www.oecd.org/dac/2508761.pdf> (última consulta: 21.11.2021).

⁶⁶⁰ WAAGE, J. *et al.*, “The Millennium Development Goals: a cross-sectoral analysis and principles for goal setting after 2015”, *The Lancet*, vol. 376, 2010, p. 993.

⁶⁶¹ ALSTON, P., “Ships passing in the night: The current state of the Human Rights and Development debate seen through the lens of the Millennium Development Goals”, *Human Rights Quarterly*, vol. 27, no. 3, 2005, p. 756.

cuarenta y ocho indicadores con el objeto de que pudiera medirse su progreso.

Tabla 4. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en sus inicios

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio	
Objetivos y metas extraídos de la Declaración del Milenio	Indicadores para el seguimiento de los progresos
Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre	
<p>Meta 1. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día.</p> <p>Meta 2. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre.</p>	<p>1. Porcentaje de la población cuyos ingresos son inferiores a 1 dólar por día</p> <p>2. Coeficiente de la brecha de pobreza (la incidencia de la pobreza multiplicada por la gravedad de la pobreza)</p> <p>3. Proporción del consumo nacional que corresponde a la quinta parte más pobre de la población</p> <p>4. Número de niños menores de 5 años de peso inferior al normal</p> <p>5. Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria</p>
Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal	
<p>Meta 3. Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.</p>	<p>6. Tasa de matrícula en la enseñanza primaria</p> <p>7. Porcentaje de los estudiantes que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado</p> <p>8. Tasa de alfabetización de las personas de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años</p>
Objetivo 3. Promover la igualdad entre los sexos	
<p>Meta 4. Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015.</p>	<p>9. Relación entre niñas y niños en la educación primaria, secundaria y superior</p> <p>10. Relación entre las tasas de alfabetización de las mujeres y los hombres de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años</p> <p>11. Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector agrícola</p>

	12. Proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional
Objetivo 4. Reducir la mortalidad infantil	
Meta 5. Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.	13. Tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años 14. Tasa de mortalidad infantil 15. Porcentaje de niños de 1 año vacunados contra el sarampión
Objetivo 5. Mejorar la salud materna	
Meta 6. Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.	16. Tasa de mortalidad materna 17. Porcentaje de partos con asistencia de personal sanitario especializado
Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	
Meta 7. Haber detenido y comenzado a reducir, para 2015, la propagación del VIH/SIDA.	18. Tasa de morbilidad del VIH entre las mujeres embarazadas de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años 19. Tasa de uso de anticonceptivos 20. Número de niños huérfanos por causa del VIH/SIDA
Meta 8. Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.	21. Índices de morbilidad y mortalidad palúdicas 22. Proporción de la población de zonas de riesgo de paludismo que aplica medidas eficaces de prevención y tratamiento del paludismo. 23. Tasas de morbilidad y mortalidad asociadas a la tuberculosis ^[L] _[SEP]
Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	
Meta 9. Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente.	25. Proporción de la superficie de las tierras cubiertas por bosques 26. Superficie de las tierras protegidas para mantener la diversidad biológica 27. Producto interno bruto (PIB) por unidad de utilización de energía (representa el uso eficiente de la energía) 28. Emisiones de dióxido de carbono (per cápita) [Más dos indicadores de la contaminación atmosférica global: el agotamiento de la capa de ozono y la acumulación de gases de efecto invernadero]

<p>Meta 10. Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable.</p> <p>Meta 11. Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.</p>	<p>29. Proporción de la población con acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua</p> <p>30. Proporción de la población con acceso a mejores servicios de saneamiento</p> <p>31. Proporción de la población con derecho seguro a la tenencia de tierra</p>
<p>Objetivo 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo</p>	
<p>Meta 12. Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio Se incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional.</p> <p>Meta 13. Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Se incluye el acceso libre de aranceles y cupos de las exportaciones de los países menos adelantados; el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial, y la concesión de una asistencia para el desarrollo más generosa a los países que hayan expresado su determinación de reducir la pobreza.</p> <p>Meta 14. Atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y los resultados del vigésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General)</p> <p>Meta 15. Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.</p>	<p>Asistencia oficial para el desarrollo (AOD)</p> <p>32. La AOD neta como porcentaje del producto nacional bruto (PNB) de los países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE (los objetivos son destinar el 0,7% del total del ingreso nacional bruto a la AOD y el 0,15% a los países menos adelantados)</p> <p>33. Proporción de la AOD destinada a los servicios sociales básicos (educación básica, atención primaria de la salud, nutrición, abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento)</p> <p>34. Proporción de la AOD que no está condicionada</p> <p>35. Proporción de la AOD destinada al medio ambiente de los pequeños Estados insulares en desarrollo</p> <p>36. Proporción de la AOD destinada al sector del transporte de los países sin litoral</p> <p>Acceso a los mercados</p> <p>37. Proporción de las exportaciones (por su valor y sin incluir las armas) admitidas libre de derechos y cupos</p>

<p>Meta 16. En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.</p> <p>Meta 17. En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo.</p> <p>Meta 18. En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.</p>	<p>38. Aranceles y cupos medios aplicados a los productos agrícolas y textiles y el vestido</p> <p>39. Subsidios a la exportación y la producción de productos agrícolas en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)</p> <p>40. Proporción de la AOD ofrecida para ayudar a crear la capacidad comercial</p> <p>Sostenibilidad de la deuda</p> <p>41. Proporción de la deuda bilateral oficial de los países pobres muy endeudados que ha sido cancelada</p> <p>42. Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios</p> <p>43. Proporción de la AOD ofrecida como alivio de la deuda</p> <p>44. Número de países que alcanzan los puntos de decisión y de culminación en la iniciativa para la reducción de la deuda de los países muy endeudados</p> <p>45. Tasa de desempleo de las personas comprendidas entre los 15 y los 24 años</p> <p>46. Proporción de la población con acceso estable a medicamentos esenciales a precios razonables</p> <p>47. Número de líneas de teléfono por 1.000 habitantes</p> <p>48. Número de computadoras personales por 1.000 habitantes</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia y ONU⁶⁶².

El lanzamiento de los ODM prometió así la apertura de un nuevo capítulo en el desarrollo mundial. La pobreza extrema, el hambre y la privación de agua en el mundo debían ser reducidas a la mitad para 2015;

⁶⁶² Tabla extraída de AGNU, *Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio*, Informe del Secretario General en el marco del seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, de 6 de septiembre de 2001, A/56/326, pp. 64-67.

en materia de mortalidad materna e infantil las reducciones a lograr eran todavía mayores. La educación primaria, además, debía ser universal; mientras que para el 2020 se debía haber mejorado la vida de, como mínimo, 100 millones de habitantes de tugurios.

Éstos, no obstante, constituyeron tan solo una fracción de una más amplia visión de desarrollo expresada en la DM⁶⁶³. No se llegaron a elaborar metas para objetivos clave como, por ejemplo, la paz, la seguridad y el desarme o los derechos humanos. Los elementos incorporados a los ODM eran las metas específicas asociadas a un único objetivo de la Declaración, concretamente aquel relativo al desarrollo y la erradicación de la pobreza.

Pese a todo, no se puede obviar su carácter revolucionario en cuanto reflejaron la pobreza como un fenómeno multidimensional, fijando la reducción de la misma como una de las prioridades absolutas – sino la principal – de la agenda internacional del desarrollo⁶⁶⁴. A diferencia de esfuerzos previos realizados para coordinar los ODM, los ODM fueron “innovadores”⁶⁶⁵ en la medida en que, a primera vista, no se limitaron a establecer metas que debían ser alcanzadas únicamente por los países en desarrollo, sino que los propios objetivos involucraban a una multiplicidad de países económica, social y culturalmente dispares y reconocían la

⁶⁶³ Así lo constatan WAAGE, J. *et al.*, “The Millennium Development...”, *op. cit.*, p. 997.

⁶⁶⁴ Los ODM ponen de manifiesto la urgente necesidad de una acción compartida al mostrar el retraso que existe en los avances con respecto de las expectativas. En HAINES, A. y CASSELS, A., “Can the millennium...”, *op. cit.*, p. 394.

⁶⁶⁵ Quizás más que “innovadores”, los ODM son – bajo este aspecto en concreto – “realistas”, pues reconocieron el rol que pueden jugar los países desarrollados sobre la consecución de los demás objetivos por parte de aquellos en desarrollo. *Cfr.*, HAINES, A. y CASSELS, A., “Can the millennium...”, *op. cit.*, p. 394.

contribución de los países desarrollados sobre aquellos en desarrollo mediante un sistema comercial más justo y receptivo, la ayuda al desarrollo, el alivio de la deuda, el acceso a medicamentos esenciales y la transferencia de la tecnología⁶⁶⁶.

Los ODM representaron por tanto un “punto de referencia” para los esfuerzos internacionales en materia de desarrollo y, sobre todo, una herramienta unificada a través de la cual evaluar los programas, las políticas y las estrategias de reducción de pobreza por parte, no solo de los Gobiernos, sino también de empresas privadas, organizaciones internacionales y la sociedad civil⁶⁶⁷. Esto fue posible en virtud de cuatro motivos concretos que, a su vez, han constituido sus principales puntos fuertes: la consensualidad, el minimalismo, la temporalidad y la mensurabilidad⁶⁶⁸.

Estos objetivos, en efecto, emanaron de la DM, un documento internacional que gozaba de una enorme legitimidad política⁶⁶⁹. El compromiso firmado por los 189 Estados superó con creces el carácter de compromiso derivado de un discurso o una mera resolución, de ahí que no sorprende que se haya afirmado que los ODM simbolizaran “la primera

⁶⁶⁶ A tal respecto, véase en la Tabla 4 las metas establecidas para el Objetivo 8.

⁶⁶⁷ McARTHUR, J. W., “The Origins of...”, *op. cit.*, p. 6.

⁶⁶⁸ Sigo principalmente a ALSTON, P., “Ships passing in...”, *op. cit.*, pp. 756-757.

⁶⁶⁹ Como explicarían HULME, D. y FAKUDA-PARR. S., *International Norm Dynamics and ‘the End of Poverty’: Understanding the Millenium Development Goals (MDGs)*, Working Paper 96, Brooks World Poverty Institute, 2009, p. 6, al ser esta Cumbre la mayor reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la historia, las probabilidades de que los gobiernos apoyasen los procesos de seguimiento para aplicar la DM eran mayores dado que fue adoptada por el Jefe de Estado o de Gobierno, a diferencia de la mayoría de declaraciones de la ONU, en las que los países estaban tan solo representados a nivel ministerial.

visión de desarrollo global que combina el respaldo político mundial con un enfoque claro sobre los pobres del mundo y los medios de comprometerse directamente con ellos”⁶⁷⁰.

Los ODM, además, constituyeron un conjunto de objetivos mínimos. Para algunos, la decisión de optar por un listado “limitado y selectivo” les otorgó una mayor credibilidad y esperanza para con su consecución⁶⁷¹. La brevedad de la lista les permitía “caber en el reverso de una tarjeta de visita, que podría meterse tan fácilmente en el bolsillo de un funcionario público estadounidense así como en el de un agricultor indio”⁶⁷². Es decir, se trataba de unos objetivos a disposición de todas las personas en cualquier parte del mundo. Un elenco relativamente breve de objetivos de desarrollo humano presentaba la capacidad de movilizar con más facilidad a la opinión pública y la acción política, ya que de ser introducidos todos los aspectos del desarrollo, con toda probabilidad, los ODM se verían sobrecargados e irrealizables para la mayoría de sus usuarios⁶⁷³.

Estos objetivos fueron asimismo sometidos a plazos. De un total de dieciocho metas, diez de ellas eran cuantitativas y, de esas diez, nueve

⁶⁷⁰ PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, Ediciones Mundi-Prensa, 2003, p. v.

⁶⁷¹ Nuevamente, ALSTON, P., “Ships passing in...”, *op. cit.*, pp. 756.

⁶⁷² *Traducción propia*. NORTON, A. y STUART, E., “SDGs: why 17 goals and 169 targets are not such a bad thing?”, *The Guardian*, publicado el 26 de noviembre de 2014, disponible en el siguiente enlace: <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2014/nov/26/implementing-sustainable-development-goals> (última consulta: 22.11.2021)

⁶⁷³ Así la considera VANDERMOORTELE, J., “The MDG Story: Intention Denied”, *Development and Change*, vol. 42, no. 1, 2011, p. 8.

establecían como fecha máxima para su logro el 2015⁶⁷⁴. Este marco temporal no solo proporcionó una sensación de urgencia en su consecución, sino que además sirvió para comprobar sus avances puesto que, en el fondo, un objetivo sin un principio y un fin, no era ni específico ni medible, y consecuentemente, tampoco era alcanzable.

Al ser complementados por un conjunto de indicadores estadísticos, aprovecharon el poder de los números que servirían para garantizar una correcta labor de supervisión, seguimiento y evaluación, proporcionando parámetros de referencia mundiales para la rendición de cuentas y facilitando así la comparación del progreso humano entre los distintos Estados⁶⁷⁵.

Los ODS fueron impulsados mediante la creación de un robusto aparato institucional para su rápida promoción y puesta en práctica⁶⁷⁶. Más allá de la Campaña del Milenio, ideada con la finalidad de movilizar e inspirar a los actores de la sociedad civil a trabajar en pos de los ODM; en 2002 el SG lanzó el Proyecto del Milenio, en el que participaron una amplia red de responsables políticos, profesionales y expertos, para elaborar un Plan de Acción en el que se identificasen las estrategias necesarias para hacer de estos objetivos una realidad en todos los países, especialmente en aquellos que más dificultades presentaban⁶⁷⁷.

⁶⁷⁴ La meta 11 constituía la sola excepción pues establecía que la mejora de las condiciones de los habitantes de barrios marginales debía ser alcanzada para el año 2020.

⁶⁷⁵ ALSTON, P., “Ships passing in...”, *op. cit.*, pp. 756.

⁶⁷⁶ *Ibid.*

⁶⁷⁷ Para más información, puede consultarse el siguiente enlace: <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/UNDP-in-action/2005/spanish/IAR05-Spanish-Proyecto.pdf> (última consulta: 25.22.2021).

Aun así, no todo el mundo los ha considerado como una bendición divina para el desarrollo humano. Los ODM han sido objeto de numerosas críticas por parte de la doctrina científica. Los propios “puntos fuertes” aclamados por sus defensores han sido destacados, simultáneamente, como sus principales debilidades⁶⁷⁸.

Diversos autores han coincidido en que los ODM supusieron un renovado reflejo de *neocolonialismo jurídico* por parte de los países desarrollados sobre aquellos en desarrollo⁶⁷⁹. Salvo el Objetivo 8, los demás objetivos eran una reproducción cuasi literal de los ODI, promovidos – como ya se ha mencionado previamente – por el CAD-OCDE, un organismo mayoritariamente compuesto por países del “Primer Mundo”. El conjunto de objetivos nació además de un acuerdo entre un número reducido de agencias internacionales de desarrollo y de un pequeño grupo de tecnócratas pertenecientes a las Naciones Unidas⁶⁸⁰, obviando por

⁶⁷⁸ FAKUDA-PARR, S., “MDG strengths as weaknesses”, *Great Insights*, vol. 2, no. 2, 2013, versión en línea disponible en el siguiente enlace: <https://ecdpm.org/great-insights/what-prospects-new-development-framework-post-2015/mdg-strengths-weaknesses/> (última consulta: 22.11.2021).

⁶⁷⁹ Los ODM buscaban un nuevo pretexto para prestar ayuda en el contexto de la geopolítica de la posguerra fría y la globalización neoliberal. Por todos, MACNAUGHTON, G. y FREY, D. F., “Decent Work, Human...”, *op. cit.*, 2010, p. 344.

⁶⁸⁰ Para SANAHUJA, J.A. y TEZANOS VÁZQUEZ, S., “*Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*”, *Política Social*, vol. 54, núm. 2, 2017, p. 537, los ODM puede ser considerados como “un instrumento legitimador de la globalización y un medio para facilitar su difusión, suavizando los costes sociales, el impacto en la pobreza y desigualdad de las políticas de liberalización y ajuste promovidas por esos actores en el mundo en desarrollo”.

completo la opinión pública y posibles aportaciones que hubieran podido realizarse desde la sociedad académica y civil⁶⁸¹.

De igual forma, muchos se han mostrado preocupados por la simplicidad de los objetivos, pues a su parecer no eran lo suficientemente “transformadores” como para cumplir con los desafíos planteados por el nuevo milenio⁶⁸². Los objetivos se centraron fundamentalmente en la pobreza y su reducción, lo que supuso una acotada concepción del desarrollo, que hasta entonces se había centrado en la ampliación de la capacidad productiva de las economías con el objetivo de mejorar el nivel de vida de las personas⁶⁸³. Para SAITH, esta visión “minimalista” representó una suerte de “traición” a los valores y derechos universales reconocidos en la DM, dado que no solo se reflejaron parcialmente los objetivos en ella contenidos, sino que también se prescindió de valores tan esenciales como son la libertad, la tolerancia y la igualdad⁶⁸⁴. La sociedad civil se mostró molesta por la omisión de la desigualdad, la desatención de los grupos marginados o excluidos, la debilidad de los objetivos de

⁶⁸¹ Es por este motivo que HULME y FAKUDA-PARR han criticado la formulación “antidemocrática” de los ODM, *vid.*, ., *International Norm Dynamics...*, *op. cit.*, p. 18. De igual manera, BISSIO, R., “Civil society and the MDGs”, *Development Policy Journal*, no. 3, 2003, pp. 151-160, ha lamentado la falta de consideración por parte del Secretario General de la ONU, reconociendo que para la sociedad civil la negociación de los ODM representó un retroceso frente a los logros alcanzados durante la década de los noventa en la democratización de los procesos del organismo, puesto que la sociedad civil no había sido llamada a participar en las consultas.

⁶⁸² De hecho, hay quien, de manera crítica, los ha denominado “Objetivos de Desarrollo Mínimos”. *Vid.*, HARCOURT, W., “The millennium development goals: a missed opportunity?”, *Development*, no. 48, p 1.

⁶⁸³ FAKURA-PARR, S., “From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shift in purpose, concept, and politics of global goal setting for development”, *Gender & Development*, vol. 24, no. 1, 2016, p. 45.

⁶⁸⁴ Para SAITH, A., “From universal values to Millennium Development Goals: Lost in Translation”, *Development and Change*, vol. 37, no. 6, 2006, pp. 1167-1199.

“asociación” mundial por carecer de metas cuantitativas⁶⁸⁵, la falta de ambición de los objetivos, así como por el “olvido” de cuestiones tan importantes como la salud reproductiva de las mujeres, la gobernanza, los conflictos o el trabajo decente para todos, entre muchas otras⁶⁸⁶.

Desde una perspectiva de derechos humanos también se han producido numerosas objeciones⁶⁸⁷. La propia Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas de los Derechos Humanos (OACDH), junto con académicos y profesionales en el área, han criticado sistemáticamente los ODM por no ajustarse adecuadamente a las normas y principios de los derechos humanos, especialmente aquellos relativos a la igualdad, la participación, la no discriminación y la transparencia⁶⁸⁸. Pese al estrecho vínculo existente entre los ODM y los derechos humanos, especialmente aquellos socioeconómicos, en lugar de integrarlos, los primeros han eludido el marco presentado por los segundos. De este modo, se ha desaprovechado la perfecta oportunidad brindada para fortalecer las sinergias entre el protagonismo político de los ODM y las obligaciones jurídicas internacionales dimanantes de los derechos humanos.

⁶⁸⁵ Como han señalado MACNAUGHTON, G. y FREY, D. F., “Decent Work, Human...”, *op. cit.*, 2010, p. 344, del total de los ocho ODM, los Objetivos del 1 al 7 estaban dirigidos expresamente a los países en desarrollo y complementados por metas temporales específicas e indicadores estadísticos concretos; al tiempo que, el Objetivo 8, que definía las obligaciones de los países desarrollados, carecía de la especificidad temporal y cuantitativa.

⁶⁸⁶ *Ibid.* La redacción del Objetivo 1 era inadmisibles pues, aun alcanzando para 2015 las Metas 1 y 2, se seguía dejando a la mitad de las personas que padecen hambre padeciendo hambre y a la mitad de las personas que viven con menos de un dólar al día viviendo con menos de un dólar al día.

⁶⁸⁷ Por todos, ALSTON, P., “Ships passing in...”, *op. cit.*, pp. 755-829.

⁶⁸⁸ OHCHR, *Claiming the Millennium Development Goals: A human rights approach*, United Nations, New York and Geneva, 2008.

Por último, la doctrina científica ha subrayado el efecto “distorsivo” de los indicadores seleccionados para medir las metas propuestas⁶⁸⁹. Aunque la utilización de un marco basado en resultados era uno de los principales atractivos de los ODM en cuanto ofrecía a los Estados la posibilidad de ver un rendimiento medible en la inversión; los indicadores seleccionados cubrían tan solo una parte ínfima de un problema mucho más amplio y extenso, de tal manera que aun registrando un progreso satisfactorio, se podía dar un deterioro destacable en otro gran número de dimensiones de igual o mayor relevancia que quedaban al margen su monitorización⁶⁹⁰.

En resumen, no se puede negar que pese a sus evidentes imperfecciones y deficiencias, los ODM han elevado mundialmente la preocupación por el bienestar humano, el desarrollo y la pobreza. Incluso

⁶⁸⁹ FAKUDA-PARR, S., “MDG strengths as...”, *op. cit.*

⁶⁹⁰ Como destacan WAAGE, J. *et al.*, “The Millennium Development...”, *op. cit.*, pp. 1000 y ss., el ODM 2 es representativo de esta crítica. En efecto, a este objetivo que pretende “lograr la enseñanza primaria universal”, se le asigna una meta que pretende “velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria”. Esta meta, a su vez, va acompañada de tres indicadores, siendo el primero, la tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria. Por lo tanto, “...los avances en el ODM 2 han sido representados por los cambios en esta tasa. Sin embargo, esta medida implica una visión muy limitada de la educación primaria. En algunos contextos, la matriculación en la educación, incluso en el último grado de la primaria, puede significar poco más que tener el nombre registrado en un registro de matriculación. La proporción no indica la asistencia regular, la participación en las oportunidades de aprendizaje o el logro de resultados de aprendizaje que sean útiles, relevantes o duraderos a medida que el niño se desarrolla hacia la adolescencia y la edad adulta. Las medidas o los indicadores de los objetivos tampoco indican qué tipos de acciones podrían haberse tomado, o podrían tomarse, para aumentar el rendimiento, como el suministro de profesores, la formación de los mismos, la reforma de la política lingüística, la reforma del plan de estudios o el suministro de materiales de aprendizaje. (...) Una vez que se considera que se han alcanzado los objetivos, la atención puede dirigirse a otros ámbitos. Si la consecución de los objetivos es inferior a la de las metas, es posible que no se produzcan más avances con respecto a ese objetivo”.

aquellos que se han mostrado más críticos con estos objetivos han terminado por admitir que “han tenido un éxito considerable”⁶⁹¹. Sin margen de duda, han tenido la capacidad de impulsar la búsqueda del bienestar humano a nivel global. Éstos han influido tanto en los países del Norte como en aquellos del Sur, movilizándolo los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y la propia sociedad civil. Han establecido prioridades locales, configurado los presupuestos nacionales y respaldado el gasto social incluso en tiempos de crisis económica. En definitiva, los ODM han recibido el impulso necesario para calar profundamente en la opinión pública.

3.1.2. La sorprendente omisión del trabajo decente en el marco de los ODM

Por razón de la materia que aquí nos ocupa, el aspecto que más interesa y que será abordado en mayor profundidad en los siguientes párrafos es aquel relativo a la ausencia de un objetivo concreto relativo al “pleno empleo y a un trabajo decente para todos”⁶⁹².

⁶⁹¹ Extraído de LANGFORD, M., “A poverty of rights: Six ways to fix the MDGs”, *IDS Bulletin*, vol. 41, no. 1, 2010, p. 89.

⁶⁹² No se puede ocultar que en el marco de los ODM se incluyeron dos temas vinculados con el trabajo entre las metas e indicadores. Por una parte, uno de los indicadores del Objetivo 3 - promover la igualdad entre los sexos – aludía a la proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector agrícola. Por otra, el Objetivo 8 - fomentar una asociación mundial para el desarrollo – incorporaba una meta vinculada al trabajo digno y productivo de los jóvenes. El indicador correspondiente a esta meta era la “tasa de desempleo de las personas comprendidas entre los 15 y los 24 años”.

La gran sorpresa, o mejor dicho decepción, fue la ausencia de este asunto en la formulación inicial de los ODM⁶⁹³. Tan solo cinco años antes, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente habían formado parte de los cuatro temas principales – junto con un entorno propicio para el desarrollo social, la erradicación de la pobreza y la integración social – del Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social de Copenhague. La propia DM había incluido entre sus prioridades la elaboración y aplicación de estrategias que proporcionasen a los jóvenes de todo el mundo la posibilidad real de encontrar un trabajo digno y productivo⁶⁹⁴. En la Agenda del Trabajo Decente de la OIT, se expresaba la preocupación respecto de las tendencias del fenómeno de la globalización y la necesidad de promover los ideales de un trabajo decente para mitigar la pobreza. De igual manera, la Memoria del DG de la OIT de 2001 había iniciado a analizar diferentes tipos de acción a fin de reducir el déficit de trabajo decente como vía fundamental para salir de la pobreza⁶⁹⁵. En el encuentro organizado por la AGNU transcurridos cinco años desde la Cumbre Social, se había adoptado una resolución que promovía nuevas iniciativas en pro del desarrollo social, que incluía, a modo de tercer compromiso, una parte dedicada a “Promover el objetivo del pleno empleo

⁶⁹³ Son muchos los autores que se han mostrado sorprendidos por la ausencia de este asunto entre los ODM iniciales. A modo ejemplificativo, VAN DER HOEVEN, R., “Full employment target: What lessons for a post-2015 development agenda?”, *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 15, nos. 2-3-, 2014, pp. 161-175 y FREY, D. F. y MACNAUGHTON, G., “A Human Rights lens on the full employment and decent work in the 2030 Sustainable Development Agenda”, *Journal of Workplace Rights*, vol. 1, no. 13, 2016, pp. 1-13.

⁶⁹⁴ AGNU, *Declaración del Milenio*, Resolución aprobada el 13 de septiembre de 2000, A/RES/55/2*.

⁶⁹⁵ OIT, *Reducir el déficit...*, *op. cit.*

como prioridad básica de las políticas económicas y sociales y preparar a todas las mujeres y hombres para conseguir medios de vida seguros y sostenibles mediante el trabajo y el empleo productivos elegidos libremente”⁶⁹⁶. Así las cosas, habiéndose adoptado esta resolución de seguimiento a la vez que las conclusiones de las Naciones Unidas sobre la formulación de los ODM, cabe preguntarse: ¿cómo es posible que el pleno empleo y el trabajo decente quedasen finalmente excluidos del listado definitivo de ODM?

Las respuestas a la anterior pregunta han sido muchas y muy variadas. Hay quien ha atribuido la omisión de dicha referencia a la dificultad que el pleno empleo y el trabajo decente planteaban en términos de medición⁶⁹⁷. Para otros, su ausencia ha obedecido a motivos políticos, puesto que el asunto hubiese podido suscitar polémica y tensiones entre los Estados miembros al momento de alcanzar un acuerdo común⁶⁹⁸. Para la mayoría, no obstante, ello ha sido una consecuencia directa de la falta de implicación por parte de la OIT y de las demás organizaciones transnacionales del trabajo durante la última década del siglo XX⁶⁹⁹. De hecho, inicialmente la OIT los consideró como una simple “moda

⁶⁹⁶ AGNU, *Nuevas iniciativas en pro del desarrollo social*, resolución aprobada el 15 de diciembre de 2000, A/RES/S-24/2, disponible en el siguiente enlace: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/665/19/PDF/N0066519.pdf?OpenElement> (última consulta: 08.11.2021).

⁶⁹⁷ VAN DER HOEVEN, R., “Full employment target...”, *op. cit.*, p. 161.

⁶⁹⁸ *Ibid.*, pp. 161-162.

⁶⁹⁹ HULME, D., *The making of...*, *op. cit.*, p. 12.

pasajera”⁷⁰⁰, de modo que no se involucró en exceso y volcó todos sus esfuerzos en otros proyectos, en aquel momento para ella prioritarios, tales como la Agenda del Trabajo Decente o el seguimiento de la Cumbre Social celebrada en 1995⁷⁰¹.

Sin embargo, ante el no reconocimiento de la importancia capital del trabajo decente para la lucha contra la pobreza en los ODM, la OIT decidió emprender una campaña a favor de su inclusión como objetivo noveno⁷⁰². En el informe presentado ante la CIT en 2003, SOMAVÍA subrayó la estrecha relación existente entre el trabajo decente y la reducción de la pobreza y, además, señaló que su organismo estaba preparado para ser un socio de pleno derecho y contribuir en el programa más amplio de reducción de la pobreza⁷⁰³.

Fue el informe de la CMDSG sobre una globalización justa publicado en 2004 el principal detonante para hacer del trabajo decente un objetivo global dentro del sistema de las Naciones Unidas⁷⁰⁴. En efecto, de entre las diversas propuestas avanzadas para dotar a la globalización de una dimensión social, una de ellas fue de especial importancia para la OIT en vista de que aseguraba que el trabajo decente no debía limitarse a ser

⁷⁰⁰ Tal y como han destacado HULME, D. y FAKUDA-PARR, S., *International Norm Dynamics...*, *op. cit.*, p. 23, en un primer momento, la OIT no tomó parte en la elaboración de los ODM al pensar que no necesitaban mezclarse con esa “nueva moda”, pues no era la única partida en juego.

⁷⁰¹ RODGERS, G., LEE, E., SWEPSTON, L. y VAN DEALE, J., *La Organización Internacional...*, *op. cit.*, p. 243.

⁷⁰² FREY, D. F. y MACNAUGHTON, G., “A Human Rights...”, *op. cit.*, p. 5.

⁷⁰³ OIT, *Superar la pobreza mediante el trabajo*, Memoria del Director General presentada en la 91ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003.

⁷⁰⁴ REYNAUD, E., “The International Labour...”, *op. cit.*, p. 14.

únicamente un objetivo de la Organización, sino que debía convertirse en un objetivo global a ser alcanzado mediante políticas coherentes en el seno del sistema multilateral⁷⁰⁵.

A partir de ello, en la Cumbre Mundial de 2005, más de 150 Jefes de Estado y de Gobierno acordaron adoptar una nueva resolución en la que se comprometieron a incluir el empleo pleno y productivo y el trabajo decente como un objetivo central de las estrategias de reducción de pobreza para alcanzar los ODM⁷⁰⁶. En la misma se incluyó un único pero crucial párrafo relativo al empleo:

“Apoyamos firmemente una globalización justa y resolvemos que los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular las mujeres y los jóvenes, serán una meta fundamental de nuestras políticas nacionales e internacionales y nuestras estrategias nacionales de desarrollo, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza, como parte de nuestro esfuerzo por alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. Esas medidas deberían abarcar también la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, según la definición del Convenio No. 182 de la Organización Internacional del Trabajo, y el trabajo forzoso. También resolvemos garantizar el pleno respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo”⁷⁰⁷.

Tras este apoyo internacional, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (también, ECOSOC) dio curso a las medidas que necesitaban adoptarse a fin de integrar expresamente el objetivo del trabajo decente en el sistema de las Naciones Unidas. Así pues, en una reunión

⁷⁰⁵ CMDSG, *Por una globalización...*, *op. cit.*, p. xiv.

⁷⁰⁶ AGNU, *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, de 24 de octubre de 2005, A/RES/60/1, disponible en el siguiente enlace: <https://undocs.org/es/A/RES/60/1> (última consulta: 09.08.2021).

⁷⁰⁷ *Ibid.*, párr. 47.

celebrada en Ginebra en 2006, el ECOSOC aprobó una Declaración Ministerial en la que se solicitaba al sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, tanto a sus organismos propios como a aquellos especializados, que abordasen las dimensiones del empleo y el trabajo decente en todas sus políticas, programas y actividades⁷⁰⁸.

Pocos meses después, el SG, en su informe presentado ante la AGNU, recomendó la incorporación de los compromisos acordados en la Cumbre Mundial de 2005 en el conjunto de metas de los ODM. Tras la revisión efectuada en 2007, se añadieron cuatro nuevas metas vinculadas con el trabajo, la salud y la sostenibilidad del medio ambiente, así como once nuevos indicadores.

Lejos de lo esperado por la OIT, bajo el ya existente Objetivo 1 relativo a la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, se incluyó la meta 1B que pretendía “lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes”⁷⁰⁹. Ésta nueva meta fue acompañada de cuatro indicadores para monitorizar su progreso (véase Tabla 5)⁷¹⁰, lo que implicó, en consecuencia, la supresión del indicador 45

⁷⁰⁸ Puede consultarse su texto completo en inglés en el siguiente enlace: https://www.un.org/en/ecosoc/docs/declarations/ministerial_declaration-2006.pdf (última consulta: 09.08.2021).

⁷⁰⁹ AGNU, *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización*, Suplemento núm. 1, 2006, Documento A/61/1, párr. 24, disponible en el siguiente enlace: [https://undocs.org/es/A/61/1%20\(SUPP\)](https://undocs.org/es/A/61/1%20(SUPP)) (última consulta: 09.08.2021).

⁷¹⁰ Estos indicadores fueron el resultado de deliberaciones técnicas entre la DAC-OCDE, la ONU y la propia OIT. *Vid.*, VAN DER HOEVEN, R., “Full employment target...”, *op. cit.*, p. 163

del Objetivo 8, que pretendía medir la “tasa de desempleo de las personas comprendidas entre los 15 y los 24 años”⁷¹¹.

Tabla 5. La revisión del ODM 1

Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre	
Metas	Indicadores para el seguimiento de los progresos
<p>Meta 1A. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día.</p> <p>Meta 1B. Alcanzar empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes.</p> <p>Meta 1C. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre.</p>	<p>1.1. Proporción de la población con ingresos inferiores de 1.25 dólar PPA por día</p> <p>1.2. Coeficiente de la brecha de pobreza</p> <p>1.3. Proporción del consumo nacional que corresponde a la quinta parte más pobre de la población</p> <p>1.4. Tasa de crecimiento del PIB por persona ocupada</p> <p>1.5. Tasa de ocupación</p> <p>1.6. Proporción de la población ocupada con ingresos inferiores de 1.25 dólar PPA por día</p> <p>1.7. Proporción de la población que trabaja por cuenta propia o como trabajadores familiares auxiliares con respecto al empleo total</p> <p>1.8. Número de niños menores de 5 años de peso inferior al normal</p> <p>1.9. Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria</p>

Fuente: Elaboración propia y ONU⁷¹².

⁷¹¹ De ello se han percatado MACNAUHGTON, G. y FREY, D. F., “Decent work, Human Rights and the Sustainable Development Goals”, *Georgetown Journal of International Law*, vol. 47, 2016, pp. 654 y ss.

⁷¹² Tabla extraída del listado oficial de los indicadores de los ODM vigente a partir del 15 de enero de 2008, disponible en el siguiente enlace: <https://www.cepal.org/es/temas/objetivos-de-desarrollo-del-milenio-odm/objetivos-metas-indicadores-odm> (última visita: 10.08.2021).

Aunque tardía, la incorporación de esta nueva meta significó el reconocimiento de la importancia del pleno empleo y el trabajo decente como una dimensión clave del bienestar y el desarrollo humano⁷¹³.

Parte de la doctrina científica acogió de forma positiva la inclusión del asunto del trabajo bajo el contexto del ODM 1⁷¹⁴. Con ello, se manifestó expresamente la incesante necesidad de generar empleo productivo y trabajo decente para superar la pobreza y el hambre. En el fondo, el trabajo constituye el principal recurso para la mayoría de las personas pobres del mundo y, por ende, la principal forma para superar las privaciones; de modo que su inserción bajo el Objetivo 1º subrayó que un riguroso seguimiento de la evolución del mercado de trabajo era fundamental para avanzar en pos de la consecución del objetivo⁷¹⁵.

También se agradeció que la meta fuese capaz de recoger, bajo un mismo enunciado, las distintas dimensiones cuantitativa (“pleno empleo”), cualitativa (“empleo (...) productivo y trabajo decente”) y de igualdad (“incluyendo mujeres y jóvenes”) del trabajo⁷¹⁶. Con ello se lograron

⁷¹³ Conuerdo con FREY, D. F. y MACNAUGHTON, G., “A Human Rights...”, *op. cit.*, p. 6 y LOUSADA AROCHENA, J. F. y RON LATAS, R.P., “La integración del trabajo decente de la Organización Internacional del Trabajo dentro de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas (Agenda 2030)”, *Revista Española de derecho del trabajo*, núm. 211, 2018, p. 9/25 (versión online disponible en Smarteca).

⁷¹⁴ En este sentido, tanto MARTINS, P. y RODRIGUEZ TAKEUCHI, L., *Employment in a post-2015 framework: Proposals for monitoring indicators*, Overseas Development Institute, 2013, p. 3 como SPARREBOOM, T. y ALBEE, A., “Introduction”, en AA.VV. (Ed. SPARREBOOM, T. y ALBEE, A.), *Towards decent work in sub-Saharan Africa: Monitoring MDG employment indicators*, International Labour Organization, Geneva, 2011, pp. 2 y ss.

⁷¹⁵ Es esta la opinión de SPARREBOOM, T. y ALBEE, A., “Introduction...”, *op. cit.*, p. 2.

⁷¹⁶ MARTINS, P. y RODRIGUEZ TAKEUCHI, L., *Employment in a...*, *op. cit.*, p. 3.

soslayar algunas de las críticas que se habían formulado frente a otras metas como, por ejemplo, la desatención a la calidad (en el caso concreto de la Meta 2A relativa a la enseñanza primaria) y la generalizada ausencia de consideraciones respecto de la desigualdad y colectivos más vulnerables.

La meta relativa al empleo pleno y trabajo decente para todos, sin embargo, careció del nivel de precisión y exigencia que sí presentaban otras metas de los ODM. La meta 1B era la única meta del Objetivo 1 que no disponía de un marco temporal⁷¹⁷. Nótese que la Meta 1A pretendía reducir a la mitad la proporción de personas con ingresos inferiores a 1 dólar por día entre 1990 y 2015; similarmente, la Meta 1C aspiraba a reducir a la mitad la proporción de personas que padecían hambre en el mismo período; mientras que, en comparación, la Meta 1B no fue sometida a plazo. Indudablemente, esto suponía un importante defecto, ya que el establecimiento de metas concretas y limitadas en el tiempo había sido considerado como uno de los principales puntos de fuerza de los ODM⁷¹⁸.

Al igual que en el caso de los demás objetivos y metas, la meta referente al pleno empleo y el trabajo decente fue disociada de los tratados internacionales de derechos humanos, de los propios Convenios de la OIT así como de los mecanismos de supervisión y control ya existentes para

⁷¹⁷ Esta deficiencia ha sido destacada por MACNAUGHTON, G. y FREY, D. F., “Decent Work, Human...”, *op. cit.*, 2010, p. 344, MARTINS, P. y RODRIGUEZ TAKEUCHI, L., *Employment in a...*, *op. cit.*, p. 4, y también VANDERMOORTELE, J., “The MDG Story...”, *op. cit.*, p. 11 entre otros.

⁷¹⁸ Nuevamente, MARTINS, P. y RODRIGUEZ TAKEUCHI, L., *Employment in a...*, *op. cit.*, p. 4.

supervisar la aplicación de las normas internacionales de trabajo⁷¹⁹. Si ya de por sí el término “trabajo decente” es un concepto complejo por indefinido, su desvinculación de los citados instrumentos le otorgaba una mayor ambigüedad, planteando en consecuencia problemas en su consecución⁷²⁰. De hecho, tal y como se colige de la Tabla 5, ninguno de los indicadores seleccionados para monitorizar el progreso de la Meta 1B abarcaba las cuatro dimensiones presentadas por los pilares estratégicos del trabajo decente destacados por la OIT⁷²¹. Es innegable que la elección de los indicadores más apropiados para medir esta meta constituía una tarea ardua, pues debían ser pertinentes para medir el progreso hacia el objetivo específico⁷²²; empero, al limitarse a abordar la meta del trabajo decente desde la sola perspectiva de los ingresos, los indicadores elegidos

⁷¹⁹ Este aspecto es señalado por DARROW, M., “The Millennium Development Goals: Milestones or Millstones? Human Rights Priorities for the Post-2015 Development Agenda”, *Yale Human Rights and Development Law Journal*, vol. 15, 2012, pp. 12-14.

⁷²⁰ VANDERMOORTELE, J., “The MDG Story...”, *op. cit.*, p. 11 se ha mostrado extremadamente crítico con la formulación de la Meta 1B, pues, en su opinión, la noción de “trabajo decente” era excesivamente vaga y el objetivo del “pleno empleo” aunque idílico, era imposible de alcanzar. En este sentido, hubiese preferido unos objetivos mejor definidos, en la medida en que son éstos aquellos que generan un mayor impacto al lograr un equilibrio entre su nivel de ambición y su sentido de realismo.

⁷²¹ Para presentar el trabajo decente como un concepto integrado y multidimensional, la OIT consideraba necesario abarcar los cuatro pilares estratégicos del Programa de Trabajo Decente. En OIT, *Medición del trabajo decente*, Documento de debate para la Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente, Documento TMEMDW/2008, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2008, párr. 54.

⁷²² La propia OIT reconoce que el empleo pleno y el trabajo decente es un concepto complejo de difícil medición, especialmente en lo relativa a aquellos aspectos vinculados con la cualidad del trabajo. *Cfr.*, ILO, *Key indicators of the labour market*, 5th edition, International Labour Office, Geneva, 2007, box 20a.

representaban de manera muy parcial una meta mucho más compleja y extensa⁷²³.

Evidentemente, siempre es mejor tarde que nunca, pero, en opinión de algunos académicos, la adición del trabajo decente en 2007 fue excesivamente tardía para que el mismo pudiese convertirse en un elemento esencial de la agenda internacional de desarrollo⁷²⁴. El Plan de Acción del Proyecto del Milenio creado con el objetivo de progresar en la consecución de los ODM ya había vencido para entonces, de manera que no se llegaron a asociar estrategias o prácticas concretas para alcanzar esta meta, relegándola así a un segundo plano.

Si bien no se puede negar que la inclusión de una nueva meta acompañada de un conjunto de indicadores sobre el pleno empleo y el trabajo decente supuso un importante paso adelante en su promoción, hay quien lo percibió como un gesto eminentemente “simbólico”⁷²⁵, pues su propia estructura y los indicadores a ella asociados no solo eran insuficientes sino, sobre todo, inapropiados para medir una meta multidimensional. La forma en que se formuló la meta dejaba mucho que

⁷²³MACNAUGHTON, G. y FREY, D. F., “Decent Work, Human...”, *op. cit.*, 2010, p. 338, han sido especialmente críticos con dos de los cuatro indicadores escogidos, a saber, la tasa de crecimiento del PIB por persona ocupada y la tasa de ocupación, ya que en su opinión la información ofrecida por los mismos era “relativa” y debía ser necesariamente interpretada conjuntamente con otros indicadores adicionales. El primero de los indicadores reflejaba la relación entre el crecimiento en la productividad y la reducción de la pobreza, ahora bien, se debía tener en cuenta que en países con una distribución de la renta más equitativa, los efectos de reducción de la pobreza eran mayores. El segundo, en cambio, se limitaba a calcular el porcentaje de la población que se encontraba trabajando activamente, sin tener en cuenta la calidad del trabajo y sus efectos en la reducción de la pobreza.

⁷²⁴ *Ibid.*, p. 339.

⁷²⁵ Sigo aquí a FREY, D. F. y MACNAUGHTON, G., “A Human Rights...”, *op. cit.*, p. 6.

deseado dado que no permitía medir el progreso en la aplicación de los convenios de la OIT y la normativa internacional de derechos humanos en materia de pleno empleo y trabajo decente.

Los ODM, por tanto, han desempeñado un importante rol en la consecución de avances⁷²⁶; empero, vencido el plazo máximo establecido para su logro, entre la Comunidad Internacional se extendió el sentimiento generalizado de que los progresos realizados en la reducción de la pobreza o el hambre eran destacables pero también desiguales e insuficientes.

El informe publicado por el PNUD en 2015 ofreció una evaluación “agridulce”⁷²⁷ sobre la consecución de los ODM. Hacia 2010 se había logrado alcanzar la principal meta de los ODM – la reducción a la mitad de la tasa de pobreza extrema de 1990 –, y se habían producido avances en materia de mortalidad y escolarización infantil, servicio de la deuda externa, vacunación contra el sarampión y prevención del paludismo; no obstante,

⁷²⁶ En palabras de B. Ki-Moon, antiguo SG, “Los ODM ayudaron a que más de mil millones de personas escaparan de la pobreza extrema, a combatir el hambre, a facilitar que más niñas asistieran a la escuela que nunca antes, y a proteger nuestro planeta. Generaron nuevas e innovadoras colaboraciones, impulsaron la opinión pública y mostraron el inmenso valor de establecer objetivos ambiciosos. Al ubicar a las personas y sus necesidades inmediatas en un primer plano, los ODM reconfiguraron la toma de decisiones tanto en países desarrollados como en países en desarrollo. A pesar de los notables logros, estoy profundamente consciente de que las desigualdades persisten y que el progreso ha sido desigual. La pobreza continúa concentrada predominantemente en algunas partes del mundo. En 2011, casi el 60% de los mil millones de personas extremadamente pobres del mundo vivía en solo cinco países. Demasiadas mujeres todavía mueren durante el embarazo o debido a complicaciones del parto. El progreso tiende a pasar por alto a las mujeres y a aquellos que se encuentran en los escalones económicos más bajos, o que están en desventaja debido a su edad, discapacidad o etnia. Las desigualdades entre las zonas rurales y urbanas siguen siendo pronunciadas”, en PNUD., *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*, Naciones Unidas, Nueva York, 2015, p. 3.

⁷²⁷ HERNANDO, M.^a J. y DIKAN, P., “De los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, *Libre pensamiento*, núm. 88, 2016, p. 62.

en términos globales también hubo manifiestos incumplimientos en relación con la precariedad laboral o mortalidad materna, con progresos muy dispares entre las distintas regiones del mundo en desarrollo, y aún más en los propios países. En el concreto ámbito del trabajo, el número de personas que se encontraban en situación de desempleo había aumentado en 53 millones con respecto de 1991 y, de su total, más de 70 millones eran jóvenes⁷²⁸. Se había constatado además que 1,45 billones de personas estaban empleadas en trabajos vulnerables⁷²⁹. Todo ello fue una clara muestra de que el mundo se había quedado muy lejos de lo deseado, de ahí que los Gobiernos y Jefes de Estado acordasen adoptar una nueva ronda de objetivos globales que dieran continuidad a los esfuerzos ya iniciados por los ODM.

3.2. El trabajo decente en el marco de la nueva Agenda 2030

3.2.1. La nueva y ambiciosa agenda internacional

El 25 de septiembre de 2015 se aprobó en la AGNU la nueva agenda internacional del desarrollo que sustituiría a los ODM y que, al igual que su predecesora, tendría una duración de quince años.

A diferencia de la anterior, la Agenda 2030 se compone de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS) incorporando, de una parte, aquellos ODM todavía pendientes de alcanzar (lucha contra el hambre, reducción de la mortalidad materna e infantil; incremento en el acceso al agua potable y saneamiento básicos, entre otros) y, de otra,

⁷²⁸ *Ibid.*, p. 17.

⁷²⁹ *Ibid.*, p. 17.

ampliando el foco de atención sobre novedosas cuestiones que, aunque importantes, habían sido omitidas anteriormente (el acceso a la energía, el crecimiento económico y trabajo decente, el urbanismo e industrialización sostenible, la desigualdad entre países, la producción y consumo sostenibles, la lucha contra el cambio climático, la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas, entre otras).

Esta nueva Agenda nace de un acuerdo alcanzado tras años de largos debates y consultas⁷³⁰. Desde que se comenzó a dialogar entorno al sucesor de los ODM, han emergido diversas propuestas para definir una nueva agenda de desarrollo para después de 2015. A grandes rasgos, estas propuestas generales pueden ser resumidas en dos enfoques contrapuestos⁷³¹: mientras que algunos abogaban por un enfoque “continuista” que defendía la “prórroga” de los ODM por un período de diez años; otros, en cambio, se mostraban partidarios de un enfoque holístico y universalista que pretendía aprovechar la oportunidad para rectificar las omisiones y deficiencias constatadas, aspirando a la creación de una verdadera “alianza global para el desarrollo sostenible” que

⁷³⁰ LANGFORD, M., “Lost in transformation? The politics of the Sustainable Development Goals”, *Ethics & International Affairs*, vol. 30, no. 2, 2016, p. 168, sitúa el inicio del debate a mediados de 2009.

⁷³¹ *Vid.*, FAKUDA-PARR, S., “Should global goal setting continue, and how, in the post-2015 era?”, *DESA Working Paper*, no. 117, 2012, pp. 1-24; LANGFORD, M., “Lost in transformation...” *op. cit.*, pp. 167-176; y SANAHUJA, J.A. y TEZANOS VÁZQUEZ, S., “Del milenio a...” *op. cit.*, pp. 533-555; TEZANOS VÁZQUEZ, S., “Más allá de 2015: Objetivos de Desarrollo del Milenio y desafíos de la nueva agenda internacional de desarrollo”, *SISTEMA, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 220, pp. 33-58 y VANDERMOORTELE, J., “Advancing the Global Development Agenda post 2015: Some thoughts, ideas and practical suggestions”, *UN System Task Team on the Post-2015 Un Development Agenda*, 2012, disponible en el siguiente enlace: https://www.un.org/millenniumgoals/pdf/jan_vandemoortele_Aug.pdf (última consulta: 23.11.2021).

aglutinase, en un único programa, la agenda del desarrollo humano prevista en los ODM y la agenda del desarrollo sostenible extraída de las denominadas Cumbres de la Tierra⁷³².

Pese a las múltiples propuestas, la decisión última quedaba en manos de la ONU. Era éste el organismo responsable de poner término a los ODM y consolidar una nueva etapa de desarrollo mediante el diseño de la Agenda post-2015. Así pues, para evitar caer en el mismo error de su predecesor, B. Ki-moon, entonces SG del organismo, decidió poner en marcha un proceso consultivo “sin precedentes”⁷³³.

A fin de nutrir la discusión sobre la agenda para el desarrollo post-2015, el SG le solicitó a diversos Grupo de Expertos creados en el seno de las Naciones Unidas⁷³⁴ la elaboración de una serie de informes que contuviesen recomendaciones sobre las nuevas medidas que debieran adoptarse para avanzar el marco de desarrollo más allá de la fecha límite de

⁷³² Con ello se hace referencia a la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y su Desarrollo celebradas en Estocolmo en 1972; en Río de Janeiro en 1992; en Johannesburgo en 2002 y, nuevamente, en Río de Janeiro en 2012.

⁷³³ En efecto, “Nunca antes se había realizado una consulta tan amplia e inclusiva sobre tantos asuntos de interés mundial”, *vid.*, AGNU, *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta*, Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015, del 4 de diciembre de 2014, A/69/700, párr. 19. Documento disponible en el siguiente enlace: <https://www.un.org/en/development/desa/publications/files/2015/01/SynthesisReportSPA.pdf> (última consulta: 13.11.2021)

⁷³⁴ En 2012 el SG creó, de un lado, el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas para la Agenda de Desarrollo Post 2015 y, de otro, el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda Post 2015.

los ODM⁷³⁵. A partir de dichos informes, en 2013, el SG formuló el suyo propio en el que reconocería que los ODM tan solo habían representado una “etapa intermedia” en el camino hacia la erradicación de la pobreza en todas sus manifestaciones y que la Agenda sucesiva debía necesariamente adoptar un enfoque integrador que abarcara las tres dimensiones del desarrollo sostenible, a saber, la económica, la social y la medioambiental.⁷³⁶

En septiembre del mismo año, el informe del SG logró el apoyo de la AGNU, la cual resolvió que había llegado el momento de “confeccionar una sólida agenda para el desarrollo después de 2015 que se sustente en los cimientos sentados por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sirva para concluir la labor inacabada y responda a los retos nuevos”⁷³⁷. Un año después, en respuesta a la petición avanzada por la AGNU, el SG presentó un nuevo informe de síntesis sobre la agenda de desarrollo sostenible post-2015 que sugería la importancia de adoptar una agenda de carácter universal y transformador de desarrollo sostenible basada en derechos, en la que las personas y el planeta ocupasen un lugar central⁷³⁸.

⁷³⁵ A modo de ejemplo, *cfr.*, AGNU, *El futuro que queremos para todos*, resolución aprobada el 27 de julio de 2012, A/RES/66/288 y ONU., *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible*, Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, Naciones Unidas, Nueva York, 2013.

⁷³⁶ AGNU, *Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015*, Informe del Secretario General, de 26 de julio de 2013, A/68/202.

⁷³⁷ AGNU, *Documento final del acto especial de seguimiento de la labor realizada para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, documento de 1 de octubre de 2013, A/68/L.4, párr. 16.

⁷³⁸ AGNU, *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta*, de 4 de diciembre de 2014, A/69/700.

De manera paralela, durante la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Rio +20), celebrada en Rio de Janeiro en junio de 2012, se adoptó una agenda que incluyó la iniciativa para la elaboración en conjunto de un elenco de ODS. Sobre la base de las conclusiones adoptadas en la Conferencia Río +20, se creó un Grupo de Trabajo de composición Abierta (GTA) compuesto por treinta representantes rotativos, designados por los Estados Miembros y procedentes de los cinco grupo regionales de las Naciones Unidas, encargados de definir una serie de objetivos globales para ser sometidos a la AGNU. El GTA fue constituido en enero de 2013 y llevó a cabo “más de un año de deliberaciones consultivas intensas e inclusivas”⁷³⁹. Cuestiones como la universalidad, la transformación, la participación, la rendición de cuentas y el seguimiento de la futura agenda – todos ellos asuntos criticados respecto de los ODM – estuvieron al centro del debate de la nueva agenda internacional. Para mediados de 2014, todavía sin contemplar los indicadores de progreso, el GTA publicó una primera propuesta formada por 17 objetivos y 169 metas⁷⁴⁰.

Estos dos procesos paralelos se han acabado fusionando en el tiempo hasta generar la propuesta de Agenda y objetivos que sería finalmente presentada ante la AGNU en ocasión de su septuagésimo aniversario. Celebrado en septiembre de 2015, los Jefes de Estado y de Gobierno y los Altos Representantes acordaron cerrar el proceso de negociación y adoptar

⁷³⁹ *Ibid.*, párr. 44.

⁷⁴⁰ AGNU, *Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, de 12 de agosto de 2014, A/68/970.

la Resolución titulada “*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*”⁷⁴¹.

Tal y como es definida en su preámbulo, la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible constituye “un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. También tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad”⁷⁴². Este contrato social global se centra así en el denominado eje de las “cinco P”: personas, planeta, prosperidad, paz y alianzas (*partnership* en inglés).

La Agenda tiene una estructura análoga a la utilizada en los ODS, en la medida en que cada uno de los 17 objetivos se desglosa en un total de 169 metas específicas y concretas respecto del plazo y el contenido que se pretende alcanzar. Los objetivos y sus correspondientes metas son una demostración de la magnitud y ambición de la nueva Agenda universal⁷⁴³. Con ellos se pretende tomar el relevo de los ODM y conseguir aquello que éstos no han podido lograr. También se aspira “a liberar a la humanidad de la tiranía de la pobreza y las privaciones y a sanar y proteger nuestro planeta” y a “hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas”⁷⁴⁴. Los 17 objetivos son enumerados a continuación en la Tabla 6.

⁷⁴¹ AGNU, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, resolución aprobada el 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1, párr. 2, disponible en su completitud en el siguiente enlace: https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf (última consulta: 10.11.2021).

⁷⁴² *Ibid.*, p. 1.

⁷⁴³ *Ibid.*

⁷⁴⁴ *Ibid.*

Tabla 6. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030

Objetivo 1	Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo
Objetivo 2	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible
Objetivo 3	Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades
Objetivo 4	Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos
Objetivo 5	Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas
Objetivo 6	Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos
Objetivo 7	Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos
Objetivo 8	Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
Objetivo 9	Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación
Objetivo 10	Reducir la desigualdad en los países y entre ellos
Objetivo 11	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
Objetivo 12	Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
Objetivo 13	Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos
Objetivo 14	Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible
Objetivo 15	Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad
Objetivo 16	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas
Objetivo 17	Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

Fuente: Elaboración propia y ONU⁷⁴⁵.

Esta nueva Agenda ha supuesto un importante salto de carácter tanto cuantitativo como cualitativo. Los ODS difieren de los ODM, no solo en el

⁷⁴⁵ *Ibid.*, p. 16.

número de objetivos y metas establecidas, sino, sobre todo, en términos de proceso de elaboración, alcance y propósito.

En contraste con los ODM, el proceso de elaboración de la Agenda 2030 ha sido altamente participativo⁷⁴⁶. A lo largo de los años 2012 y 2013, las Naciones Unidas emprendieron un significativo ejercicio de democracia participativa mundial, organizando más de cincuenta consultas nacionales, diversas consultas temáticas globales, una encuesta ciudadana en línea a escala mundial así como numerosas iniciativas paralelas en las que se han ido involucrando Organizaciones No Gubernamentales (en adelante ONG), académicos y Estados⁷⁴⁷.

El carácter abierto del proceso ha permitido la participación de múltiples actores. En las distintas etapas de redacción de la nueva agenda, agencias de la ONU, empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil han tenido la oportunidad de promover y definir una vasta gama de intereses variados. Más de 300 organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo – incluyendo Amnistía Internacional, el Centro para los Derechos Sociales y Económicos y el la Confederación Sindical Internacional (en adelante, CSI) – se unieron para exigir que los derechos humanos fuesen integrados en todos los aspectos de la nueva agenda internacional del desarrollo⁷⁴⁸. A ésta demanda se sumaron también los presidentes de diez órganos de tratados de derechos humanos de la ONU, quienes, de manera

⁷⁴⁶ LANGFORD, M., “Lost in transformation?...”, *op. cit.*, p. 170.

⁷⁴⁷ En 2013, las Naciones Unidas crearon la encuesta “*MY World*”, con el objetivo claro de conocer, de la gente de todo el mundo, qué mejorarían en su vida. Se les ofrecieron un total de 16 propuestas de entre las cuales constaba también “mejores oportunidades de empleo”.

⁷⁴⁸ Puede consultarse en <https://www.cesr.org/over-350-groups-call-human-rights-core-post-2015-development-plan/> (última consulta: 20.11.2021).

similar, hicieron un llamamiento a la Comunidad Internacional con el objetivo de que las obligaciones de derechos humanos fuesen incorporadas en el nuevo marco previsto para después de 2015, acompañados de indicadores específicos de derechos humanos y con la supervisión por parte de mecanismos nacionales e internacionales de derechos humanos⁷⁴⁹. Al parecer, la presión surtió el efecto deseado en la medida en que, desde las Naciones Unidas, se aseguró que los nuevos Objetivos debieran ser utilizados como “un trampolín hacia el futuro que queremos, un futuro libre de pobreza y basado en los derechos humanos, la igualdad y la sostenibilidad”⁷⁵⁰.

La nueva agenda de desarrollo global, además, ha evolucionado drásticamente. Ha dejado de ser una agenda de ayuda Norte-Sur, para convertirse en una agenda universal. Como destaca la Resolución de la AGNU, “Este plan será implementado por todos los países y partes interesadas mediante una alianza de colaboración”⁷⁵¹. Y, en este plan, “no quiere dejar a nadie atrás”⁷⁵². Esto significa que todos los países y todos sus actores se comprometen para con los ODS dado que no hay país en el

⁷⁴⁹ Este llamamiento procedió del Comité de Derechos Humanos, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Comité contra la Tortura, Comité de los Derechos del Niño, Comité de los Trabajadores Migratorios, Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad, Subcomité para la Prevención de la Tortura y Comité contra las Desapariciones Forzadas. Puede consultarse en inglés la declaración conjunta por ellos efectuada en el siguiente enlace: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15505> (última consulta: 12.11.2021).

⁷⁵⁰ AGNU, *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta*, de 4 de diciembre de 2014, A/69/700, párr. 18.

⁷⁵¹ AGNU, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, resolución aprobada el 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1, p. 1.

⁷⁵² *Ibid.*

mundo que, con independencia de su grado relativo de riqueza, pueda considerarse debidamente desarrollado⁷⁵³. Al trasladar los procesos de desarrollo del ámbito nacional al transnacional, el complejo fenómeno de la globalización ha revelado que el desarrollo no es un problema de pocos, más bien se trata de un problema de carácter global sufrido por todos los países, incluyendo aquellos países pobres, emergentes o desarrollados⁷⁵⁴. Es este nuevo juicio que ha exigido “dejar atrás el viejo modelo de cooperación Norte-Sur y afirmar un marco de gobernanza global del desarrollo de alcance universal, con una agenda de cohesión social, lucha contra la desigualdad y sostenibilidad medioambiental que sea relevante para todos los países y sociedades, sin limitarse a la reducción de la pobreza extrema, aunque esta siga siendo la prioridad”⁷⁵⁵.

Los ODS, en comparación con los ODM, son más ambiciosos, más amplios y potencialmente transformadores⁷⁵⁶. Si bien ambos tienen la erradicación de la pobreza como objetivo global primero y primordial, los ODS van más allá del desarrollo humano al proponer una agenda de carácter

⁷⁵³ Como explica DURAN Y LALAGUNA, P., “Los retos del Objetivo 8 de la Agenda 2030: promover trabajo inclusivo, sostenible y sostenido”, en AA.VV. (Dir. DÍAZ BARRADO, C. M., FERNÁNDEZ LIESA, C. R., y VERDIALES LÓPEZ, D. M.), *ODS 8. El trabajo decente y las aportaciones de la comunidad internacional*, Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, Getafe, Colección electrónica núm. 12, 2020, p. 23, la universalidad “implica tener en cuenta la meta global pero también todos los matices que en cada territorio vienen condicionados por el sistema político y económico, los niveles de intervencionismo estatal o de capitalismo liberal, las instituciones económicas, jurídicas y humanas, así como los niveles de fortalecimiento institucional y de herramientas legales. Esto no implica que los Objetivos se diluyen según el país del que hablemos, sino más bien refuerza la idea de que los ODS son una hoja de ruta, un camino a seguir para mejorar la vida de cada ser humano”.

⁷⁵⁴ FAKUDA-PARR, S., “From the Millennium...”, *op. cit.*, p. 44 y ss.

⁷⁵⁵ Extraído de SANAHUJA, J.A. y TEZANOS VÁZQUEZ, S., “Del milenio a...”, *op. cit.*, p. 540.

⁷⁵⁶ *Ibid.*, p. 543.

integrado e indivisible que conjuga las tres dimensiones del desarrollo sostenible. Es decir, el desarrollo sostenible se configura como un proceso multidimensional que debe atender por igual a todas y cada una de sus dimensiones. Ninguno de sus objetivos y metas es superior a otro. Es más, son todos interdependientes. En el sentido de que no se puede alcanzar un objetivo sin trabajar directa o indirectamente todos los demás. Por ejemplo, para avanzar en materia de igualdad de género (ODS 5) es imprescindible trabajar en pos de una educación de calidad (ODS 4) que garantice la eliminación de las disparidades de género en la educación, así como un acceso igualitario a todos los niveles de enseñanza y formación profesional.

Frente a la críticas que aludían a la mediocridad de los ODM por su escasa ambición, esta vez, el Objetivo 1 no ha pretendido reducir a la mitad el porcentaje de personas que sufren pobreza extrema. La agenda post-2015, más bien, aspira a poner fin a la pobreza para todas las personas y en todo el mundo para 2030. Junto a esta meta sustancialmente más ambiciosa, también se prevé en el mismo plazo la reducción en un 50 por ciento de la pobreza no extrema – entendida conforme a las definiciones nacionales –, así como la promoción de la resiliencia de las personas que se hallen en situaciones de vulnerabilidad mediante el establecimiento de garantías mínimas en los sistemas nacionales de protección social y la igualdad de derechos en el acceso a recursos de carácter económico, social y financiero. La erradicación del hambre, en esta ocasión, se separa de la lucha contra la pobreza, otorgándosele un objetivo propio e independiente. Se establecen, al respecto, unas metas mucho más extensas y concretas que buscan acabar con todas las formas de malnutrición para 2025, reconociéndose para ello la necesidad de mejorar la productividad agrícola, facilitar el acceso de los pequeños campesinos a los recursos y los mercados, invertir en

infraestructura rural y evitar las distorsiones comerciales dañinas que afectan al sector agroalimentario.

Los nuevos objetivos y sus metas parecen haber tomado nota de los asuntos reclamados por la sociedad civil y los países en desarrollo. En efecto, la entera dedicación de un objetivo específico a la mujer y al género ha sido recibida muy positivamente por la doctrina⁷⁵⁷. El Objetivo 5 refleja la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas como un proceso de carácter multidimensional que va más allá del apremiante asunto de la discriminación, incorporando otras muchas cuestiones también esenciales como, por ejemplo, la violencia de género o las prácticas nocivas como el matrimonio infantil o la mutilación genital femenina. La agenda también se extiende a la participación y a los derechos. Exige el acceso a la salud sexual y los derechos reproductivos, la participación de la mujer en el espacio público y la vida política y social así como el acceso a la propiedad y a los recursos económicos. Se agradece, además, la referencia expresa al trabajo doméstico y de cuidados que se realiza en la meta 5.4. Estas labores invisibles, que contribuyen tanto al desarrollo económico familiar como al de los países, se encuentran principalmente realizadas por mujeres. De ahí que, de una parte, la Agenda pretenda valorizar el cuidado y el trabajo doméstico no remunerado mediante políticas públicas y de apoyo que tengan la capacidad de reducir la carga a éste asociada a fin de incrementar la productividad y autonomía de la mujer; y, de otra parte, promover la redistribución de las tareas domésticas entre las mujeres y los hombres en el seno de la familia. Esta estrategia no solo generaría nuevos empleos en el sector asistencial, sino

⁷⁵⁷ Por todos, FAKUDA-PARR, S., “From the Millennium...”, *op. cit.*, p. 48.

que contribuiría a resolver la falta de oportunidades de empleo para las mujeres en numerosos países⁷⁵⁸. En cualquier caso, lo más destacable de este objetivo es que las cuestiones de género no se circunscriben únicamente al mismo, pues alcanzan e impregnan otros muchos objetivos como, por ejemplo, la salud y el empleo⁷⁵⁹.

En esta nueva agenda la desigualdad también cuenta con un objetivo propio. La decisión de establecer un objetivo único para este asunto ha significado un punto de partida importante con respecto de los ODM que, en cambio, habían optado por prescindir de ella. El Objetivo 10 aborda las disparidades entre países y dentro de los mismos. De entre las distintas metas que establece, se incluye la promoción de la inclusión social y política de todas las personas, con independencia de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición; así como la necesidad de facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, especialmente mediante la implementación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas. La incorporación de este objetivo suscitó controversia durante las negociaciones, sobre todo por parte de los países desarrollados, pues se trata de un objetivo exigente en la medida en que, más que una aceleración, de ellos pretende una inversión de las tendencias actuales. En efecto, sus metas colocan el foco sobre la necesidad de que los países “ricos” se

⁷⁵⁸ GRAU PINEDA, C., “El trabajo doméstico y de cuidados: la incidencia del Convenio 189 OIT sobre trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos”, *Documentación laboral*, vol. I, núm. 116, 2019, p. 56.

⁷⁵⁹ Aun así, como bien han apreciado SANAHUJA, J.A. y TEZANOS VÁZQUEZ, S., “*Del milenio a...*”, *op. cit.*, p. 544, no se puede negar que, pese a la amplitud de sus metas, el Objetivo 5 es débil y meramente declarativo en cuanto elude el establecimiento de plazos o metas cuantitativas.

cuestionen el modelo económico que hasta el momento han venido implementando⁷⁶⁰. A diferencia de la agenda previa, los ODS también han incorporado un objetivo referente a la dimensión económica, en el que se aboga por un crecimiento de carácter inclusivo y sostenible (Objetivo 8).

Al igual que ya ocurrió con el anterior, el Objetivo 16 relativo a la gobernanza y los derechos humanos también fue objeto de polémica. Fueron en este caso los países africanos y árabes quienes se resistieron a incluir en la Agenda 2030 un compromiso explícito de no-discriminación para todos, pues, al parecer, no estaban dispuestos a reconocer los derechos de las personas LGTBI⁷⁶¹. Así pues, se ha acabado haciendo uso de un lenguaje de derechos humanos más “débil”, reconociendo la necesidad, de un lado, de reducir la violencia en todas sus formas y en todas su partes, incluyendo el abuso, la explotación, la tortura y el tráfico de menores y, de otro, de fortalecer la gobernanza nacional y, sobre todo, la mundial.

Además de los varios objetivos relativos a las pautas sostenibles de producción y consumo (Objetivo 12), la acción urgente contra el cambio climático y su impacto (Objetivo 13) o la conservación de los océanos y los recursos marinos y terrestres (Objetivo 14); cabe destacar el Objetivo 17 ya que, siguiendo la senda iniciada por el ODM 8, alude al fortalecimiento de los “medios de implementación” y la “revitalización” de la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible de la agenda precedente. Ciertamente es que se

⁷⁶⁰ FAKUDA-PARR, S., “From the Millennium...”, *op. cit.*, p. 48.

⁷⁶¹ Al respecto, *vid.*, FAKUDA-PARR, S., “From the Millennium...”, *op. cit.*, p. 48 y DONALD, K., “Strong commitments to human rights survive in final SDG text despite sordid final compromises”, *Centre for Economic and Social Rights*, de 5 de agosto de 2015, disponible en el siguiente enlace: <https://www.cesr.org/strong-commitments-final-sdg-text-despite-sordid-final-compromises/> (última consulta: 24.11.2021).

pueden encontrar medios de implementación al interior de los demás ODS, sin embargo, es en este objetivo donde, de manera generalizada, se reafirma la importancia de generar más recursos internos a partir de la recaudación fiscal, movilizar recursos financieros adicionales procedentes de distintas fuentes, asegurar la sostenibilidad de la deuda y contribuir a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos avanzados. Sin duda, con ello, se pretende revertir el estancamiento de la reforma de las finanzas globales; ahora bien, son medidas insuficientes por cuanto, a lo largo de la agenda, en ningún momento se proponen medidas específicas y concretas respecto de la regulación financiera internacional o la transparencia fiscal, limitándose, así, a un mandato meramente superficial⁷⁶².

A estas alturas, se ha de reconocer que los ODS ofrecen una agenda mucho más amplia y potencialmente capacitada para superar algunos de los límites de sus predecesores. La misma proporciona una oportunidad para responder a algunas de las más preocupantes tendencias que singularizan un mundo con múltiples crisis. No obstante, de manera simultánea, debemos preguntarnos: ¿será esta Agenda capaz de distinguirse? ¿Será realmente transformadora? Es decir, ¿se estará limitando a formular una declaración más de entre las muchas que ya abundan entre los mecanismos de *soft law* adoptados en el marco del sistema de relaciones internacionales? O ¿logrará configurar un nuevo marco político que ponga en duda los actuales fundamentos discursivos y prácticos de la vigente noción de desarrollo?

⁷⁶² Aquí seguimos a SANAHUJA, J.A. y TEZANOS VÁZQUEZ, S., “*Del milenio a...*”, *op. cit.*, p. 546.

Son, sin duda alguna, todas ellas preguntas complejas. Frente a aquellos que se han mostrado esperanzados, hay también autores que no solo se han mostrado escépticos, sino visiblemente preocupados con respecto de la eficacia de la Agenda⁷⁶³. A diferencia de los ODM, estos objetivos no se caracterizan precisamente por su minimalismo. De hecho, su extenso elenco de compromisos invita a los Gobiernos a realizar una selección estratégica a fin de esquivar aquellos objetivos y metas “incómodas” que abordan cuestiones de tipo estructural⁷⁶⁴. La simplicidad característica de la Agenda anterior ha sido aquí sustituida por un lenguaje excesivamente complejo y, en ocasiones, incluso ambiguo⁷⁶⁵. Tómese como ejemplo el ODS 10 que atribuye a los Estados un lapso temporal para reducir la desigualdad, pero en ningún momento establece un objetivo cuantitativo referente al ritmo de la propia reducción. Esta falta de precisión corre el riesgo de generar una cierta “adaptación nacional”, capaz de

⁷⁶³ Por todos, LANGFORD, M., “Lost in transformation?...”, *op. cit.*, p. 173.

⁷⁶⁴ Para LANGFORD, M., “Lost in tranformation?...”, *op. cit.*, p. 168, el mayor riesgo de este largo listado de compromisos es que se acabe traduciendo en lo que él gráficamente describe como un “árbol de Navidad”, es decir, como una agenda en la que predomina el carácter decorativo más que el comunicativo y operativo. De hecho, en este mismo sentido, FAKUDA-PARR, S., “From the Millennium...”, *op. cit.*, p. 50, duda acerca de la atención que recibirán compromisos tan importantes como el ODS 10, relativo a la reducción de la desigualdad entre Estados, o la Meta 5.a, que exige garantizar el derecho de las mujeres a la propiedad de la tierra.

⁷⁶⁵ De hecho, existe ya iniciativa privada para dar a conocer los ODS – denominados Objetivos Globales – que ha tratado de simplificarlos para acercarlos al público. No obstante, en su intento de simplificación mediante el recorte de los títulos, éstos han sido esencialmente reinterpretados y vaciados. Tómese como ejemplo el ODS 16, el cual inicialmente concebido para “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas” ha sido transformado en un Objetivo que busca “Paz, justicia e instituciones sólidas”, abandonando así, conceptos fundamentales como “pacíficas”, “inclusivas” y “sostenibles”. Este apunte ha sido extraído del siguiente blog: <https://www.globalpolicywatch.org/blog/2015/09/25/public-sdgs-or-private-ggs/> (última consulta: 25.11.2021).

generar tantas interpretaciones cuantos Estados miembros tiene la ONU, diluyendo así la ambición de los ODS y reduciendo la presión política de los gobiernos nacionales para abordar las causas de la pobreza y la desigualdad⁷⁶⁶.

Por último, cabe señalar que para el control de la implementación de la Agenda durante su vigencia, se ha prometido el diseño de “un marco de seguimiento y examen sólido, voluntario, eficaz, participativo e integrado” con la finalidad de ayudar a los países a maximizar y vigilar los progresos realizados para asegurar que nadie se quede atrás⁷⁶⁷. Así pues, al igual que sucedió con su predecesora, el seguimiento y examen de los objetivos y las metas se realiza a partir de la utilización de un conjunto de indicadores mundiales.

El marco de indicadores globales para los ODS ha sido desarrollado por el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y adoptado en la cuadragésimo octava sesión de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas celebrada en marzo de 2017. Este marco de indicadores mundiales ha sido posteriormente aprobado por la AGNU y es anualmente perfeccionado y revisado por la Comisión de Estadística⁷⁶⁸. Actualmente éste asciende a 248

⁷⁶⁶ FAKUDA-PARR, S., “From the Millennium...”, *op. cit.*, p. 50.

⁷⁶⁷ AGNU, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, resolución aprobada el 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1, párr. 72.

⁷⁶⁸. Puede consultarse el listado actualizado de indicadores mundiales en el siguiente enlace:

https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%202021%20refinement_Spa.pdf (última consulta: 15.12.2021)

indicadores⁷⁶⁹, lo que inevitablemente plantea importantes desafíos en términos de medición, sobre todo para los países menos desarrollados en cuanto, como ya se ha manifestado anteriormente, para ellos supone un importante incremento en los costes de transacción, de tal manera que sus datos estadísticos no solo presentaran importantes desfases temporales, sino que muy difícilmente podrán servir para la elaboración de comparaciones entre países⁷⁷⁰.

Estos procesos de seguimiento y examen, en cualquier caso, son de carácter voluntario para los gobiernos nacionales, de forma que el éxito de la Agenda dependerá en gran medida de la voluntad política y del contexto internacional vigente de aquí a 2030⁷⁷¹.

3.2.2. Un objetivo específico para el pleno empleo y el trabajo decente

En esta ocasión, la Agenda post-2015 no se ha dejado escapar la posibilidad de incluir el pleno empleo y el trabajo decente en su programa. Éstos temas han estado presentes en el debate de la misma desde el inicio. Para el momento en el que se dieron comienzo a las consultas en el año 2012, el trabajo ya constituía un asunto central. La crisis financiera de 2008 y sus severos estragos sobre el empleo, las empresas y las condiciones sociales y laborales había puesto en claro la imprescindibilidad de abogar

⁷⁶⁹ Del total, trece indicadores se repiten en dos o tres metas diferentes, de modo que el marco de indicadores globales incluye un total de 231 indicadores únicos.

⁷⁷⁰ SANAHUJA, J.A. y TEZANOS VÁZQUEZ, S., “*Del milenio a...*”, *op. cit.*, p. 549.

⁷⁷¹ AGNU, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, resolución aprobada el 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1, párr. 74.

por un trabajo decente en el marco de la nueva agenda internacional del desarrollo. De acuerdo con los datos publicados en el informe anual relativo a las tendencias mundiales del empleo, para la segunda década del siglo actual, se estimaba un incremento del desempleo de entre 18 y 51 millones de personas, así como un aumento en la proporción de personas con un empleo vulnerable, rondando ésta alrededor del cincuenta por ciento de las personas empleadas⁷⁷².

Por razón de las circunstancias, diversos actores procedentes de la arena internacional, coincidieron en la importancia de promover el pleno empleo y el trabajo decente para la erradicación de la pobreza⁷⁷³. Desde la opinión pública también se mostró un amplio apoyo por la inclusión de este asunto en el marco de los ODS. Según la “macro” encuesta ciudadana realizada por el “*MY World Survey*” de las Naciones Unidas⁷⁷⁴, las “mejores oportunidades de empleo” ocupaban el tercer lugar entre todos los encuestados⁷⁷⁵. Aunque su importancia variaba en función de la edad de los encuestados, los jóvenes lo situaron en segundo lugar, lo que demostró su

⁷⁷² Pueden consultarse los distintos escenarios hipotetizados por el organismo en OIT, *Tendencias mundiales de empleo*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2009.

⁷⁷³ El Banco Mundial, por ejemplo, reconoció el empleo como factor determinante para el desarrollo económico y social, definiéndolo como un eje central de objetivos más amplios como la reducción de la pobreza o el aumento de la productividad en toda la economía y la cohesión social. Vid., BM., *Informe sobre el desarrollo mundial: Empleo*, Banco Mundial, 2013.

⁷⁷⁴ Más de 7 millones de personas originarias de 194 países distintos participaron en la encuesta por medio de Internet, teléfono móvil o presencialmente. Para consultar las preguntas, acceda al siguiente enlace: <https://vote.myworld2015.org/> (última consulta: 23.11.2021)

⁷⁷⁵ Los resultados definitivos de la encuesta son analizados en UN, *We the peoples: Celebrating 7 million voices*, The United Nations Global Survey for a Better World, 2015, disponible en el siguiente enlace: <https://myworld2015.files.wordpress.com/2014/12/wethepeoples-7million.pdf> (última consulta: 21.10.2021).

creciente preocupación por sus perspectivas futuras de empleo⁷⁷⁶. De manera similar, desde la sociedad civil también se llevaron a cabo diversos sondeos para conocer las prioridades de las personas de a pie, constando el empleo y el crecimiento económico entre una de las temáticas protagonistas⁷⁷⁷.

La OIT esta vez no se mantuvo al margen de las consultas. Más bien, el organismo y sus mandantes tripartitos se involucraron a fondo desde el principio⁷⁷⁸. Su principal contribución al marco de los ODS la realizó a través de la codirección, junto con el PNUD, de la consulta temática sobre el crecimiento y el empleo, que fue utilizada para poner de manifiesto la importancia de cuestiones como la calidad del empleo y la protección social⁷⁷⁹. Conjuntamente, acordaron crear un Grupo consultivo, en que

⁷⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷⁷ Por ejemplo, la organización internacional *Stakeholder Forum*, realizó un inventario electrónico sobre los ODS en el que se formularon más de 70 propuestas en los ámbitos de la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible, en las que los temas más destacados fueron el empleo y el trabajo, seguidos de la igualdad de género, los derechos humanos y la protección civil. En cambio, de conformidad con la base de datos para el seguimiento de los objetivos futuros del *Overseas Development Institute*, que incorporó cerca de 150 propuestas, las cuestiones más repetidas fueron el desarrollo sostenible, el empleo y los factores productivos y económicos conexos, el agua y el saneamiento y la seguridad alimentaria y la salud. Extraído de OIT, *La agenda para el desarrollo sostenible después de 2015*, 319ª sesión del Consejo de Administración, Ginebra, 2013, Documento GB.319/INS/4, párr. 12.

⁷⁷⁸ *Ibid.*, párrs. 7-8.

⁷⁷⁹ *Ibid.*, párr. 7.

también tomaron parte los interlocutores sociales⁷⁸⁰. A partir de las diversas reuniones y debates mantenidos, en 2013 se elaboró un informe temático en el que todos reconocieron que “el empleo y el trabajo decente deben ser uno de los objetivos centrales del desarrollo de la Agenda post-2015, junto con el crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible. El empleo no solo se considera una forma de salir de la pobreza, sino que también proporciona a las mujeres y a los hombres un sentimiento de autoestima y respeto por parte de la sociedad”⁷⁸¹.

La Oficina ofreció igualmente aportaciones técnicas a los copresidentes del GTA sobre cuestiones como el pleno empleo, el trabajo infantil, el empleo juvenil, la protección social así como otros temas de interés para la OIT⁷⁸². También ocupó un puesto de copresidencia en la Junta de Cooperación Interinstitucional en materia de Protección Social, así como la presidencia del Grupo Mundial de Migración⁷⁸³. Además de su

⁷⁸⁰ Además de la OIE y la CSI, el Grupo consultivo comprendía a representantes de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO), Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo del Capital (UNCDF), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU-DAES), Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la Entidad de las ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU-Mujeres), el Fondo para el Logro de los ODM, ActionAid y la Cámara de Comercio Internacional. *Vid.*, GNUM., *Un millón de voces: el mundo que queremos. Un futuro sostenible con dignidad para todos y todas*, Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013, p. 155.

⁷⁸¹ *Traducción propia*. Este informe fue el resultado de las tres reuniones presenciales, cuatro debates electrónicos y varias conversaciones e interacciones mantenidas por el Grupo consultivo. El informe completo puede ser consultado en su versión en inglés en el siguiente enlace: https://issuu.com/undp/docs/final_report_growth_employment_post (última consulta: 22.10.2021).

⁷⁸² GNUM, *Un millón de voces: el mundo que queremos. Un futuro sostenible con dignidad para todos y todas*, Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013, p. 155.

⁷⁸³ ILO, *The ILO and the Post-2015 Development Agenda*, Information Note, International Labour Organization, 2013, disponible en el siguiente enlace:

participación desde la sede en Ginebra, las oficinas exteriores de la OIT participaron en las consultas nacionales y regionales, facilitando así la implicación de los mandantes⁷⁸⁴. De hecho, en mayo de 2013, por iniciativa de la Oficina de Actividades para los Trabajadores (en adelante, ACTRAV), se celebró una reunión de expertos sindicales sobre la agenda post-2015 con el objetivo de recabar las opiniones de más de cincuenta dirigentes sindicales procedentes de treinta países distintos⁷⁸⁵. En este sentido, desde su posición, la CSI trató de influir las consultas abogando por la incorporación del asunto “trabajo” en la nueva agenda⁷⁸⁶.

Estas consideraciones avanzadas por la OIT y otras organizaciones, penetraron de lleno en los esfuerzos de las Naciones Unidas por confeccionar una ambiciosa agenda del desarrollo sostenible, pues para mediados de 2013 parecía haberse ya forjado un consenso en torno a la necesidad de incluir el empleo y el trabajo decente entre los ODS. De una parte, el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo post-2015 reconoció que la “transforma(ción de) las economías para crear empleo y crecimiento inclusivo” debía constituir uno de los principales pilares de la futura agenda⁷⁸⁷. De otra, el GTA incluyó la

https://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/resources/WCMS_317026/lang--en/index.htm (última consulta: 22.10.2021).

⁷⁸⁴ OIT, *La agenda para el desarrollo sostenible después de 2015*, 319ª sesión del Consejo de Administración, Ginebra, 2013, Documento GB.319/INS/4, párr. 8.

⁷⁸⁵ *Ibid.*

⁷⁸⁶ Fue la CSI quien trató de poner de manifiesto la importancia de incorporar los cuatro pilares estratégicos del Programa de Trabajo Decente en el marco de los ODS. En MACNAUHGTON, G. y FREY, D. F., “Decent work, human...”, *op. cit.*, 2016, p. 649.

⁷⁸⁷ Para el Grupo se hacía necesario “dar un gran salto cuántico hacia adelante en oportunidades económicas, y para una profunda transformación económica que ponga fin a la pobreza extrema y mejore los medios de subsistencia”. ONU, *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo* 300

“Promo(ción d)el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos” como Objetivo 8 de la propuesta a presentar para la Agenda post-2015 del desarrollo internacional⁷⁸⁸. Para la OIT, esto ya supuso un “logro significativo” en la medida en que este último informe iba a actuar como base de la AGNU para la elaboración de la nueva agenda del desarrollo internacional⁷⁸⁹.

En 2015, cuando la AGNU adoptó la resolución última que daría vida a los ODS, el pleno empleo y el trabajo decente mantuvieron su posición. Ya en la Declaración inicial de la Resolución podemos encontrar algunas alusiones de interés al trabajo decente. En este sentido, en la Introducción del texto se expresa el compromiso de “crear condiciones necesarias para un crecimiento económico, sostenible, inclusivo y sostenido, una prosperidad compartida y el trabajo decente para todos, teniendo en cuenta los diferentes niveles nacionales de desarrollo y capacidad”⁷⁹⁰. Consciente además de aquellos que iban a ser instituidos como objetivos específicos de la nueva Agenda, se declara la voluntad de promover el empleo de los jóvenes y el empoderamiento económico de las mujeres, así como el trabajo decente para todos⁷⁹¹. Agrega también, de

sostenible, Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, Naciones Unidas, Nueva York, 2013, p. 11.

⁷⁸⁸ *Vid.*, AGNU, *Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, de 12 de agosto de 2014, A/68/970, p. 11.

⁷⁸⁹ Extraído de ILO, *The ILO and the Post-2015 Development Agenda*, Information Note, International Labour Organization, 2013.

⁷⁹⁰ AGNU, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, resolución aprobada el 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1, párr. 27.

⁷⁹¹ *Ibid.*

manera categórica, la importancia de erradicar el trabajo forzoso y la trata de personas y poner fin al trabajo infantil en todas sus formas. En última instancia, reconoce que es tan solo con “una fuerza de trabajo sana, con buena formación y con los conocimientos y aptitudes necesarios para realizar un trabajo productivo y gratificante y participar plenamente en la sociedad” que los Estados miembros saldrán ganando⁷⁹².

En claro contraste con la Agenda precedente, el perfil de estos compromisos ha sido elevado a nivel de objetivo. Es concretamente el Objetivo 8 el que aspira a “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”. El marco estratégico lanzado en 1999 por el DG de la OIT, alcanza así su máximo nivel en la escena política internacional. El empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos ha sido, finalmente, incluido con fuerza entre los objetivos de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, reconociéndose con ello que se trata de un objetivo central de las políticas nacionales e internacionales de desarrollo y de uno de los principales medios para erradicar de la pobreza⁷⁹³.

Este objetivo es, sin embargo, comparativamente más débil que aquellos otros ODS que lo preceden⁷⁹⁴. Los Objetivos 1, 2, 3, 4, 5 y 6, relativos respectivamente a la pobreza, el hambre, la salud, la educación, la igualdad de género y el agua, abogan por *erradicar, poner fin, garantizar o asegurar* la consecución de resultados específicos de desarrollo humano,

⁷⁹² *Ibid.*

⁷⁹³ Destacado también por ROJO TORRECILLA, E., “Empleo decente: un reto presente y de futuro”. *Revista Jurídica de la Universidad de León*, núm. 5, 2018, p. 28.

⁷⁹⁴ Lo constatan FREY, D. F. y MACNAUGHTON, G., “A Human Rights...”, *op. cit.*, p. 7 y también QUINTERO LIMA, M. G., “ODS 8: trabajo...”, *op. cit.*, p. 74.

mientras que el Objetivo 8 se limita tan solo a *promover* el empleo pleno y productivo y el trabajo decente. Con la utilización de este verbo se da un paso atrás con respecto de la ambiciosa Meta 1B de los ODM que, en cambio, se proponía *lograr* este derecho humano en lugar de simplemente *promoverlo*.

Tanto del título del propio objetivo como del lenguaje en él empleado se colige el deseo de casar dos factores tradicionalmente concurrentes y, a la vez, conflictivos que, de una parte, pretenden crear más y mejores puesto de trabajo para, de otra parte, generar un poder adquisitivo que promueva la inversión y el crecimiento económico⁷⁹⁵. La OIT entiende que a mayor número de personas con empleos decentes mayor e inclusivo es el crecimiento económico y, simultáneamente, a mayor crecimiento mayores los recursos disponibles para crear empleos decentes⁷⁹⁶. No obstante, hay parte de la doctrina que considera que la decisión de combinar el trabajo decente con el crecimiento económico se aleja de la meta última de la Agenda, en cuanto, de esta manera, no se prioriza un modelo de desarrollo basado en las personas sino uno basado en el mercado. Según MACNAUGHTON y FREY, hubiese sido mucho más correcto establecer

⁷⁹⁵ OIT, *Memoria del Director General. La iniciativa para poner fin a la pobreza: la OIT y la Agenda 2030*, presentada en la 105ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2016, p. 7.

⁷⁹⁶ Como afirma la OIT, *Trabajo Decente y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Estado del Trabajo en el Mundo 2016*, Organización Internacional del Trabajo, 2016, p. 4, “El trabajo decente incrementa los ingresos de los individuos y de las familias, que pueden ser gastados en la economía social. Su poder adquisitivo incentiva el crecimiento y el desarrollo de empresas sostenibles, sobre todo de las pequeñas empresas, que a su vez pueden contratar a un número mayor de trabajadores y mejorar su salarios y condiciones de trabajo. El trabajo decente aumenta los ingresos fiscales para que los gobiernos puedan financiar medidas sociales dirigidas a proteger a quienes no encuentran un empleo o no puede trabajar”.

el pleno empleo y el trabajo decente en un único objetivo independiente, pues al condicionarlos a un crecimiento económico sostenido, se está degradando la obligación legal de los Gobiernos de garantizar la realización del derecho humano al trabajo decente para todos⁷⁹⁷.

Como consta en la Tabla 7, el Objetivo 8 se compone de doce metas específicas, que más tarde han sido acompañadas de un total de 17 indicadores⁷⁹⁸. Este objetivo constituye un complejo agregado de cuestiones de desarrollo muy variadas. Entre ellas, se alude a la necesidad de aumentar la productividad económica mediante la modernización tecnológica e innovación (8.2); promover políticas de creación de puestos de trabajo decentes y fomentar las pequeñas y medianas empresas (8.3); fomentar la producción y el consumo eficiente y sostenible de los recursos mundiales (8.4); promover el turismo sostenible (8.9); y, ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos (8.10).

⁷⁹⁷ Afirman MACNAUGHTON, G. y FREY, D. F., “Decent work, human...”, *op. cit.*, p. 658 que es precisamente en tiempos de crisis económicas cuando la gente necesita poder confiar en las garantías de los Derechos humanos para asegurar que los Gobiernos adapten unas medidas que no contravengan su obligación de asegurar los derechos económicos y sociales.

⁷⁹⁸ Los indicadores no han formado parte de las consultas globales. Éstos iniciaron a ser seleccionados por un grupo de expertos a partir del año 2016. La propuesta inicial constaba de tan solo cuatro indicadores que difícilmente tendrían la capacidad de reflejar la complejidad del objetivo internacional del trabajo decente. *Vid.*, las principales críticas al respecto en FREY, D. F. y MACNAUGHTON, G., “A Human Rights...”, *op. cit.*, pp. 8 y ss.

Tabla 7. El ODS 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos

Metas	Indicadores
8.1. Mantener el crecimiento <i>económico per capita</i> de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos el 7% anual en los países menos adelantados	8.1.1 Tasa de crecimiento anual del PIB real per cápita
8.2. Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas centrándose en los sectores con gran valor añadido y un uso intensivo de la mano de obra	8.2.1 Tasa de crecimiento anual del PIB real por persona empleada
8.3. Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros	8.3.1 Proporción de empleo informal en el sector no agrícola, desglosada por sexo
8.4. Mejorar progresivamente, de aquí a 2030, la producción y el consumo eficientes de los recursos mundiales y procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente, conforme al Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles, empezando por los países desarrollados	8.4.1 Huella material en términos absolutos, huella material per cápita y huella material por PIB 8.4.2 Consumo material interno en términos absolutos, consumo material interno per cápita y consumo material interno por PIB
8.5. De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor	8.5.1 Ingreso medio por hora de empleadas y empleados, desglosado por ocupación, edad y personas con discapacidad 8.5.2 Tasa de desempleo, desglosada por sexo, edad y personas con discapacidad
8.6. De aquí a 2020, reducir considerablemente la proporción de	8.6.1 Proporción de jóvenes (entre 15 y 24 años) que no cursan estudios, no están empleados ni reciben capacitación

<p>jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación</p>	
<p>8.7. Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas</p>	<p>8.7.1 Proporción y número de niños de entre 5 y 17 años que realizan trabajo infantil, desglosados por sexo y edad</p>
<p>8.8. Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios</p>	<p>8.8.1 Tasas de frecuencia de las lesiones ocupacionales mortales y no mortales, desglosadas por sexo y estatus migratorio</p> <p>8.8.2 Nivel de cumplimiento nacional de los derechos laborales (libertad de asociación y negociación colectiva) con arreglo a las fuentes textuales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la legislación interna, desglosado por sexo y estatus migratorio</p>
<p>8.9. De aquí a 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales</p>	<p>8.9.1 PIB generado directamente por el turismo en proporción al PIB total y a la tasa de crecimiento</p> <p>8.9.2 Proporción de empleos en el sector del turismo sostenible respecto del total de empleos del turismo</p>
<p>8.10. Fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para fomentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos</p>	<p>8.10.1 Número de sucursales de bancos comerciales por cada 100.000 adultos y b) número de cajeros automáticos por cada 100.000 adultos</p> <p>8.10.2 Proporción de adultos (a partir de 15 años de edad) que tienen una cuenta en un banco u otra institución financiera o un proveedor de servicios de dinero móvil</p>
<p>8.a. Aumentar el apoyo a la iniciativa de ayuda para el comercio en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, incluso mediante el Marco Integrado Mejorado para la Asistencia Técnica a los Países Menos Adelantados en Materia de Comercio</p>	<p>8.a.1 Compromisos y desembolsos en relación con la iniciativa Ayuda para el Comercio</p>
<p>8.b. De aquí a 2020, desarrollar y poner en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes y aplicar el Pacto</p>	<p>8.b.1 Existencia de una estrategia nacional organizada y en marcha para el empleo de los jóvenes, como estrategia</p>

Fuente: Elaboración propia y ONU⁷⁹⁹.

De estas doce metas, tan solo cuatro de ellas guardan una relación estrecha con el paradigma internacional del trabajo decente. En cualquier caso, se encuentran referencias transversales al acceso al empleo y a la obtención de un trabajo decente en muchos de los diecisiete objetivos de la Agenda.

La meta 8.5, en primer lugar, busca “de aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor”. Al contrario que los ODM, es de agradecer la introducción de un marco temporal en la medida en que ayuda a la rendición de cuentas⁸⁰⁰; no obstante, se deja en el aire la cantidad de empleos que deberán ser creados para 2030⁸⁰¹. Ante la ausencia de una referencia cuantitativa, se puede pensar que se aspira a crear el 100 por cien de empleo, pero su consecución no solo resultaría imposible, sino que le restaría credibilidad al propio programa internacional del desarrollo. También es encomiable el desglose de la meta en diversos colectivos, en cuanto muestra su inquietud por ciertos colectivos mayormente vulnerables al desempleo o a la búsqueda de empleo, como son, especialmente, los jóvenes y las personas con discapacidad. Este

⁷⁹⁹ Extraído de AGNU, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, resolución aprobada el 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1, pp. 22 y 23.

⁸⁰⁰ MACNAUGHTON, G. y FREY, D. F., “Decent work, human...”, *op. cit.*, 2016, p. 653.

⁸⁰¹ Esta ambigüedad es identificada tanto por FREY, D. F. y MACNAUGHTON, G., “A Human Rights...”, *op. cit.*, p. 8 y también CAMAS RODA, F., *Trabajo decente e...*, *op. cit.*, p. 34.

desglose queda, además, reflejado en los dos indicadores asociados a la meta que pretenden de los Estados miembros la recogida de datos relativos al ingreso medio por hora de las personas empleadas y a la tasa de desempleo atendiendo al sexo, la edad, la ocupación y las personas con discapacidad.

La segunda de las metas relacionadas con el trabajo decente está enteramente dedicada al problema del desempleo juvenil, en cuanto, representa una “preocupación fundamental” de la Agenda 2030⁸⁰². De hecho, a lo largo del texto de la Resolución los jóvenes son identificados como grupo meta, y como tal aparecen mencionados en diversos objetivos y metas de los ODS.

En especial, es la meta 8.6 la que pretende “reducir considerablemente, de aquí a 2020, la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación”, reintegrando así esta cuestión al escenario principal de la Agenda, tras su supresión en 2007 en el momento en que se incorporó la meta del trabajo decente en el marco de los ODM⁸⁰³. En el fondo, el desempleo juvenil, además de generar efectos perjudiciales para los propios jóvenes afectados, supone un riesgo para la sociedad en su conjunto, pues implica perder la oportunidad de rejuvenecer una fuerza de trabajo cada vez más envejecida, tan necesaria para sustentar los recursos económicos del Estado de Bienestar y, por consiguiente, reducir los niveles de pobreza. La educación y la formación se conforman como elementos claves para alcanzar el éxito, tanto personal

⁸⁰² AGNU, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, resolución aprobada el 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1, párr. 14.

⁸⁰³ De ello da cuenta MACNAUGHTON, G. y FREY, D. F., “Decent work, human...”, *op. cit.*, 2016, pp. 654 y 655.

como profesional, de ahí que la Agenda se preocupe especialmente por los más de 250 millones de niños y jóvenes sin escolarizar, puesto que son precisamente éstos los que tienen más posibilidades de terminar sumidos en un nicho de vulnerabilidad y exclusión.

A modo de instrumento para reducir el desempleo juvenil, la meta 8.b. fomenta el desarrollo y la puesta en marcha para 2020 de “una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes y la aplicación del Pacto Mundial para el Empleo de la OIT”. La referencia expresa a este último documento es destacable, toda vez que en él, además de proponerse medidas para generar el empleo, también se busca ampliar la protección social, respetar las normas laborales, promover el diálogo social y fomentar una globalización equitativa⁸⁰⁴. En septiembre de 2018, el SG lanzó además “Juventud 2030”, la Estrategia para la Juventud de las Naciones Unidas. Se trata de una “estrategia (que) concibe un mundo donde los Derechos humanos de todos los jóvenes se hacen realidad, donde los jóvenes están empoderados para conseguir todo su potencial; de esta forma, reconoce la fuerza, la resistencia y las contribuciones positivas de los jóvenes como agentes del cambio”⁸⁰⁵. Aunque no está íntegramente dirigida al empleo juvenil como lo exige la Agenda, la tercera de sus prioridades exige empoderar económicamente a los jóvenes por medio del trabajo decente⁸⁰⁶. A tales efectos, propone medidas tales como inversiones públicas y

⁸⁰⁴ Cfr., OIT, *Un Pacto Mundial para el Empleo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 98ª reunión, Ginebra, 2009, pp. IV y V.

⁸⁰⁵ Extraído del siguiente enlace: <https://www.un.org/es/crónica-onu/transformando-la-educación-de-los-jóvenes-para-respaldar-la-consecución-de-la-agenda> (última consulta: 10.12.2021)

⁸⁰⁶ ONU, *Juventud 2030: Trabajando con y para los jóvenes*, Estrategia de las Naciones Unidas para la Juventud, 2018, p. 11.

privadas, políticas económicas y del mercado laboral, el desarrollo de aptitudes profesionales, la transición a la economía formal, la protección social de los jóvenes en el trabajo y su participación activa con el fin de mejorar cuantitativa y cualitativamente el empleo juvenil.

Pese a la ambigüedad de la meta que no concreta en qué medida debiera haberse reducido el desempleo juvenil para 2020⁸⁰⁷, habiendo ya vencido el plazo temporal establecido y atendiendo a los últimos datos publicados por la OIT, se puede afirmar que lejos de haber sido aminorado, lo cierto es que la tasa de desempleo de los jóvenes no ha dejado de aumentar. Actualmente, se sitúa en el 13,6 por ciento, superando así el máximo histórico registrado en el año 2013⁸⁰⁸. De hecho, la desocupación y subutilización de las fuerzas de trabajo en las primeras fases de la carrera profesional de un joven puede generar efectos perjudiciales duraderos, especialmente en sus futuras perspectivas de ingresos. En todo caso, se echa en falta una referencia expresa al problema de las mujeres jóvenes⁸⁰⁹, ya que tienen dos veces más probabilidades de ser ninis con respecto de los hombres. Esta brecha de género se ve además acrecentada en Asia y en los Estados Árabes, donde las normas sociales y culturales constituyen un

⁸⁰⁷ Para MACNAUGHTON, G. y FREY, D. F., “Decent work, human...”, *op. cit.*, 2016, pp. 654-655, la meta 8.6 no contiene ninguna medida de éxito, solo un llamamiento a una reducción considerable, lo que deja abierto un mar de interpretaciones en cuanto el adjetivo indica que debe tratarse de una reducción “en gran cantidad” sin especificar de qué porcentaje estamos hablando.

⁸⁰⁸ *Vid.*, OIT, *Perspectivas sociales y del empleo de los jóvenes en el mundo 2016*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2016.

⁸⁰⁹ De manera similar, CAMAS RODA, F., *Trabajo decente e...*, *op. cit.*, p. 34, constata la ausencia de una referencia expresa a los jóvenes migrantes en busca de empleo, en la medida en que se trata de un colectivo que, ante las perspectivas de desempleo en sus países de origen o de ser trabajadores pobres o vulnerables, optaron por buscar mejores oportunidades de educación y empleo en el extranjero.

obstáculo para las mujeres a la hora de desear cursar estudios o trabajar fuera del hogar⁸¹⁰.

La meta 8.7 no es menos exigente que las demás. En efecto, ésta aspira a “adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas”. Es aquí donde se encuentra el primer nexo explícito entre la Agenda internacional del desarrollo y las normas internacionales de la OIT, en la medida en que se integran dos de los cuatro principios reconocidos en la Declaración de 1998. Tanto la abolición del trabajo forzoso como la erradicación de toda forma de trabajo infantil asumen un papel fundamental en la protección del colectivo de mujeres y niñas, en la medida en que representan el 99 por ciento de las víctimas en la industria comercial y el 58 por ciento en otros sectores como, por ejemplo, el sector doméstico o la agricultura⁸¹¹.

En cuarto y último término, la meta 8.8 busca “proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios”. Ésta ha sido criticada dado que en su inicio alude a “los derechos laborales” sin una mayor concretización, de manera que no se acaba de comprender si con ello

⁸¹⁰ OIT, *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2020. La tecnología y el futuro de los empleos*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2020.

⁸¹¹ ILO, *Global estimates of modern slavery: forced labour and forced marriage*, International Labour Office, Geneva, 2017, p. 11.

se está refiriendo únicamente a los cuatro derechos fundamentales emanados de la Declaración de 1998 o si, por el contrario, con ello se pretende abarcar todo el conjunto de derechos laborales⁸¹². Aunque desde una perspectiva de derechos humanos sería esta última la opción más idónea, si atendemos al indicador 8.8.2, parecer ser que la Agenda se acaba inclinando por una interpretación más restrictiva dado que la referencia a los derechos laborales queda circunscrita tan solo a los derechos de libertad de asociación y de negociación colectiva⁸¹³.

Pese a sus críticas, la meta 8.8 merece un especial reconocimiento por cuanto, más allá de introducir un elemento del pilar de trabajo decente de la OIT sobre protección social como es la promoción de condiciones de trabajo seguras, manifiesta públicamente la preocupación por las condiciones laborales de los trabajadores migrantes que a día de hoy constituyen el 4,9 por ciento de la fuerza de trabajo en el mundo⁸¹⁴ y, especialmente, de las mujeres migrantes, cuya mayor presencia en el sector de los servicios puede ser explicada a raíz de la cada vez más creciente demanda de trabajadoras en un sector tan precario y vulnerable como es el de los cuidados⁸¹⁵.

Si bien las Naciones Unidas han hecho oídos sordos a las recomendaciones procedentes de la Oficina de la Organización acerca de la

⁸¹² MACNAUGHTON, G. y FREY, D. F., “Decent work, human...”, *op. cit.*, p. 655.

⁸¹³ *Ibid.* En efecto, por muy idílica que pudiera ser esta opción, resulta poco práctica por su falta de concreción.

⁸¹⁴ Extraído de OIT, *Estimaciones mundiales de la OIT sobre los trabajadores y las trabajadoras migrantes: Resultados y metodología*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2021.

⁸¹⁵ *Ibid.*

medición del trabajo decente, sin duda alguna la Agenda 2030 ha supuesto para el paradigma internacional del trabajo decente un suspiro de aire fresco al revitalizar, en un contexto socioeconómico cada vez más complejo, sus principales aspiraciones.

Pasados más de quince años desde su lanzamiento, la Agenda ha confirmado la proyección universal del trabajo decente al instituirlo como uno de los diecisiete objetivos con los que han acordado comprometerse los más de 190 Estados miembros de las Naciones Unidas. Se consigue de esta manera, además, agrandar el concepto primigenio contenido en la Memoria del DG de 1999, al ser éste vinculado y, por tanto, enriquecido por las más de 150 restantes metas⁸¹⁶. De hecho, es a raíz de esta estrecha vinculación entre los objetivos de la Agenda que la OIT se ha atrevido a afirmar que “...la idea de que la Agenda 2030 puede considerarse, casi a la letra, como una versión contemporánea del cometido de la OIT en pro de la justicia social está firmemente arraigada en la noción de que la Agenda atribuye un carácter prioritario y primordial a la erradicación de la pobreza y la lucha contra la desigualdad”⁸¹⁷.

En síntesis, puede decirse que las metas incorporadas en el Objetivo 8 son, sin duda, valientes ya que guían el futuro del trabajo mundial, invitándonos a repensar los presupuestos de la sociedad en la que vivimos. En los últimos años, ha quedado demostrado que el mero reconocimiento

⁸¹⁶ Como destacan LOUSADA AROCHENA, J. F. y RON LATAS, R. P., “La integración del...”, *op. cit.*, pp. 16-17/25 y QUINTERO LIMA, M. G., “ODS 8: trabajo...”, *op. cit.*, p. 73, son los restantes dieciséis objetivos los que engrandecen y posibilitan el despliegue del paradigma internacional del trabajo decente a nivel internacional.

⁸¹⁷ *Cfr.*, OIT, *Memoria del Director General. La iniciativa para poner fin a la pobreza: la OIT y la Agenda 2030*, presentada en la 105ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2016, p. 9.

de un conjunto de derechos sociales básicos no es suficiente para dirimir las situaciones de desigualdad y precariedad con las que tiene que hacer frente una amplia proporción de la población mundial actualmente, sino que como ha destacado la propia OIT, este reconocimiento debe a la vez “disponer de un marco de instituciones, organizaciones, leyes y políticas, y de una cultura de diálogo social que permitan gobernar el mundo del trabajo y el funcionamiento de los mercados laborales” enfatizando así que sin unas políticas públicas atentas a las nuevas necesidades y sin una participación abierta en la que tengan cabida todos los actores sociales muy difícilmente se alcanzará la transformación humana pretendida por la Agenda 2030⁸¹⁸.

3.3. El Plan de Implementación de la Agenda 2030 de la OIT

Tras la adopción de la nueva Agenda mundial en 2015, la OIT ha reaccionado rápidamente, adoptando en el año siguiente su Plan de Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A lo largo de sus páginas, el Plan confirma el amplio compromiso de la Organización en la implementación de los ODS, los cuales deberán constituir una “referencia básica” para sus próximos quince años de actividad⁸¹⁹.

En la primera parte, el Plan describe aquellos elementos de la Agenda 2030 que revisten mayor interés para la OIT y de su lectura se

⁸¹⁸ *Ibid.*, p. 7.

⁸¹⁹ OIT, *Plan de implementación de la OIT: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2016, párr. 6. Puede consultarse en el siguiente enlace: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_510124.pdf (última consulta: 7.11.2022)

desprende que todos los ODS están relacionados, de alguna forma, con el mandato de la Organización así como con los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente.

Ante la necesidad de poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo, combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, proteger los derechos humanos, promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales; la OIT se muestra resuelta a crear las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenido, una prosperidad compartida y el trabajo decente para todos, teniendo en cuenta los diferentes niveles nacionales de desarrollo y capacidad. En el fondo, el trabajo decente ocupa para la OIT un lugar destacado en la Agenda, no sólo integrado en los demás objetivos y las metas, sino sobre todo como parte de la filosofía misma en que se sustenta la nueva Agenda⁸²⁰.

La OIT, sin embargo, es consciente de que la puesta en práctica de la Agenda 2030 no será sencilla, de modo que en la segunda parte del Plan aborda las oportunidades y los desafíos que esta nueva Agenda le presenta a la OIT en el plano institucional.

Partiendo de la base de que en la Agenda 2030 los esfuerzos se articularán en torno a “estrategias de desarrollo sostenible cohesionadas y con titularidad nacional, sustentadas por marcos nacionales de financiación

⁸²⁰ *Ibid.*, párr. 14.

integrados”⁸²¹, la OIT ha considerado imprescindible el aumento de los recursos de financiación procedentes tanto de fuentes tradicionales como no tradicionales, pues pronostica un importante incremento en el número de solicitudes de apoyo por parte de los Estados miembros para desarrollar y poner en práctica estrategias nacionales que incluyan componentes esenciales en materia de trabajo decente y crecimiento incluyente⁸²².

En efecto, la oportunidad de integrar el trabajo decente y el crecimiento incluyente en las estrategias nacionales de desarrollo sostenible depende en gran medida de la capacidad de los gobiernos y los interlocutores sociales de participar de forma activa y constructiva en las consultas y la toma de decisiones a nivel mundial.

En esta línea, de una parte, la OIT se ha propuesto intensificar y reorientar su capacidad técnica con el objetivo de fomentar el trabajo decente para lograr un desarrollo sostenible. Los Equipos Técnicos Globales constituyen la principal fuente de conocimientos técnicos en la que deben basarse los funcionarios de la Organización para elaborar los componentes de los planes de desarrollo nacionales que guardan relación con el objetivo del trabajo decente. A este respecto, los Programas de referencia de la OIT, es decir, el Programa *Better Work*; el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil; el Programa Acción Global para la Prevención en el ámbito de la Seguridad y Salud en el Trabajo; el Programa Empleo para la Paz y la Resiliencia y el Programa

⁸²¹ AGNU, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, resolución aprobada el 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1, párr. 63.

⁸²² OIT, *Plan de implementación de la OIT: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2016, párr. 34.

Pisos de Protección Social, otorgan un apoyo importante a la labor de la Organización a nivel nacional para alcanzar los ODS⁸²³.

De otra parte, la Organización se ha comprometido a elaborar un programa de fortalecimiento de capacidades dirigido especialmente a los ministerios a fin de identificar y atender las posibles necesidades de los Estados, así como a reforzar la capacidad de los sistemas tripartitos de consulta para que puedan desempeñar adecuadamente su función en la aplicación de la Agenda 2030⁸²⁴.

Además, reconociendo la importante labor de las alianzas estratégicas, en calidad de plataformas mundiales para recabar apoyos políticos, conseguir financiación y dotarse de medios técnicos para su implementación, la OIT está dispuesta a “participar en el establecimiento de (una) alianza o conjunto de alianzas, por ejemplo reuniendo a las partes interesadas a nivel mundial para apoyar la aplicación del ODS 8 y otros objetivos de la Agenda 2030 relacionados con el trabajo decente”⁸²⁵. Un ejemplo de ello es la Iniciativa mundial sobre el trabajo decente para los jóvenes, liderada por la OIT a solicitud de la Junta de los Jefes Ejecutivos de las Naciones Unidas. Otro ejemplo todavía más reciente es la Coalición Internacional sobre la Igualdad de Remuneración (EPIC, por sus siglas en inglés), oficialmente lanzada en septiembre de 2017, durante la AGNU en Nueva York, liderada por la OIT, ONU-Mujeres y la OCDE, cuyo objetivo

⁸²³ *Ibid.*, párr. 65.

⁸²⁴ *Ibid.*, párr. 80.

⁸²⁵ *Ibid.*, párr. 88.

último es lograr la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor y, como tal, reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres⁸²⁶.

Aunque no será hasta 2030 cuando podamos comprobar si la acción de la OIT ha contribuido en la consecución de los 17 objetivos y las 169 metas de la Agenda 2030, a fecha de hoy se puede afirmar que los progresos hacia el cumplimiento de la nueva Agenda se han ralentizado en todo el mundo⁸²⁷.

En el concreto marco del ODS 8, pese a ciertos avances puntuales todavía queda mucho camino por recorrer⁸²⁸. Apenas se ha avanzado en la reducción de la informalidad. El empleo informal sigue siendo una realidad para más del 60 por ciento de los trabajadores de todo el mundo. Si bien las tasas de informalidad varían según el nivel de ingresos, existen marcadas diferencias entre los países de ingresos medianos bajos y medianos altos. La tasa de desempleo sigue siendo muy elevada en muchos países. Ésta afecta en mayor medida a las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad. Los datos disponibles muestran que incluso en aquellos países en los que el riesgo de desempleo es reducido, estos colectivos se enfrentan a graves problemas a la hora de encontrar empleo y de gozar de

⁸²⁶ EPIC se basa en el reconocimiento de que ningún actor puede resolver este desafío por sí solo y que los esfuerzos pueden acelerarse a través del aprovechamiento de la experiencia de una amplia gama de partes interesadas. Para más información, puede consultarse: <https://www.ilo.org/global/topics/equality-and-discrimination/epic/lang-es/index.htm> (última consulta: 01.11.2022).

⁸²⁷ La pandemia de COVID-19, la guerra en Ucrania y la emergencia climática han sido destacados como principales acontecimientos que afectan el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Vid.*, ONU, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2022*, Naciones Unidas, Nueva York, 2022.

⁸²⁸ Aquí seguimos los datos ofrecidos por OIT, *Hora de actuar para conseguir el ODS 8. Integrar el trabajo decente, el crecimiento sostenido y la integridad ambiental*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2019.

un acceso equitativo a un trabajo decente y a una igual remuneración por trabajo de igual valor. La igualdad de género es, por tanto, una perspectiva lejana. Pese a la disminución del trabajo infantil a nivel mundial, son todavía demasiados los casos registrados, por lo que se tendrán que tomar medidas drásticas si realmente se le quiere poner fin para 2025, que es el año establecido por la meta pertinente del ODS 8.

A la vista de la situación, es evidente que urge acelerar los progresos para la consecución del ODS 8, pues el empleo pleno y productivo y el trabajo decente no sólo son elementos fundamentales para un crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible, sino que son también motores fundamentales de los restantes objetivos. En efecto, solo un mundo laboral caracterizado por la igualdad, equidad, inclusión y seguridad tiene la capacidad de transformar las sociedades y las economías⁸²⁹.

⁸²⁹ *Ibid.*, p. xiii.

PARTE II. EL CONVENIO NÚM. 189 Y LA RECOMENDACIÓN NÚM. 201 OIT SOBRE EL TRABAJO DOMÉSTICO EN EL MARCO DEL OBJETIVO INTERNACIONAL DEL TRABAJO DECENTE

El trabajo doméstico es una de aquellas ocupaciones que, con carácter general, ha quedado al margen de las normas internacionales del trabajo. Durante años, su concepción como “no trabajo”⁸³⁰ ha justificado su exclusión del ámbito de competencia de la OIT, que debía quedar circunscrita al “mundo real del trabajo”, es decir, a la industria, al comercio y a la agricultura⁸³¹.

El “trabajador-tipo” que desde sus inicios ha acaparado la atención de la OIT era, como ya se ha dicho, el trabajador de género masculino, empleado a tiempo completo en el sector estructurado y afiliado a un sindicato. Sin embargo, tras la proclamación del trabajo decente como objetivo principal de la Organización que, recordemos, se aplica a *todos los trabajadores* sin diferencia alguna, la exclusión del colectivo de trabajadoras domésticas se tornó inexcusable, hasta el punto de verse en la “obligación” de iniciar la actividad reguladora de las condiciones de trabajo de este sector.

⁸³⁰ Así lo denomina MARTINEZ VEIGA, en *Mujer, trabajo y domicilio. Los orígenes de la discriminación*, Icaria, Barcelona, 1995, p. 13.

⁸³¹ De gran interés BORIS, E. y FISH, J. N., ““Slaves no more”: Making global standards for domestic workers”, *Feminist studies*, vol. 40, no. 2, 2014, p. 421.

El inicio de las tareas destinadas a concluir una regulación sectorial sobre el trabajo doméstico en el marco de la OIT en 2010 se fundamenta en el mandato del organismo de promover el trabajo decente para todos, pero también en la determinación de la OIT de promover la protección social para los trabajadores de la economía informal, así como la resolución de fomentar una globalización equitativa que otorgue a los trabajadores migrantes un trato justo⁸³².

Aunque han tenido que pasar años – demasiados – hasta la adopción del Convenio núm. 189, de 2011, sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos y su homónima Recomendación núm. 201, estos han marcado un hito muy trascendente, por cuanto se trata de los primeros instrumentos internacionales enteramente dedicados a establecer un conjunto de estándares laborales mínimos aplicables al sector.

Su adopción, en cualquier caso, no ha sido ni muchos menos sencilla, pues la aprobación de estas dos normas son el resultado de años de intensas luchas y reivindicaciones. Así pues, a fin de comprender el verdadero significado de estos instrumentos, y antes de proceder a analizar el contenido de los mismos, se ha considerado oportuno ofrecer en esta segunda parte un detallado análisis de las distintas fases por las que ha tenido que pasar la Organización hasta el momento de su aprobación.

⁸³² OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV(1), Cuarto punto del orden del día, 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párr. 53.

CAPÍTULO 4. EL LARGO CAMINO HASTA LA ADOPCIÓN DE UN INSTRUMENTO INTERNACIONAL SOBRE EL TRABAJO DOMÉSTICO

Lejos de lo que pudiera pensarse, el trabajo doméstico ha sido siempre un asunto perdurable para la OIT⁸³³. Erraríamos si dijésemos que la Organización ha ignorado por completo la realidad del colectivo doméstico, pues, como se mostrará a continuación, su inquietud por las condiciones del trabajo doméstico no es del todo nueva⁸³⁴.

4.1. La temprana preocupación de la OIT por el trabajo doméstico: ¿mucho ruido y pocas nueces?

4.1.1. Una “cobarde” aproximación al trabajo doméstico

La cuestión relativa a la inclusión de las trabajadoras y los trabajadores domésticos en el ámbito de aplicación de las normas internacionales del trabajo ya estuvo presente en las primeras etapas de la actividad normativa de la OIT.

⁸³³ SCHWENKEN, H. y PRÜGL, E., “An ILO Convention for Domestic Workers”, *International Feminist Journal of Politics*, vol 3, no. 3, 2011, p. 438.

⁸³⁴ Lo han puesto de manifiesto BLACKETT, A., *Making domestic work visible: the case for specific regulation*, Labour Law and Labour Relations Programme, Working Paper no. 2, International Labour Office, Geneva, 1998; VALENZUELA, M. E. y MORA, C., “Conclusiones. Esfuerzos para la revaloración del trabajo doméstico remunerado en América Latina”, en AA.VV. (Ed. VALENZUELA, M. E. y MORA, C.), *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago, 2009, pp. 290 y ss.; y D’SOUZA, A., *Camino del trabajo decente para el personal del servicio doméstico: panorama de la labor de la OIT*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, pp. 46 y ss., GOLDSMITH, M., “Los espacios internacionales de la participación política de las trabajadoras remuneradas del hogar”, *Revista de Estudios Sociales*, núm. 45, 2013, p. 235, entre otros.

En 1936, año en que se estaba trabajando en el proyecto del Convenio sobre las vacaciones anuales pagadas (más tarde Convenio núm. 52), se dudó acerca de si el trabajo doméstico debía estar cubierto por la norma. Hubo representantes de los trabajadores que defendieron la necesidad de reconocer a las trabajadoras domésticas, en calidad de trabajadoras por cuenta ajena, los mismos derechos que a los demás trabajadores. No obstante, en aquel entonces eran muy pocos los países que, en su normativa nacional, reconocían el derecho a unas vacaciones anuales pagadas al colectivo doméstico⁸³⁵. Durante el debate en la Conferencia, se acabó excluyendo al colectivo del ámbito de aplicación de la norma al considerarse que hacía falta una mayor investigación acerca del sector⁸³⁶. En cualquier caso, fue a partir de ese momento que se instó al Consejo a reflexionar acerca de si las trabajadoras domésticas constituían una categoría merecedora de regulación internacional⁸³⁷.

Para mediados del siglo XX, el trabajo doméstico parecía estar desvaneciéndose. El desarrollo de nuevas tecnologías había traído consigo la aparición de una amplia gama de nuevos equipamientos eléctricos capaces de aliviar la carga de las tareas domésticas – por ejemplo, la

⁸³⁵ Muy interesante el estudio realizado por BORIS y FISH, quienes han tenido la ocasión de acceder a archivos históricos de la OIT para analizar la situación del trabajo doméstico en la primera mitad del siglo XX. *Vid.*, BORIS, E. y FISH, J. N., “Decent Work for Domestic: Feminist Organizing, Worker Empowerment and the ILO”, en AA.VV. (Ed. HOERDER, D., VAN NEDERVEEN MEERKERK, E. y NEUNSINGER, S.), *Towards a Global History of Domestic and Caregiving Workers*, Brill, 2015, pp. 530- 552.

⁸³⁶ El artículo 1 del Convenio núm. 52, de 1936, sobre las vacaciones anuales pagadas establece un listado de personas y empresas a las que se les aplica el Convenio.

⁸³⁷ Información extraída de DAMARET, L., “Un trabajo decente para los trabajadores domésticos: hacía un convenio internacional”, en AA.VV., *Un trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Educación Obrera, núm. 148-149, 2007, p. 5.

lavadora o el aspirador –, hasta el punto de que hubo sociólogos que incluso consideraron que esta ocupación estaba destinada a desaparecer⁸³⁸.

Intranquilos por la situación, diversos Estados miembros de la OIT decidieron llevar a cabo una investigación con el objeto de entender el estado del trabajo doméstico en sus respectivos países⁸³⁹. Los resultados del estudio, publicados en la revista bandera de la Organización, curiosamente evidenciaron una escasez de candidatas para desempeñar dicho trabajo en un período marcado por un elevado desempleo. El estudio demostró que el rechazo por proveer servicios domésticos no encontraba su justificación en la propia naturaleza del trabajo, sino que, más bien, ello radicaba del peculiar y desprotegido estatus económico, jurídico y social del sector⁸⁴⁰.

Las infinitas jornadas de trabajo, las pocas posibilidades de ascenso laboral, el aislamiento, la exclusión de la legislación social y de las leyes reguladoras del contrato de trabajo y su consideración como un trabajo poco o no cualificado eran solo algunos de los principales factores que hacían del trabajo doméstico una ocupación “altamente indeseada”⁸⁴¹. Esto, conjugado con la progresiva incorporación de la mujer en el mundo del trabajo, abría paso a una potencial crisis de los cuidados, en la medida en que eran cada

⁸³⁸ Para el sociólogo estadounidense COSER, L. A., “Servants: The obsolescence of an occupational role”, *Social Forces*, vol. 52, no. 1, 1973, p. 39, el papel desempeñado por las trabajadoras domésticas “se estaba muriendo”, habiéndose quedado “obsoleto” gracias a los avances tecnológicos.

⁸³⁹ Participaron en el estudio Gran Bretaña, Alemania, Suiza, EE. UU. y Suecia.

⁸⁴⁰ Destaca MAGNUS que la escasez de candidatos para desempeñar servicios personales hundía sus raíces en las condiciones del propio trabajo. *Vid.*, MAGNUS, E., “The social, economic, and legal conditions of domestic servants: I”, *International Labour Review*, no. 30, 1934, pp. 190-207 y MAGNUS, E., “The social, economic, and legal conditions of domestic servants: II”, *International Labour Review*, no. 30, 1934, pp. 336-334.

⁸⁴¹ Así descrita por COSER, L. A., en “Servants: The obsolescence...”, *op. cit.*, p. 39.

vez menos las mujeres dispuestas a reemplazar a las madres que tradicionalmente habían permanecido en los hogares realizando las labores domésticas⁸⁴².

Fue a raíz de esta situación que algunas autoridades nacionales, a fin de responder a la creciente demanda de estos servicios, tímidamente, iniciaron a reconocer esta ocupación como un trabajo mediante su inclusión en la legislación general relativa a los contratos de trabajo o bien adoptando legislaciones especiales⁸⁴³.

Algunos años más tarde, durante la celebración de la Segunda Conferencia de los Estados americanos miembros de la OIT, se trajo nuevamente al centro del debate el asunto del trabajo doméstico. Es más, en ella se adoptó una resolución que ponía de manifiesto la importancia de regular el trabajo de las mujeres ocupadas en el mismo, especialmente en materia de protección social, salarios, jornadas y otras condiciones de trabajo⁸⁴⁴.

Para aquel entonces, si bien es cierto que la Organización había aprobado diversos instrumentos internacionales que de manera expresa

⁸⁴² BORIS, E. y FISH, J. N., ““Slaves no more...””, *op. cit.*, p. 412.

⁸⁴³ Contribuyó en esta decisión el insatisfactorio estatuto jurídico aplicable al trabajo doméstico o, en su caso, la ausencia o inadecuación de las propias normas. Factores, ambos, que desprestigiaban y disminuían el atractivo de la ocupación. En MAGNUS, E., “The social, economic...”, *op. cit.*, p. 199.

⁸⁴⁴ La resolución, adoptada en 1939, indicaba que “El trabajo de las mujeres ocupadas en el servicio doméstico (...) debe ser reglamentado por una legislación social adecuada que comprenda normas sobre salarios, duración y otras condiciones de trabajo”. *Cfr.*, D’SOUZA, A., *Camino del trabajo...*, *op. cit.*, p. 46.

ofrecían cobertura al “servicio doméstico”⁸⁴⁵, otros muchos lo excluían de su ámbito de aplicación. Sobre la base de que estos instrumentos normativos se aplicaban a concretos sectores como las empresas industriales o comerciales o bien a trabajadores empleados por “empresas, explotaciones o establecimientos”⁸⁴⁶, hubo múltiples convenios como, por ejemplo, el Convenio núm. 1, de 1919, sobre horas de trabajo; el Convenio núm. 3, de 1919, sobre protección a la maternidad; el importante Convenio núm. 14, de 1921, sobre el descanso semanal; o, el Convenio núm. 17, de 1925, sobre la indemnización por accidente de trabajo, entre otros, que excluyeron a las trabajadoras domésticas de su ámbito de aplicación al ser concebidas como una categoría de trabajadoras que no encontraba cabida en instrumentos de aplicación general⁸⁴⁷.

En 1945, de nuevo, se manifestó la preocupación por el sector en el seno de la Organización. En esta ocasión, la CIT alarmada por las situaciones de trabajo infantil doméstico instó al Consejo a “reglamentar la admisión en el servicio doméstico fuera de la propia familia del niño de la misma manera que en otras ocupaciones no industriales” y, también, a “combatir las formas de empleo en las que los niños son colocados o

⁸⁴⁵ Diversos convenios en materia de seguridad social como, por ejemplo, el Convenio núm. 24, de 1927, sobre el seguro de enfermedad en la industria; el Convenio núm. 35, de 1933, sobre el seguro de vejez en la industria; y, el Convenio núm. 37, de 1933, sobre el seguro de invalidez en la industria, incluyeron bajo su ámbito de aplicación a las trabajadoras y los trabajadores domésticos.

⁸⁴⁶ Esta es la terminología empleada en el artículo 2 del Convenio núm. 17, de 1925, sobre la indemnización por accidente de trabajo.

⁸⁴⁷ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV (1), Cuarto punto del orden del día de 99ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párr. 76.

transferidos en casi-adopción en las familias de un empleador al que sirven para pagar su sostenimiento”⁸⁴⁸.

Fue en 1948, a propuesta de A. Roberts – delegado británico de los trabajadores – cuando la Conferencia adoptó por unanimidad la que sería la primera resolución que abordaba de manera expresa las condiciones de trabajo de las personas empleadas en el hogar. En ella, se exhortaba el Consejo “a considerar la conveniencia de inscribir en el orden del día de una próxima reunión de la Conferencia (...) el punto relativo a la situación legal y condiciones de empleo de los trabajadores domésticos” puesto que, se consideraba que “había llegado el momento de discutir este importante tema”⁸⁴⁹. Empero, esto no sucedió. Sin el apoyo tripartito era imposible sacar adelante un instrumento internacional y, para entonces, el trabajo doméstico era considerado tanto por los Gobiernos como por las patronales y, en ocasiones, incluso por los propios sindicatos, como una actividad improductiva que pertenecía al sistema privado-familiar.

La propia estructura tripartita de la Organización actuó como obstáculo, aparentemente insuperable, para el acceso del asunto relativo al trabajo doméstico al debate en la Conferencia. De un lado, los Gobiernos no estaban por la labor de regular un sector que, en su opinión, no les concernía y, de otro, los delegados de los empleadores y trabajadores, elegidos a partir de las organizaciones profesionales más representativas de cada país, representaban generalmente sectores económicos

⁸⁴⁸ En D’SOUZA, A., *Camino del trabajo...*, *op. cit.*, p. 47.

⁸⁴⁹ *Ibid.*

predominantemente masculinos en los que el trabajo doméstico tenía poca o ninguna cabida⁸⁵⁰.

Dos años después, la Oficina Internacional del Trabajo también mostró su inquietud por la fragmentada e ilógica protección que las normas internacionales brindaban al servicio doméstico. El Consejo, no obstante, se mantuvo en su línea y continuó eludiendo la cuestión. Como contrapartida, decidió crear un Comité de Expertos encargado de debatir en torno a las características especiales del trabajo doméstico. Los expertos reunidos en Ginebra en 1951, coincidieron en la necesidad de proporcionar al colectivo las mismas condiciones de trabajo que aquellas reconocidas al resto de trabajadores e instaron— una vez más — al Consejo a adoptar una reglamentación internacional que tuviera en cuenta las peculiares condiciones en las que se desenvolvía esta relación laboral⁸⁵¹.

Casi veinte años después de la última resolución, coincidiendo con la ola de independencia política de los territorios coloniales, el Grupo de los Trabajadores de la OIT adoptó en 1965 otra resolución sobre las condiciones de empleo de las personas que trabajaban en el hogar. Dada la nula o insuficiente protección ofrecida por la legislación laboral nacional, la resolución enfatizaba la “urgente necesidad” de garantizarles una protección básica que les asegurara un nivel mínimo de vida, compatible

⁸⁵⁰ Destacarían BORIS, E. y FISH, N., ““Slaves no more...”, *op. cit.*, p. 422, que algunos de estos hombres no se tomaban en serio el empleo doméstico porque lo asociaban con la organización de la vida familiar y el trabajo femenino no remunerado.

⁸⁵¹ De nuevo, en D’SOUZA, A., *Camino del trabajo...*, *op. cit.*, pp. 47-48. Ahora bien, para BORIS, E. y FISH, J. N., “Decent Work for...”, *op. cit.*, p. 539 y ss., que han tenido ocasión de acceder a los archivos de la OIT, la verdadera intención de la reunión no era tanto la de mejorar las condiciones del trabajo doméstico sino la de buscar fórmulas para aligerar las tareas domésticas de las mujeres en sus respectivas familias.

con el respeto de la persona y la dignidad humana, elementos, todos ellos, esenciales para la consecución de la justicia social⁸⁵². En esta ocasión, la Conferencia nuevamente rogó al Consejo para que considerara la posibilidad de inscribir la cuestión relativa a las condiciones del trabajo en el hogar en el orden del día de la próxima reunión de la CIT y, asimismo, invitó a la Oficina a llevar a cabo un estudio exhaustivo sobre el sector con miras a la adopción de una normativa internacional⁸⁵³.

El trabajo doméstico, sin embargo, simplemente no era una de las prioridades inmediatas de la Organización⁸⁵⁴. Las legislaciones nacionales de muy pocos Estados incluían a las trabajadoras domésticas en el ámbito de protección de sus leyes laborales, de tal forma que el movimiento feminista desarrollado al interior de la Organización encontraba poco, por no decir ningún, apoyo en las partes constituyentes⁸⁵⁵. Además, el DG, en aquel momento el estadounidense D. Morse, se encontraba absorto en hacer

⁸⁵² ILC, *Resolution concerning the conditions of employment of domestic workers*, 49th session, Official Bulletin, Vol. XLVIII, no. 3, supplement 1, Geneva, 1965, pp. 20-21.

⁸⁵³ *Ibid.*

⁸⁵⁴ BORIS, E. y FISH, N., ““Slaves no more...”, *op. cit.*, p. 424.

⁸⁵⁵ Mujeres activistas como Frieda Miller (delegada a la Conferencia de la OIT) y Mildred Fairchild (miembro de la Sección de Trabajo de la Mujer y Protección de la Juventud Trabajadora de la OIT) vivieron en primera persona el escepticismo de la Organización por adoptar normas vinculadas con el trabajo doméstico. Como relatan BORIS y FISH, en opinión de los países latinoamericanos y la India, “cualquier atención a esta cuestión era absurda”. Para el representante del Gobierno Belga, el asunto del trabajo doméstico era “tan complicado que no parecía adecuado (...) plasmarlo en un proyecto de Convenio, ni siquiera en una Recomendación”. Más afirmaciones en BORIS, E. y FISH, J. N., “Decent Work for...”, *op. cit.*, pp. 537 y ss.

de la asistencia técnica y el desarrollo uno de los pilares integrales del organismo⁸⁵⁶.

Tuvieron que pasar otros dos años desde la resolución de 1965 para que el Consejo se dignase a escuchar las peticiones de la Conferencia y así enviar a todos los Estados miembros un cuestionario que tuviese por objetivo recoger las variadas condiciones y prácticas existentes en el sector doméstico en los distintos países. Lo cumplimentaron un total de sesenta y ocho países y sus resultados se hicieron finalmente públicos en un informe panorámico publicado por el organismo en 1970⁸⁵⁷.

Éste constituyó el primer informe jamás publicado sobre la situación de las trabajadoras domésticas en todo el mundo⁸⁵⁸. Del mismo emergía una realidad numérica ciertamente heterogénea⁸⁵⁹. Frente a los países del este de Europa, Australia y Nueva Zelanda en los que la incidencia del trabajo doméstico era mínima, en Europa occidental, EE. UU. y en los países en desarrollo su incidencia era más significativa, especialmente en éstos últimos, pues en ellos se había constado un elevado número de trabajadoras

⁸⁵⁶ Para 1965, el Director General de la OIT lanzó una nueva red de oficinas regionales y locales, descentralizó los programas del organismo, e impulsó la educación y la formación. En efecto, en aquel entonces se creó el Instituto Internacional de Estudios Laborales en la sede de Ginebra y el Centro Internacional de Formación en la ciudad italiana de Turín.

⁸⁵⁷ Cfr., ILO, *The employment and conditions of domestic workers in private households*, International Labour Organization, Geneva, 1970.

⁸⁵⁸ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV (1), Cuarto punto del orden del día de 99ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párr. 5.

⁸⁵⁹ Téngase en cuenta que, tal y como enfatiza el propio informe, los datos recabados son “limitados en cuanto a su extensión y carácter y son de dudosa exactitud y validez” dada la “especial e íntima naturaleza de la relación de trabajo”. Vid., ILO, *The employment and...*, *op. cit.*, p. 1.

domésticas⁸⁶⁰. Si bien había importantes diferencias entre países y en los mismos, éstos compartían un aspecto en común: en todos ellos, el trabajo doméstico se caracterizaba por una excesiva carga de trabajo, una escasa remuneración y una generalizada falta de protección legal y social⁸⁶¹. Pese a estos resultados, la OIT no se esforzó por mejorar las condiciones del sector del trabajo doméstico debido a la incertidumbre en torno al valor del mismo. De hecho, en sus conclusiones, el informe se pregunta: “¿Hay que condenarlas (a las trabajadoras domésticas) como improproductivas y dejarlas que se cuiden como puedan? ¿O tienen un papel esencialmente útil en el modelo cambiante de la vida familiar y comunitaria?”⁸⁶²

Con todo, las múltiples llamadas de atención no surtieron el efecto esperado. En los años posteriores, la OIT continuó adoptando normas para ocupaciones y sectores específicos, tales como los trabajadores en hoteles y restaurantes, el personal de enfermería, los trabajadores portuarios o los trabajadores a domicilio. Aun siendo consciente de la necesidad de otorgar una mínima protección al colectivo doméstico, la Organización mantuvo una tendencia excluyente.

Numerosos convenios incorporaron en su articulado las denominadas “cláusulas de flexibilidad”, es decir, cláusulas que permiten a

⁸⁶⁰ El propio informe señala que el trabajo doméstico estaba predominantemente desarrollado por mujeres. A modo de ejemplo, trae a colación a España, en la que el 98 por ciento de la fuerza de trabajo doméstica era femenina. *Ibid.*, p. 4.

⁸⁶¹ *Ibid.*, p. 63.

⁸⁶² *Traducción propia*. En cualquier caso, se ha de poner de manifiesto que el informe también exigía una mayor consideración del colectivo puesto que consideraba “inadmisible, desde el punto de vista de la política social, ignorar los problemas del colectivo de trabajadores domésticos en hogares privados y permitir que éste siga siendo un sector olvidado”. *Ibid.*, p. 64.

los Estados ratificantes, previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores, excluir total o parcialmente del ámbito de aplicación de un convenio a ciertas categorías de trabajadores o sectores económicos y, por tanto, también a los trabajadores domésticos. Tanto el Convenio núm. 95, de 1949, sobre la protección del salario⁸⁶³; el Convenio núm. 131, de 1970, sobre la fijación de los salarios mínimos; el Convenio núm. 132, de 1970, sobre las vacaciones pagadas (revisado); el Convenio núm. 138, de 1973, sobre la edad mínima; el Convenio núm. 155, de 1981, sobre seguridad y salud de los trabajadores; el Convenio núm. 158, de 1982, sobre la terminación de la relación laboral de trabajo; el Convenio núm. 171, de 1990, sobre el trabajo nocturno; el Convenio núm. 173, de 1992, sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del trabajador; el Convenio núm. 175, de 1994, sobre el trabajo a tiempo parcial; como el Convenio núm. 183, del 2000, sobre la protección de maternidad⁸⁶⁴, contienen este tipo de cláusulas. Sin embargo, afortunadamente no son muchos los Estados que han recurrido a dicha

⁸⁶³ Este Convenio no solo incluye una cláusula de flexibilidad sino que, en su artículo 2, tras afirmar que “el Convenio se aplica a todas las personas a quienes se pague o deba pagarse un salario” concreta que se podrá excluir del ámbito de aplicación de la norma a “las categorías de personas que trabajen en circunstancias y condiciones de empleo tales que la aplicación de todas o de algunas de dichas disposiciones sea inapropiada (...) o estén empleadas en el servicio doméstico o en trabajos análogos”.

⁸⁶⁴ Por ejemplo, el Convenio sobre la protección de la maternidad que tiene como destinatarias a las mujeres, permite en el artículo 2, “excluir total o parcialmente del campo de aplicación del Convenio a categorías limitadas de trabajadores cuando su aplicación a esas categorías plantee problemas especiales de particular importancia”, lo cual aceptaría la exclusión de las trabajadoras domésticas.

facultad ya que el colectivo doméstico ha sido excluido de la protección otorgada por dichos instrumentos en contadas ocasiones⁸⁶⁵.

En todo caso, se ha de puntualizar que este colectivo de trabajadoras sí gozaba de la protección otorgada por los convenios fundamentales ya que, salvo su explícita exclusión del ámbito de aplicación de un convenio, debía entenderse que las trabajadoras domésticas, al igual que los demás trabajadores, disfrutaban de los derechos, libertades y protecciones en ellos contenidos⁸⁶⁶.

4.1.2. El trabajo doméstico como asunto ineludible

Para comienzos de la década de los noventa, parecía reinar una atmósfera de cambio⁸⁶⁷. A partir de la creciente incorporación de la mujer al mundo del trabajo y la consecuente “crisis de los cuidados”, los acelerados flujos migratorios internacionales y la preocupación por el elevado índice de trabajo infantil en el mundo, diversos programas de la

⁸⁶⁵ En el caso de España, ésta excluyó al personal del trabajo doméstico de la Parte III del Convenio núm. 173, de 1992, sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del trabajador. Para verificar otras exclusiones, *cfr.*, OIT, *Trabajo decente para los trabajadores* domésticos, Informe IV (1), Cuarto punto del orden del día de 99ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párrs. 71-82.

⁸⁶⁶ BLACKETT, A., *Making domestic work...*, *op. cit.*, p. 7.

⁸⁶⁷ A partir de la década de los noventa, la OIT organizó diversos encuentros a nivel internacional, regional y nacional que abordaban el asunto del trabajo doméstico y, sobre todo, que buscaban soluciones para proteger los derechos de las personas que desempeñan esta ocupación. *Cfr.*, D'SOUZA, A., *Camino del trabajo...*, *op. cit.*, pp. 56 y ss.

Organización pusieron el foco sobre el trabajo doméstico⁸⁶⁸. Intranquilas por las precarias condiciones de trabajo de millones de trabajadoras domésticas del mundo, un grupo de mujeres funcionarias de la OIT, emprendieron nuevas investigaciones vinculadas principalmente con la migración, el trabajo infantil, el trabajo forzoso y la discriminación por razones de género.

WEINERT, en el marco del Programa Global de Empleo, condujo un estudio que ponía de manifiesto la vulnerabilidad de las trabajadoras domésticas migrantes⁸⁶⁹. El trabajo doméstico se había convertido en una vía económica de escape para muchas mujeres originarias de países en desarrollo. Pero, más allá de ofrecer oportunidades de trabajo, las difíciles condiciones socioeconómicas en sus países de origen junto con las estrictas políticas migratorias de los países receptores estaban creando el caldo de cultivo perfecto para situaciones de explotación y abuso. A esta situación se le sumaba el problema de la discriminación, la más de las veces, de carácter interseccional. Además del sesgo de género al que hacía frente el trabajo doméstico; la raza, la nacionalidad e incluso la clase social eran

⁸⁶⁸ Para GOLDSMITH, M., “Los espacios internacionales...”, *op. cit.*, p. 236, también ha contribuido a ensalzar el interés o, mejor dicho, la preocupación por el trabajo doméstico, la creciente fuerza de los movimientos feministas, la celebración de conferencias mundiales, la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y la adopción de los convenios relativos al trabajo infantil y el trabajo forzoso.

⁸⁶⁹ WEINERT, P., *Foreign Female Domestic Workers: HELP WANTED!*, World Employment Programme Research, Working Paper no. 50, International Labour Office, Geneva, 1991.

algunos de los motivos que contribuían – y todavía contribuyen – a generar unas condiciones de ulterior vulnerabilidad del sector⁸⁷⁰.

Para evitar la contratación irregular de estas trabajadoras, el informe invitaba a los Estados a adoptar medidas internas y a adoptar acuerdos bilaterales y multilaterales a fin de garantizar una migración regular y supervisada. En cualquier caso, con el propósito de dignificar las condiciones de trabajo y el estatus del colectivo, destaca la autora que el primer paso debía necesariamente consistir en la modificación de la concepción que se tiene del mismo. Es decir, el trabajo doméstico debía iniciar a ser considerado como un trabajo con los mismos derechos humanos que cualquier otra categoría de trabajadores ya que, en tanto en cuanto éstos no “estén eficazmente protegidos por las leyes y reglamentos pertinentes (...) (serán siempre) susceptibles de ser abusados”⁸⁷¹.

De igual modo, BLACKETT, durante su pasantía en el Programa de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales de la OIT, publicó una investigación en la que llamaba a la visibilización del colectivo doméstico mediante regulaciones específicas basadas en la naturaleza real del trabajo pues, en su opinión, solo de esta forma se lograría reconocer la importancia social del trabajo en el hogar y el valor que el mismo aporta a la sociedad y

⁸⁷⁰ Constata WEINERT a lo largo de su investigación que existe una clara desigualdad de trato y de condiciones de trabajo y de vida entre las mujeres autóctonas y las mujeres extranjeras empleadas en el sector doméstico. *Ibid.*

⁸⁷¹ *Traducción propia. Ibid*, p. 29. El paréntesis es mío.

solo así se devolvería el respeto y dignidad a la profesión⁸⁷². A su parecer, una regulación específica tendría la doble fuerza de visibilizar, por un lado, el colectivo doméstico al permitir concentrarse en sus peculiaridades y, por otro lado, de proponer unas medidas o soluciones que respondan a sus propias especificidades y sus concretas necesidades⁸⁷³.

En 2003, el Programa de Condiciones de Trabajo de la OIT (CONDIT) también se hizo eco del asunto al analizar la situación jurídica de las trabajadoras domésticas en sesenta y siete países distintos, de los cuales diecinueve habían promulgado leyes específicas sobre el trabajo doméstico y nueve excluían esta ocupación de manera expresa del ámbito de su legislación nacional⁸⁷⁴. El informe, publicado a raíz de un análisis comparativo, corrobora que el trabajo doméstico es una ocupación eminentemente feminizada, en la que el recurso al trabajo infantil está muy extendido – por no decir, cuasi legitimado – y que los trabajadores migrantes constituyen una porción importante de la mano de obra doméstica. El documento también revela que, con independencia del modo en que esté regulado en cada Estado, las normas sobre trabajo doméstico están por debajo de las normas laborales aplicables a otras categorías de trabajadores. El colectivo doméstico hace frente a unas condiciones

⁸⁷² Para BLACKETT, A., *Making domestic work...*, *op. cit.*, p. 29, “La regulación específica atestigua un nivel de reconocimiento de la importancia social del trabajo doméstico e intenta valorarlo (...) obliga a quienes pagan por el trabajo, a quienes lo regulan e incluso a quienes lo realizan a pensar en él de una manera radicalmente diferente. A través de ese proceso dinámico, una regulación específica y, en última instancia, más precisa, tiene el potencial de devolver algo de respeto y dignidad al trabajo doméstico”.

⁸⁷³ *Ibid.*

⁸⁷⁴ RAMIREZ-MACHADO, J. M. ^a, *Domestic work, conditions of work and employment: A legal perspective*, Conditions of Work and Employment Series, núm. 7, International Labour Office Geneva, 2003, pp. 8-9.

precarias y adversas de trabajo, especialmente en materia de jornada laboral, salario y seguridad social. Por tanto, en última instancia, el documento nuevamente confirma que las personas empleadas en los hogares sufren “invisibilidad”, “marginalización” y “falta de reconocimiento social y jurídico”⁸⁷⁵.

En los años sucesivos, otros muchos programas de la OIT desplazaron su atención sobre el trabajo doméstico. Desde su creación, el IPEC ha tenido siempre en su agenda el asunto relativo al trabajo infantil doméstico ya que, el empleo de niños y, sobre todo, niñas como ayudantes domésticos es una realidad extendida mundialmente⁸⁷⁶. El propio Informe Global de la OIT de 2006 manifestaba su preocupación por la alta incidencia de trabajo infantil doméstico a nivel mundial, ya que las condiciones de trabajo a las que se ven expuestos estos menores tienen efectos perjudiciales sobre su desarrollo personal y su salud⁸⁷⁷.

De manera similar, teniendo en cuenta que las trabajadoras migrantes del servicio doméstico se encuentran entre los colectivos más

⁸⁷⁵ *Ibid.*, p. 69.

⁸⁷⁶ El IPEC ha llevado a cabo más de ochenta programas cuyo objetivo era la reducción del trabajo infantil doméstico en Europa, Asia y América Latina. Además, en el año 2006, éste departamento organizó, junto con los sindicatos, un taller con el objeto de comprender la situación de los niños y niñas explotadas en el trabajo doméstico y buscar medidas para hacer frente a este fenómeno. *Vid.*, OIT, *Informe del Taller interregional de la OIT-IPEC sobre trabajo infantil doméstico y sindicatos*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2006.

⁸⁷⁷ OIT, *La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2006.

vulnerables del mercado de trabajo⁸⁷⁸, el Programa de Promoción de Género de la OIT (GENPROM) junto con el MIGRANT⁸⁷⁹, encargado de las cuestiones vinculadas con el trabajo de las personas migrantes, también inició investigaciones en torno al trabajo doméstico, especialmente, en relación con las agencias de colocación y la discriminación⁸⁸⁰.

Así pues, a comienzos del siglo XXI, la necesidad de otorgar una protección al colectivo doméstico era ya patente. Las previas décadas de estudio de las condiciones del trabajo doméstico todavía no se habían materializado en una acción concreta e internacional, empero, a medida que pasaba el tiempo, la larga espera comenzaba a generar una situación un tanto “embarazosa”⁸⁸¹.

Tras el lanzamiento en 1999 de la estrategia política que buscaba impulsar “el trabajo decente y la globalización justa” a partir del establecimiento de cuatro pilares básicos, a saber, la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, el fomento del empleo,

⁸⁷⁸ Así lo pone de manifiesto uno de los informes de la OIT preparado para la discusión general de la 92ª reunión de la Conferencia, celebrada en el año 2004. *Cfr.*, OIT, *En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada*, Informe VI, presentado a la 92ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2004, pp. 67-68.

⁸⁷⁹ En 2003, estos departamentos publicaron una guía informativa para gobiernos y representantes de empleadores y trabajadores sobre la prevención, la discriminación, la explotación y el abuso de las mujeres migrantes trabajadoras. Estas guías pueden ser consultadas en el siguiente enlace: https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/WCMS_116358/lang--en/index.htm (última visita: 21.05.2021).

⁸⁸⁰ MATHER, C., “¡Si, lo hicimos!”. *Cómo las trabajadoras del hogar obtuvieron derechos y reconocimiento a nivel internacional*, *Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando*, 2013, pp. 24-25.

⁸⁸¹ *Cfr.*, BLACKETT, A., *Everyday transgressions. Domestic workers' transnational change to international labour law*, Cornell University, New York, 2019, p. 9.

la protección social y el tripartismo y diálogo social, todos ellos transidos por el objetivo de la igualdad de género; el DG de la OIT inició a poner un mayor énfasis sobre el trabajo de las mujeres, la economía informal y la migración transnacional.

Poco a poco, el asunto relativo al género fue calando en las actividades de la OIT. Tanto que, meses después de ocupar el cargo, Somavía dio importantes pasos hacia la aplicación de la igualdad y la equidad de género en toda la Organización. Como organismo dedicado a los derechos laborales y a la justicia social, consideró que la OIT debía ser la primera en dar el ejemplo y asumir, por tanto, un papel de liderazgo en los esfuerzos internacionales por promover y alcanzar la igualdad de género. Así, trató de “internalizar” la igualdad de género en su propia Oficina así como en todo su trabajo técnico, actividades operativas y en sus servicios de apoyo; y, simultáneamente, decidió crear la Oficina para la Igualdad de Género, cuyo mandato era el de promover la igualdad entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo⁸⁸².

La adopción del Programa de Trabajo Decente le abrió así a la OIT una nueva y prometedora ocasión para reconocer universalmente el carácter laboral del trabajo doméstico. La adopción de nuevas normas internacionales sobre el trabajo doméstico representaba para la Organización una oportunidad sin precedentes para integrar en su labor básica a trabajadoras que tradicionalmente habían sido consideradas externas a su práctica.

⁸⁸² ILO, *Gender equality and mainstreaming in the International Labour Office*, Director-General's Announcements, Circular no. 564, 1999, p. 1.

Mediante la articulación de un conjunto de normas sobre el trabajo decente para las trabajadoras domésticas, la OIT no solo definiría los supuestos y los casos de incumplimiento de sus derechos, sino también establecería las pautas de orientación específicas y constructivas que debieran guiar a los Estados miembros para facilitar el acceso a condiciones de empleo decentes a un grupo de trabajadores históricamente desfavorecido, compuesto fundamentalmente por mujeres y niñas⁸⁸³. Son muchas las trabajadoras domésticas de todo el mundo que quedan excluidas del ámbito de aplicación de la legislación nacional. Además, incluso en aquellos casos en los que existe una protección legal, ésta suele ser desconocida o apenas aplicada. Así las cosas, en palabras de TROTMAN, Portavoz del Grupo de Trabajadores ante el CA, la adopción de un instrumento específico para el sector doméstico contribuiría a “subsana un déficit flagrante en términos de promoción del trabajo decente para todos”⁸⁸⁴.

Es cierto que llevó muchos años, no obstante, la investigación y la denuncia por parte de diversas organizaciones de trabajadoras domésticas dio sus frutos. Finalmente en 2008, es decir, pasados sesenta años desde la primera resolución que abordaba de manera expresa las condiciones de trabajo de las personas empleadas en el hogar, el Consejo acordó inscribir un punto relacionado con la promoción del trabajo decente para las

⁸⁸³ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV (1), Cuarto punto del orden del día de 99ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párr. 5.

⁸⁸⁴ *Traducción propia*. Extraído de IRENE y IUF, *Respect and rights. Protection for domestic/household workers*, Report of the International Conference held in Amsterdam, 8-10 November 2006. Informe completo disponible en inglés en el siguiente enlace: https://idwfed.org/en/resources/report-of-the-international-conference-respect-and-rights-protection-for-domestic-workers/@@display-file/attachment_1 (última visita 10.12.2020).

trabajadoras y los trabajadores domésticos en el orden del día de la 99ª Conferencia programada para el año 2010. Al hacerlo, destacó que:

“Aunque los instrumentos relativos a los principios y derechos fundamentales en el trabajo se aplican a todos los trabajadores, incluidos los domésticos, los déficit de trabajo decente que afectan a esta categoría de trabajadores son manifiestos: en demasiadas ocasiones, se les niega el derecho a constituir sindicatos; en muchos países, se ven abocados a situaciones de trabajo forzoso, y (...) muchos trabajadores domésticos migrantes trabajan en condiciones precarias y difíciles y son especialmente vulnerables a los abusos de sus derechos fundamentales”⁸⁸⁵.

Recordó, además, que la OIT había adquirido un compromiso de larga data, avalado por las resoluciones de la Conferencia, con miras a abordar la situación de las trabajadoras domésticas⁸⁸⁶. Así pues, por sorpresa de todos, tras arduas negociaciones en el seno de la Conferencia, el Convenio núm. 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos y su homónima Recomendación núm. 201 fueron adoptados en junio de 2011.

4.2. El movimiento transnacional por un trabajo doméstico decente: de sujetos invisible a sujetos políticos

Antes de proceder a analizar el complejo proceso de negociación al cual fueron sometidos los proyectos de Convenio y Recomendación relativos al trabajo doméstico, se ha considerado indispensable dedicar los

⁸⁸⁵ OIT, *Fecha, lugar y orden del día de la 99ª reunión (2010) de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Segundo punto del orden del día, 301ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 2008, párr. 46.

⁸⁸⁶ *Ibid.*, párr. 51.

siguientes apartados al movimiento colectivo transnacional que, en cuestión de años, lograron crear las trabajadoras domésticas de todo el mundo.

La adopción del Convenio núm. 189 y la Recomendación núm. 201 ha representado la culminación de años de intensos esfuerzos y movilizaciones por parte de las trabajadoras domésticas. Probablemente, sin su profunda implicación y participación activa en el proceso de negociación, a día de hoy, todavía estaríamos esperando la adopción de un instrumento internacional específico para el sector⁸⁸⁷.

No sin grandes dificultades, estas trabajadoras han sido capaces de dar vida a un movimiento mundial con el objeto de presionar por el reconocimiento de su trabajo y sus derechos. Como se verá a continuación, la organización y la actividad sindical ha constituido desde siempre un importante desafío para este colectivo, sin embargo, ellas no se han dado por vencidas, alcanzando a mediados de 2011, tras meses de intenso cabildeo, su principal meta.

En un primer momento, comienzan por organizarse a nivel local y nacional. Posteriormente, las trabajadoras del hogar de todo el mundo se reunieron en un primer encuentro internacional dónde se rodearon de los mejores aliados que les brindaron la oportunidad de acceder y participar a las negociaciones de aquellas que serían “sus” normas. La sucesión de este

⁸⁸⁷ La movilización de las organizaciones de trabajadoras domésticas alrededor del mundo ha sido considerada como el “ingrediente esencial” para la adopción de unas normas internacionales para el sector doméstico. En MATHER, C., “*¡Si, lo hicimos!*”...”, *op. cit.*, p. 3. En este mismo sentido, PAPE, K., “ILO Convention C189 – a good start for the protection of domestic workers: An insider’s view”, *Progress in Development Studies*, vol. 16, núm. 2, 2016, p. 190, ha afirmado que la participación directa de las trabajadoras domésticas en el proceso de adopción de la norma ha sido un factor esencial – por no decir el factor determinante – de la adopción de unos instrumentos internacionales que protegiesen específicamente el colectivo doméstico.

conjunto de acontecimientos constituyó la fórmula perfecta para lograr la tan esperada aprobación de los primeros instrumentos internacionales específicos del sector doméstico.

4.2.1. La importancia del movimiento doméstico nacional

No sin grandes dificultades, las trabajadoras domésticas han sido capaces de dar vida a un movimiento mundial a fin de presionar por el reconocimiento de su trabajo y sus derechos. Para este colectivo, la organización y la actividad sindical ha constituido desde siempre un enorme desafío, de ahí que se las haya descrito como un sector “inorganizable”⁸⁸⁸.

Tradicionalmente, los trabajadores asalariados han venido haciendo frente a las condiciones inaceptables de trabajo por vía de la sindicalización y la negociación colectiva. Es precisamente gracias a estas instituciones que los trabajadores han podido optar por negociar sus condiciones laborales y recurrir a mecanismos de presión como, por ejemplo, la huelga con el objeto de que el empresario les escuche y atienda sus reivindicaciones y exigencias. La estructura productiva idílica para la movilización es, por tanto, la fábrica. En ella se produce una clara diferenciación entre la figura del empleador y la del trabajador. Existe, además, una elevada proporción de trabajadores frente al empleador-único, pudiendo los primero relacionarse y organizarse entre sí para criticar aquellos abusos e injusticias

⁸⁸⁸ La primera autora en describirla así ha sido SMITH, P. R., “Organizing the unorganizable: private paid household workers and approached to employee representation”, *North Carolina Law Review*, vol. 79, no. 1, 2000, pp. 45-110.

cometidos por este último y buscar así soluciones colectivas para lograr el mejoramiento de sus condiciones de trabajo⁸⁸⁹

Evidentemente, las anteriores son todas características que difícilmente veremos reproducidas en el sector doméstico⁸⁹⁰. Como es sabido, esta ocupación se desarrolla en un hogar privado, es decir, en un espacio invisible, lejos de los ojos de la gente, que difícilmente es reputado como lugar de trabajo⁸⁹¹. Las trabajadoras del hogar se encuentran, además, geográficamente dispersas y aisladas en espacios poco accesibles para las tradicionales estructuras sindicales⁸⁹². El hecho de que, en un gran número

⁸⁸⁹ HODBEN, C., *Voz y representación de los trabajadores domésticos a través de la organización*, Nota de información núm. 8, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2015.

⁸⁹⁰ Sin ánimo exhaustivo, *cfr.*, SMITH, P. R., “Organizing the unorganizable...”, *op. cit.*, pp. 45-110; HODBEN, C., *Voz y representación...*, *op. cit.*, pp. 1-2; y, SCHWENKEN, H., “The emergence of an impossible movement. Domestic workers organize globally”, en AA.VV. (Eds. GOSEWINKEL, D. and RUCHT, D.), *Transnational struggles for recognition: New perspectives on civil society since the 20th century*, Berghahn Books, New York, 2016, p. 217.

⁸⁹¹ SCHWENKEN describe los hogares privados como “espacios de imposibilidad” que dificultan o, mejor dicho, imposibilitan la capacidad de las trabajadoras domésticas para organizarse y movilizarse, al no ser estos considerados como lugares de trabajo, al exigírseles a las trabajadoras domésticas que se comporten como si fueran invisibles y que invadan en la menor medida de lo posible la vida privada de los miembros del hogar. *Vid.*, SCHWENKEN, H., “The emergence of...”, *op. cit.*, pp. 207-208.

⁸⁹² Los sindicatos tradicionales han tenido que recurrir a estrategias sindicales “innovadoras” para alcanzar al colectivo de trabajadoras domésticas. Por ejemplo, el Sindicato de Trabajadores de Servicio Doméstico y Afines de Sudáfrica (SADSAWU), acordó con los supermercados y autobuses de la zona para que pudieran distribuir volantes e invitar a asistir a las reuniones organizadas. De igual modo el Sindicato de Trabajadores Domésticos afiliado al *FNV Mondiaal*, envió representantes a los lugares en que se sabía que se encuentran las trabajadoras domésticas, incluyendo, parques, centros de migrantes, fiestas comunitarias. El Sindicato de Trabajadores Domésticos de Jamaica (JHWU) también distribuyó volantes en los buzones. *Vid.*, ILO, *Achieving decent work for domestic workers: an organizer’s manual to promote ILO Convention No. 189 and build domestic workers’ power*, International Labour Organization, Geneva, 2012 y HODBEN, C., *Voz y representación...*, *op. cit.*, pp. 2 y ss.

de países, el colectivo esté mayoritariamente compuesto por trabajadoras migrantes en situación irregular complica ulteriormente su organización sindical, ya que de un lado, ellas mismas prefieren permanecer “escondidas” para evitar que sean encontradas por la policía y, en su caso, deportadas; y, de otro, se encuentran con sindicatos que, dada su irregularidad, se muestran reacios a brindarles apoyo⁸⁹³. El poco tiempo libre de que disponen las trabajadoras de este sector, especialmente aquellas contratadas en régimen interno, les priva además de la posibilidad de encontrarse con otros trabajadores y compartir con ellos sus problemas. La propia relación “uno contra uno” entre la empleadora doméstica y la empleada hace prácticamente imposible la negociación de las condiciones de trabajo, pendiendo la balanza decisiva normalmente a favor de la primera. Simultáneamente, estos bajos cocientes entre el número de empleadores y trabajadores hacen de la huelga una medida de conflicto completamente ineficaz y, en todo caso, contraproducente, teniendo en cuenta que para una trabajadora del hogar, abstenerse de trabajar puede fácilmente costarle el puesto de trabajo⁸⁹⁴.

Junto a este límite locativo, el empleo doméstico tropieza también con un discurso de carácter cultural⁸⁹⁵. Esta ocupación ha sido

⁸⁹³ Como han explicado PENNINX, R. y ROOSBLAD, J., *Introduction*, en AA.VV. (Eds. PENNINX, R. and ROOSBLAD, J.), *Trade unions, Immigration and Immigrants in Europe 1960-1993*, Berghahn Books, New York, 2000, p. 4, la participación de trabajadores inmigrantes en el mercado de trabajo podía constituir una desventaja, pues éstos podían causar la reducción de los salarios y de las condiciones generales de trabajo de los trabajadores nacionales.

⁸⁹⁴ HOB DEN, C., *Voz y representación...*, *op. cit.*, pp. 1-2.

⁸⁹⁵ Así lo ha manifestado GOÑALONS PONS, P., “Trabajo decente para las trabajadoras domésticas. La movilización transnacional de las empleadas del hogar”, *Anuari del conflicte social*, núm. 3, 2013, p. 726.

tradicionalmente configurada como una “ayuda familiar” más que como un verdadero trabajo. Es esta percepción de que el trabajo del hogar constituye un “no-trabajo”, la que a menudo ha contribuido a hacer olvidar al empleador que, en realidad, se trata de una relación contractual y que, por tanto, la persona encargada de desarrollar las tareas domésticas en su hogar, lejos de ser “un miembro más de la familia”⁸⁹⁶ es una trabajadora con derechos.

Esta misma ideología ha evitado que, en las décadas pasadas, los sindicatos reconociesen este sector entre su jurisdicción. Por lo general, estas estructuras han tenido siempre una lógica bien definida y unas jerarquías muy claras. Típicamente, los sindicatos han sido dirigidos por hombres y se han focalizado, principalmente, en el empleo del sector formal, ya que, entre otras cosas, era un sector mucho más fácil de organizar. El trabajo doméstico, por consiguiente, ha tendido a quedar al margen de sus preocupaciones, toda vez que, además de ser desarrollado por un colectivo compuesto eminentemente de mujeres que trabajan a partir de acuerdos de carácter informal en lugares de difícil acceso, se trata de un empleo de bajos ingresos, lo que se traduce en una menor capacidad de contribución a las arcas del sindicato⁸⁹⁷.

Pese a esta infinidad de obstáculos que han limitado enormemente la capacidad organizativa de las trabajadoras domésticas, éstas no se han

⁸⁹⁶ ANDERSON, B., *Doing the dirty work? The global politics of domestic labour*, Zed Books, London, 2000, p. 5.

⁸⁹⁷ BECKER, J., *Campaigning for Justice: Human Rights Advocacy in Practice*, Stanford University Press, 2012, p. 34.

rendido. En contra de lo que pudiera pensarse, al igual que los demás trabajadores, este colectivo cuenta con una larga tradición organizativa.

En muchas ocasiones, las especificidades y dificultades propias del sector doméstico han obligado a las trabajadoras del hogar a acogerse a nuevos paradigmas de organización a fin de reunirse y movilizarse. En algunos países, han optado por formar sindicatos, en otros, en cambio, han tenido que organizarse en cooperativas o asociaciones⁸⁹⁸.

Con carácter general, la decisión de optar por una estructura organizativa u otra depende de un amplio número de factores, no obstante, el marco jurídico existente en cada país constituye el factor decisivo, en cuanto de ello depende si tienen reconocidos o no los derechos de asociación y sindicación⁸⁹⁹. Así las cosas, en determinados lugares, ha habido grupos de trabajadoras que han decidido crear sindicatos específicos de trabajadoras del hogar o, bien, formar parte de aquellos dispuestos a admitirlas como miembros; mientras que en otros han creado sus propias asociaciones o se han unido a asociaciones religiosas, grupos de mujeres, grupos de migrantes u organizaciones de derechos humanos que les ofrecen un espacio dónde poder dialogar y contar con apoyo⁹⁰⁰.

La formulación de lo que años más tarde se convertiría en un movimiento social transnacional por los derechos de las trabajadoras domésticas tuvo su origen en América Latina durante la primera mitad del

⁸⁹⁸ BONNER, C., *Domestic workers around the world: organising for empowerment*, Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing, Cape Town, 2010, hace un repaso de las distintas tipologías de organizaciones creadas por las trabajadoras domésticas alrededor del mundo.

⁸⁹⁹ Al respecto, HOB DEN, C., *Voz y representación...*, *op. cit.*, pp. 1-2.

⁹⁰⁰ *Ibid.*

siglo pasado. En esta región del mundo, la tradición organizativa del sector doméstico comenzó hace ya décadas bajo el impulso de la Juventud Obrera Católica (JOC), una organización que ofrecía apoyo a la creación de asociaciones y organizaciones para aquellos sectores de la población más vulnerables⁹⁰¹. Fue a partir de los años cincuenta cuando algunas de estas asociaciones se convirtieron en sindicatos.

La primera tentativa de organización de las trabajadoras domésticas se sitúa en Argentina en 1901 con la creación de la Unión de Personal Auxiliar de Casas Particulares (UPACP), la cual, años más tarde, desembocó en la fundación del Sindicato de Personal de Casas de Familia en la ciudad de Buenos Aires⁹⁰². En Brasil, el movimiento por los derechos de las trabajadoras del hogar tuvo su inicio en 1936 cuando la trabajadora doméstica L. de Campos Mello se dispuso a organizar a aquellas que, como ella, desempeñaban dicha ocupación en la ciudad de Santos con el objetivo de mejorar sus condiciones de trabajo⁹⁰³. De ahí, a mediados del siglo XX surgió en Brasil la *Associação Profissional dos Empregados Domésticos* de Rio de Janeiro y, más tarde, en 1997 se creó la Federación Nacional de Trabajadoras Domésticas (FENETRAD), una organización que, a día de

⁹⁰¹ VALENZUELA, M. E. y MORA, C., “Conclusiones. Esfuerzos para...”, *op. cit.*, p. 301.

⁹⁰² Extraído de BASTIDAS, M., *Organización de las trabajadoras del hogar en las Américas: Buenas prácticas y desafíos en función del Convenio N° 189 de la OIT*, Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín, p. 11.

⁹⁰³ Puede consultarse un breve relato de los logros de L. de Campos Mello en el siguiente enlace: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-54507024> (última visita: 17.05.2021).

hoy, aglutina a más de treinta sindicatos con presencia en trece Estados brasileños⁹⁰⁴.

Por el contrario, en Bolivia las trabajadoras domésticas han tenido prohibida la creación de sindicatos hasta los años ochenta, no obstante, desde entonces la representación de estas trabajadoras se ha ido empoderando mediante la creación gradual de sindicatos por todo el territorio nacional⁹⁰⁵. En cuestión de años, concretamente en marzo de 1993, se fundó la Federación Nacional de Trabajadoras Asalariadas del Hogar de Bolivia (FENATRAHOB) con el principal objetivo de defender los derechos humanos y laborales de las trabajadoras del hogar presentes en el país. Tras años de intensa lucha, la FENATRAHOB logró que el parlamento boliviano aprobase en 2003 la Ley N.º 2.450 de Regulación del Trabajo Asalariado del Hogar⁹⁰⁶. En otros muchos países como, por ejemplo, Perú⁹⁰⁷ o Uruguay⁹⁰⁸, la presión ejercida por las organizaciones de trabajadoras domésticas junto con los sindicatos nacionales también obtuvo

⁹⁰⁴ Posteriormente la FENETRAD se afilió a la Central Única de Trabajadoras (CUT), pasando con ello a formar parte del movimiento sindical brasileño. Para más información puede consultarse su página oficial en: <https://fenatrad.org.br> (última visita: 23.03.2021).

⁹⁰⁵ A partir de 1984, fueron organizándose sindicatos en las ciudades de La Paz, Cochabamba, Potosí, Sucre, Santa Cruz, Trinidad, Tarija y Cobija. *Vid.*, BAPTISTA CANEDO, R., “Trabajo doméstico: experiencias sobre regulación y sindicalización en Bolivia”, en AA.VV., *Hacía un fortalecimiento de derechos laborales en el trabajo del hogar: algunas experiencias de América Latina*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Uruguay, 2010, pp. 33-34.

⁹⁰⁶ De hecho, pasados tres años, con la elección de Evo Morales como presidente de Bolivia, Casimira Rodríguez – trabajadora del hogar desde su infancia y principal dirigente del FENATRAHOB – fue nombrada Ministra de Justicia. Durante su mandato, aprobó un decreto por el que se estableció el 30 de marzo como Día de la Trabajadora Asalariada del Hogar y, por tanto, festivo para todas las trabajadoras del sector. *Cfr.*, *Ibid.*, p. 34.

⁹⁰⁷ El 2 de junio de 2003 se aprobó la Ley N.º 27.986 de los Trabajadores del Hogar.

⁹⁰⁸ El 27 de noviembre de 2006 se aprobó la Ley N.º 18.065/2006 de Trabajo Doméstico.

la aprobación de normas que reconocían al colectivo algunos derechos básicos⁹⁰⁹.

Conscientes de su fragilidad individual, en 1988 las representantes de las trabajadoras del hogar de once países latinoamericanos impulsaron la fundación de la primera confederación regional de trabajadoras del hogar a nivel mundial: la Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadoras del Hogar (conocida como CONLACTRAHO)⁹¹⁰. La principal demanda de la CONLACTRAHO ha sido siempre la equiparación de las trabajadoras del hogar con el resto de los trabajadores, lo cual exigía “cambiar las condiciones del servicio doméstico, para que las futuras generaciones lo realicen en condiciones dignas y visibles, y sea valorado como un servicio importante, que está aportando indirectamente al desarrollo de los países”⁹¹¹. Con el pasar de los años, esta organización compuesta únicamente de mujeres ha ganado fuerza e influencia, hasta el punto de reabrir el debate internacional en torno a la necesidad de promover

⁹⁰⁹ Estos países fueron pioneros en América Latina ya que promovieron leyes sobre el trabajo doméstico mucho antes de que comenzase el debate en torno a la adopción de un Convenio de la OIT sobre el mismo.

⁹¹⁰ Según los últimos datos, actualmente participan en la Confederación organizaciones procedentes de Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Méjico, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Como bien su nombre indica, los países del Caribe también forman parte de la misma, sin embargo, las organizaciones de trabajadoras domésticas de los países caribeños anglófonos no participan en la Confederación a causa de las barreras lingüísticas. *Vid.*, Pape, K., “ILO Convention C189...”, *op. cit.*, p. 192.

⁹¹¹ *Cfr.*, CASTILLO, G. y ORSATTI, A., *Trabajo informal y sindicalismo*, Serie sindicatos y formación, núm. 5, Organización Internacional del Trabajo, Montevideo, 2005, p. 101.

la adopción de un convenio internacional que garantizara a este colectivo de trabajadoras una protección adecuada⁹¹².

En EE. UU., en cambio, las trabajadoras domésticas han permanecido excluidas de la legislación laboral y de las leyes sobre derechos civiles durante años al negárseles la condición de “trabajadoras”. Estas circunstancias les ha vedado la posibilidad de unirse a sindicatos así como de negociar colectivamente sus derechos y condiciones laborales. Ante esta exclusión, las trabajadoras domésticas del Estado de Nueva York – en su mayoría limpiadoras y cuidadoras latinas, caribeñas y africanas – se unieron con el objetivo de poner fin a la permanente explotación y opresión por ellas sufrida, fundando así, en el año 2000, la organización *Domestic Workers United* (DWU). Los años de campaña y de lucha por el reconocimiento de sus derechos tuvo sus frutos en 2010 cuando la DWU y sus aliados lograron la aprobación del *New York State Domestic Workers Bill* por parte del senado neoyorkino. Una victoria histórica ya que, con ello, Nueva York fue el primer Estado americano en reconocer al colectivo doméstico un conjunto de derechos mínimos⁹¹³. La DWU es, además, uno

⁹¹² El punto sexto de la Declaración de Montevideo de 2005, adoptada durante un encuentro de sindicatos de trabajadoras del hogar en Latino América, exigía “Luchar conjuntamente con los sindicatos en todos nuestros países para defender la implementación de los convenios de la OIT y promover un convenio internacional para garantizar los derechos de las trabajadoras del hogar”. A partir de entonces, la CONLACTRAHO resolvió trabajar en vistas a la adopción de un Convenio de la OIT para proteger los derechos de las trabajadoras del hogar. En MATHER, C., ““¡Si lo hicimos!”..., *op. cit.*, p. 25.

⁹¹³ Desde el 29 de noviembre de 2010, esta Carta de Derechos les garantiza a las niñeras, limpiadoras y cuidadoras de ancianos derechos tales como una jornada laboral de ocho horas; el pago de las horas extraordinarias; un día de descanso semanal; la protección contra la discriminación y el acoso en el lugar de trabajo; entre otros. La aprobación de esta norma en Nueva York fue seguida por algunos Estados como, por ejemplo, Hawái, Massachusetts, Oregón y Connecticut. Para más detalle, *cfr.*, PAPE, K., “ILO Convention C189...”, *op. cit.*, p. 194.

de los miembros fundadores de la *National Domestic Workers' Alliance* (NDWA), una alianza creada en 2007 que actualmente lleva la voz cantante del movimiento por la dignidad y justicia de las trabajadoras domésticas y que cuenta con más de sesenta organizaciones afiliadas y miles de miembros⁹¹⁴.

El continente asiático también ha contado con un amplio abanico de organizaciones que han venido apoyando la lucha por los derechos de las trabajadoras domésticas. Hacia la década de los sesenta, en la India, el misionero belga J. Devos comenzó a colaborar con las trabajadoras del hogar del Estado de Tamil Nadu, formando años después en la ciudad de Mumbai el *National Domestic Workers Movement* (NDWM). Esta organización sin ánimo de lucro se encuentra hoy presente en veintitrés estados de la India y batalla buscando justicia, protección y el sano reconocimiento de los más de cuatro millones de trabajadoras domésticas presentes en el país⁹¹⁵. De igual modo, en 1972, se creó la *Self-Employed Women's Organization* (SEWA), un sindicato encargado de defender y representar a las mujeres empleadas en el sector informal en diecisiete estados de la India, lo que incluye, evidentemente, también a las trabajadoras domésticas⁹¹⁶.

⁹¹⁴ Es de interés su página oficial: <https://www.domesticworkers.org> (última visita: 13.02.2021).

⁹¹⁵ Así lo estima la organización internacional Anti-Slavery. Disponible en: <https://www.antislavery.org/what-we-do/past-projects/india-domestic-workers/> (última consulta: 26.03.2021).

⁹¹⁶ A fecha de 2018, había 1.5 millones de afiliadas al sindicato. Información disponible en: <https://www.sewa.org> (última visita: 23.02.2021).

Sucesivamente, a comienzos del siglo XXI, comenzaron a surgir muchas otras organizaciones de trabajadoras domésticas por toda Asia⁹¹⁷. Para 2004, la presencia activa de estas organizaciones en la región dio lugar a la creación del *Asian Domestic Worker's Network* (ADWN), una red compuesta por diversas organizaciones de trabajadoras domésticas de distintos países asiáticos que, además, ha recibido el apoyo del *Migrant Forum Asia* (MFA), una de las principales organizaciones que ofrece atención y apoyo a los trabajadores migrantes presentes en la región.

En Sudáfrica, el colectivo comenzó a reunirse ya durante el régimen de apartheid cuando H. Stephens, trabajadora del hogar desde su infancia, decidió juntar, de manera clandestina, a todas aquellas trabajadoras domésticas empleadas en los hogares de familias acomodadas de la ciudad de Cape Town, formándose así el *South African Domestic Workers Union* (SADWU)⁹¹⁸. Pese a los problemas económicos que obligaron a su disolución en 1998, dos años después se fundó el *South African Domestic Workers Service and Allied Workers Union* (SADSAWU), un sindicato liderado por M. Witbooi. Desde entonces, este sindicato, todavía operante y enérgico, ha logrado el reconocimiento de unos derechos mínimos, incluyendo la extensión de la prestación por desempleo al colectivo⁹¹⁹.

⁹¹⁷ Durante este período, surgió el *National Domestic Women Workers Union* (NDWWU) en Bangladesh en 2001; el *Nepal Independent Domestic Workers Union* (NIDWU) en Nepal en 2006; la *Hong Kong Federation of Asian Domestic Workers* (FADWU) fundada en 2010 tras la fusión de diversas organizaciones; o el SUMAPI, el primer sindicato de trabajadoras domésticas de Filipinas, un país cuyo sector doméstico representa una parte integral pero a la vez invisible de la sociedad.

⁹¹⁸ FISH, J. N., *Domestic workers of the world. A global movement for dignity and human rights*, New York University Press, New York, 2017, p. 2.

⁹¹⁹ Para mayor información, puede consultarse la página oficial del sindicato: <http://www.sadsawu.com> (última visita: 27.03.2021).

Contemporáneamente, surgieron otras muchas organizaciones y sindicatos de trabajadoras domésticas en África, lo que dio lugar, en 2013, a la formación de la Red Africana de Trabajadoras Domésticas (AfDWN, del inglés *the African Domestic Workers' Network*)⁹²⁰.

A diferencia de las anteriores regiones del mundo, la organización del colectivo de trabajadoras domésticas en Europa ha sido algo más tardía⁹²¹. A partir de los años ochenta, coincidiendo con el fenómeno de la globalización económica, los países europeos iniciaron a percibir un sustancial incremento de trabajadoras domésticas migrantes procedentes de países de Latinoamérica, Asia o Europa del Este. Fue a partir de entonces, que muchas de ellas iniciaron a buscar amparo en redes de apoyo de migrantes, grupos religiosos, asociaciones de mujeres, o apostaron, incluso,

⁹²⁰ Actualmente, según los datos más recientes, existen diecisiete organizaciones de trabajadoras domésticas en África, las cuales representan a más de 95.000 trabajadoras afiliadas. Información disponible en el siguiente enlace: <https://www.wiego.org/domestic-workers-organizing> (última visita: 29.03.2021).

⁹²¹ Estaríamos engañando si dijésemos que antes de la década de los ochenta no se habían formado organizaciones de trabajadoras domésticas en Europa. De hecho, en Bélgica, las trabajadoras domésticas iniciaron a organizarse a mediados del siglo pasado con la ayuda de organizaciones religiosas. En 1955, lograron acceder a la actual *Confédération des Syndicats chrétiens* (ACV-CSC), la cual cuenta con unos 30.000 trabajadores domésticos afiliados. Ahora bien, fue a partir de dicho período que Europa experimento un crecimiento en el número de estas organizaciones. Por ejemplo, en el Reino Unido, un conjunto de trabajadoras domésticas originarias principalmente de Filipinas creó en 1987 una organización benéfica llamada *Kalayaan* a fin de luchar por la inclusión del sector en la legislación y acabar con las situaciones de extrema dependencia, explotación y abuso a las que estaban sometidas. De igual modo, en 1986 se reunieron en la provincia de Bizkaia (España) un grupo de trabajadoras domésticas que dieron vida a la Asociación de Trabajadoras del Hogar (ATH-ELE) para exigir unas condiciones de trabajo justas. Años más tarde, se crearía la asociación Servicio Doméstico Activo (SEDOAC) a fin de equiparar las trabajadoras domésticas al resto de trabajadoras.

por fundar sus propias asociaciones, lo que acabó por suscitar un cierto interés por parte del movimiento sindical europeo⁹²².

Para comienzos del siglo XXI había organizaciones de trabajadoras domésticas en muchos países europeos, empero, el trabajo en el hogar era todavía un ámbito desatendido tanto por parte de los gobiernos como por parte de los propios sindicatos europeos. Fue en este contexto que C. Passchier – Secretaria General de la Confederación Europea de Sindicatos (en adelante, CES) – con el apoyo de A. van Luijken – responsable de la Red Internacional de Educación para la Reestructuración de Europa (IRENE) – y la Plataforma para la Cooperación Internacional sobre los Migrantes Indocumentados (PICUM), decidió convocar, para abril de 2005, el primer encuentro regional de organizaciones de trabajadoras del hogar con el objeto de conocer las formas en las que el trabajo doméstico estaba siendo organizado en Europa y los desafíos con los que estaban teniendo que lidiar los sindicatos⁹²³.

Fueron cerca de cien los participantes en la Conferencia. Éstos asistieron en calidad de representantes de organizaciones sindicales, grupos de apoyo a migrantes, organizaciones de mujeres, entidades tanto europeas como internacionales, grupos antipobreza o como investigadores

⁹²² MATHER, C., *Los trabajadores domésticas en Europa se organizan!*, Federación Europea de Sindicatos de los Sectores de la Alimentación, la Agricultura y el Turismo, 2015, p. 9.

⁹²³ Ya se había tratado de abordar esta cuestión previamente en una conferencia relativa a la economía informal, pero al no suscitar interés el asunto, se optó por organizar una conferencia dedicada exclusivamente al mismo. En MATHER, C., ““¡Si lo hicimos!” ..., *op. cit.*, p. 8.

académicos⁹²⁴. A lo largo del encuentro se constató que había grandes diferencias entre países, pues mientras que en los países escandinavos se trataba de un fenómeno “desconocido”; desde hace algunos años los países del Sur y Este de Europa estaban advirtiendo un elevado flujo de trabajadoras migrantes domésticas⁹²⁵. La propia legislación aplicable al colectivo de trabajadoras del hogar también variaba enormemente de país en país. Había países como, por ejemplo, Italia o Francia que habían logrado aprobar convenios colectivos aplicables al sector, pero en muchos de ellos, la norma general era que el mismo fuese desempeñado por vía de acuerdos informales entre las partes.

La Secretaria General del CES, en consecuencia, urgió a los sindicatos presentes en la Conferencia a cooperar a fin de retomar el antiguo debate relativo a la adopción de un Convenio sobre el trabajo doméstico así como cualquier otro instrumento que pudiera contribuir a garantizar a todas las trabajadoras del hogar del mundo una protección básica y efectiva⁹²⁶. Al término del encuentro, se destacaron un conjunto de sugerencias que debían guiar la futura acción de los sindicatos, entre ellas, aumentar el intercambio de información entre los sindicatos europeos a fin de compartir estrategias para abordar este desafiante fenómeno; presionar a los gobiernos con el propósito de introducir el asunto del trabajo doméstico en la agenda de la OIT; y, colaborar y apoyar a asociaciones de migrantes y ONG para luchar por la regularización de los trabajadores migrantes indocumentados.

⁹²⁴ Puede consultarse el listado completo de participantes a la Conferencia en ETUC, *Out of the shadows: Organising and protecting domestic workers in Europe: The role of trade union*, European Trade Union Confederation, 2005, pp. 64-65.

⁹²⁵ *Ibid*, p. 6.

⁹²⁶ *Ibid*, p. 7.

Pese a la buena voluntad de la iniciativa, lo cierto es que la Conferencia tuvo escasa repercusión en el panorama europeo general del trabajo del hogar. Debe reconocerse, sin embargo, que ésta fue un aliciente fundamental para la posterior celebración de la Conferencia Internacional de Organizaciones de Trabajadoras Domésticas, la cual marcaría el inicio de un movimiento social de carácter transnacional por la adopción de una norma internacional reguladora del trabajo doméstico⁹²⁷.

4.2.2. “Haciendo posible lo imposible”: la 1ª Conferencia Internacional de Organizaciones de Trabajadoras Domésticas

El año 2006 arrojó un atisbo de esperanza para la continua lucha de las trabajadoras del hogar. Por primera vez, en este año, se reunieron en Ámsterdam organizaciones de trabajadoras domésticas procedentes de todo el mundo. Para entonces, salvo contadas excepciones, la gran mayoría se había organizado local o nacionalmente, de forma que, más allá de sus fronteras, las unas desconocían de la existencia de las otras.

Todo cambió a partir de noviembre de 2006, cuando IRENE y PICUM, tras la celebración de la Conferencia europea, decidieron ampliar sus horizontes y localizar más organizaciones de trabajadoras domésticas a fin de preparar una conferencia de carácter global. El *FNV Mondiaal*, sindicato parte de la mayor Confederación Internacional de los Países Bajos, se prestó a hospedar en su sede la que sería la Primera Conferencia

⁹²⁷ Para MATHER, el resultado de la Conferencia fue, en cierto modo, “decepcionante” ya que a nivel europeo no generó nuevas políticas, ahora bien, como ella misma afirma, “fue el brote de la planificación intensiva de una conferencia global”. *Vid.*, ““¡Si lo hicimos!” ..., *op. cit.*, p. 25.

Internacional de Organizaciones de Trabajadoras Domésticas, titulada “Respeto y derechos: Protección para las trabajadoras y los trabajadores del hogar”⁹²⁸.

El nuevo evento logró aglutinar a más de sesenta representantes procedentes de organizaciones de trabajadoras domésticas, sindicatos internacionales, redes de apoyo, ONG, funcionarios de la OIT y académicos con el propósito de estudiar las posibilidades de crear un movimiento internacional para obtener una mejor protección de las trabajadoras del hogar. El número de asistentes fue toda una sorpresa, ya que sus organizadoras no sabían era que las trabajadoras domésticas contaban con una larga tradición organizativa⁹²⁹.

No fue fácil convencer a los sindicatos a participar activamente en la misma, no obstante, finalmente su celebración fue posible gracias a la financiación y el apoyo prestado por el movimiento sindical holandés, la organización Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizado (WIEGO, de sus siglas en inglés), la Unión Internacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Alimentación, Agricultura, Hotelería, Restaurantes, Catering, Tabaco y Afines (del inglés, UITA), la CSI y la propia OIT⁹³⁰.

⁹²⁸ IRENE y IUF, *Respect and rights...*, *op. cit.*, p. 9.

⁹²⁹ Inicialmente se pensaba que contarían con treinta y cinco participantes; sin embargo, a medida que corrió el rumor entorno a la organización de este evento, hubo un total de sesenta asistentes. Un número que pudiese haber sido todavía superior ya que a falta de presupuesto para la traducción simultánea en francés, hubo países del Sur de Europa y países africanos francoparlantes que no pudieron asistir. *Ibid.*, pp. 109 y ss.

⁹³⁰ Anneke von Luijken, principal organizadora de la Conferencia Internacional, ha puesto de manifiesto que en sus inicios fueron diversos los sindicatos que afirmaron que dicho tema, pese a su importancia, no constituía su “asunto” o prioridad”. En MATHER, C., ““¡Si, lo hicimos!” ..., *op. cit.*, p. 12.

La Conferencia le brindó a las organizaciones de trabajadoras del hogar y sus aliados la posibilidad de intercambiar información acerca de las acciones y estrategias que estaban siendo adoptadas en todo el mundo. Se habló sobre de la naturaleza de las organizaciones existentes y de cómo habían sido creadas, de sus dificultades y éxitos así como de las disposiciones legales existentes en sus respectivos países. Pero, sobre todo, este encuentro representó la oportunidad de las trabajadoras domésticas para dialogar, reflexionar y contar sus experiencias y vivencias personales. Fue ahí, en Ámsterdam, donde advirtieron que, no importaba su lugar de procedencia, pues todas ellas compartían una misma lucha⁹³¹.

Las palabras que más resonaron a lo largo de la conferencia fueron “reconocimiento”, “derechos” y “dignidad”⁹³². Desde el principio hasta el final, las líderes de las trabajadoras domésticas enfatizaron la importancia, de un lado, de reconocer el trabajo doméstico como “trabajo” y de quienes lo desempeñan como “trabajadoras” que, por tanto, gozan de los mismos derechos que los demás trabajadores; y, de otro lado, de respetar su contribución a la economía y a la sociedad⁹³³. En palabras de MENON,

⁹³¹ La confianza y la solidaridad forjada durante la conferencia constituyeron la principal fuente para la creación de un futuro movimiento internacional tan significativo. *Ibid.*, p. 13.

⁹³² IRENE y IUF, *Respect and rights...*, *op. cit.*, p. 13.

⁹³³ Asimismo, exigían la oportunidad de ser escuchadas; la posibilidad de formarse para crear sus propias organizaciones o sindicatos; un mayor apoyo político y una mayor investigación en torno a la importancia del trabajo doméstico en la sociedad. Puede consultarse el listado completo de reivindicaciones en IRENE y IUF, *Respect and rights...*, *op. cit.*, p. 13.

cofundadora de la organización *Stree Jagruti Samiti*⁹³⁴ y miembro del Sindicato de Trabajadoras del Hogar de Karnataka en la India:

“... a menos que las trabajadoras domésticas reciban una identidad jurídica como trabajadoras, su trabajo y su incesante esfuerzo no serán nunca reconocidos. La sociedad debe ir más allá de la noción feminizada del trabajo doméstico, sacar este trabajo de las definiciones patriarcales y considerar su valor económico, cambiar la consideración de estas mujeres como sirvientas o esclavas, y empezar a percibir las como trabajadoras”⁹³⁵.

Estas reivindicaciones comunes sentaron las bases para la creación de una voz unificada que sirviera como punto de encuentro para la formación de un movimiento internacional futuro que hiciera del trabajo decente para las trabajadoras domésticas una realidad⁹³⁶. De dichas afirmaciones ya se desprendía la vinculación de sus demandas con temas mucho más amplios como, por ejemplo, los derechos humanos, el género o las migraciones⁹³⁷.

Las organizaciones de trabajadoras domésticas y los agentes internacionales, acordaron conjuntamente una declaración que llevaba por

⁹³⁴ *Stree Jagruti Samiti* es una organización de Bangalore surgida en la década de 1980 y formada principalmente por hombres y mujeres jóvenes comprometidos con la construcción de una sociedad libre de explotación. Su atención sobre las trabajadoras domésticas se ha basado en la premisa de que no son sirvientas ni máquinas. Son trabajadoras parte de una economía productiva que, por tanto, deben ser reconocidas, respetadas y protegidas como tales. En NEETHA, N., “Stree Jagruti Samiti: Spreading Awareness among Domestic Workers”, *Labour File*, vol. 8, no. 3, 2010, versión electrónica disponible en: <https://www.labourfile.com/section-detail.php?aid=717> (última consulta: 10.07.2021).

⁹³⁵ Traducción propia. IRENE y IUF, *Respect and rights...*, op. cit., p. 59.

⁹³⁶ El trabajo doméstico es una ocupación caracterizada por su heterogeneidad. El mismo puede constituir un empleo digno con condiciones de trabajo mutuamente acordadas, hasta las peores formas de esclavitud y tráfico. De ahí la importancia de crear una voz unificada, capaz de abarcar las principales reivindicaciones del colectivo en todo el mundo.

⁹³⁷ BORIS, E., and FISH, J. N., ““Slaves no more...””, op. cit., p. 431.

título “¡Trabajo decente para las trabajadoras del hogar!”. Entre las recomendaciones se incluyó: crear un grupo de trabajo interino para explotar la pertinencia de crear una red internacional para los derechos de las trabajadoras domésticas; analizar, en colaboración con los sindicatos globales, la posibilidad de presionar por la adopción de un convenio de la OIT sobre los derechos del colectivo doméstico; y, por último, apoyar la organización de estas trabajadoras en todos los niveles, tanto a nivel local, como nacional e internacional⁹³⁸.

Al término de la Conferencia, tal y como se había previsto, se creó un grupo de trabajo interno⁹³⁹. Éste se reunió por primera vez en 2008. Con ello, se intensificaron los contactos con las organizaciones de trabajadoras domésticas y debatieron la naturaleza de una hipotética red. Las trabajadoras del hogar tenían bien claro que querían liderar su propia batalla. Como afirmaría una representante del Instituto Peruano de Promoción y Formación de Trabajadoras del Hogar (IPOTROTH), “Estamos cansadas de escuchar a otros hablar en nuestro nombre”⁹⁴⁰. Habían permanecido silenciadas durante tanto tiempo que ahora había llegado el momento de salir de la “penumbra”⁹⁴¹. No querían que otros hablaran por ellas, deseaban llevar la voz cantante de su propia lucha. Pretendían ser el rostro de la campaña por el reconocimiento de sus derechos laborales y humanos. Por consiguiente, se resolvió que la red debía ser necesariamente democrática y que las decisiones debían correr a

⁹³⁸ IRENE y IUF, *Respect and rights...*, *op. cit.*, pp. 28-29.

⁹³⁹ Éste grupo fue compuesto por A. van Luijken, en representación de IRENE, B. Budin, de la UITA, C. Bonner y K. Pape de WIEGO y D. Gallin del *Global Labour Institute (GLI)*.

⁹⁴⁰ IRENE y IUF, *Respect and rights...*, *op. cit.*, p. 14.

⁹⁴¹ ETUC, *Out of the ...*, *op. cit.*

cargo de las representantes de las trabajadoras domésticas. Ellas debían permanecer al centro del proceso⁹⁴².

La Conferencia también sirvió para discutir acerca de la importancia de adoptar un convenio internacional sobre el trabajo doméstico. A pesar de ser un instrumento de carácter mínimo, su adopción implicaba la extensión de los derechos reconocidos a los demás trabajadores a un colectivo históricamente invisible. No todas las trabajadoras presentes en el encuentro internacional se mostraron entusiastas con la idea de militar a favor de la adopción de un Convenio internacional⁹⁴³. Algunas consideraban que ello exigía un esfuerzo y un tiempo que para entonces no disponían: “Los convenios de la OIT tardan entre cinco y diez años en cumplirse. Para los trabajadores domésticos en situación de dificultad, se trata de un proceso demasiado largo (...) No creo en un proceso demasiado largo, quiero saber qué vamos a hacer ahora” destacaría una trabajadora del hogar durante la Conferencia de 2006⁹⁴⁴. Otras, por el contrario, lo vieron como la ocasión perfecta para establecer – de una vez por todas – el primer conjunto de normas internacionales sobre el trabajo doméstico que, además, tuviese la capacidad de estimular a las autoridades gubernamentales a mejorar sus normas internas.

⁹⁴² Como afirmaría MATHER, C., ““¡Si lo hicimos!’...”, *op. cit.*, p. 29, las trabajadoras domésticas tenían que ser las “conductoras políticas” de la red, había llegado el momento de que hablasen por sí mismas sin tener que someterse a las decisiones de otras personas.

⁹⁴³ De hecho, muchas de ellas desconocían la existencia de la OIT y así como el significado de un Convenio internacional. *Vid.*, SCHWENKEN, H. Y PABON, R., “Roundtable Conversation of Domestic Workers’ Activists about the ILO Convention”, *International Feminist Journal of Politics*, vol. 13, no. 3, p. 446.

⁹⁴⁴ *Traducción propia*. Palabras del Secretario General del Sindicato de Trabajadores del Hogar y Afines de Namibia, citado en IRENE y IUF, *Respect and rights...*, *op. cit.*, p. 26.

En vista de las circunstancias, la CSI, principal organismo sindical internacional, encargado de representar a más de 170 millones de afiliados en todo el mundo, y la ACTRAV, la Oficina de la OIT de Actividades para los Trabajadores, acordaron comenzar a presionar para la elaboración de un convenio internacional que abordase específicamente los derechos de las trabajadoras domésticas.

La campaña a favor de un convenio sirvió de vehículo para que las trabajadoras domésticas construyeran un movimiento propio, concienciaran a la ciudadanía acerca de sus problemas y, simultáneamente, aumentaran su influencia política en el ámbito tanto nacional como internacional⁹⁴⁵. Ahora bien, ellas mismas eran conscientes de sus límites, sabían que solas no iban a ir muy lejos. Por consiguiente, iniciaron a implicar en su lucha a una amplia variedad de actores. A través de eventos internacionales, como conferencias o encuentros, las trabajadoras domésticas lograron “hacer posible, lo imposible”⁹⁴⁶.

En poco tiempo, formaron una red de defensa transnacional (del inglés, *Transnational Advocacy Network*), es decir, una plataforma compuesta por diversos actores cuya vinculación traspasa(ba) las fronteras nacionales, unidos por valores comunes, por discursos compartidos y por intensos intercambios de información y de servicios⁹⁴⁷. También se

⁹⁴⁵ HOBDEN, C., “Reversing a history of exclusion through international labour law”, *International Feminist Journal of Politics*, vol. 13, no. 3, 2011, p. 453.

⁹⁴⁶ Expresión de SCHWENKEN, H., “The emergence of...”, *op. cit.*, p. 207.

⁹⁴⁷ In extenso, *cfr.*, KECK, M.E. and SIKKINK, K., “Transnational advocacy networks in international and regional politics”, *International Social Science Journal*, vol. 51, no. 159, 1999, p. 89.

involucraron movimientos sociales locales, ONG nacionales e internacionales, investigadores, medios de comunicación, sindicatos, etc.⁹⁴⁸

Mediante la construcción de nuevos vínculos entre la sociedad civil, los propios Estados y las organizaciones internacionales, las redes de defensa transnacional gozan de la capacidad de incrementar las oportunidades de diálogo e intercambio⁹⁴⁹. A partir de la recogida estratégica de información, estas redes hacen llegar las reivindicaciones de la plataforma a las esferas políticas internacionales y nacionales, proporcionan herramientas políticas a los actores de la misma y, además, transforman los términos y la naturaleza del debate⁹⁵⁰. Todos estos grupos desempeñaron un papel esencial durante los tres años de campaña a favor del convenio de la OIT sobre el trabajo doméstico.

Para las trabajadoras domésticas la movilización transnacional tuvo varias ventajas⁹⁵¹: de una parte, la red transnacional proporcionó recursos económicos y materiales que facilitaron el financiamiento para su participación en reuniones, el acceso a información o el apoyo institucional, entre otros; y, de otra parte, su organización a nivel transnacional permitió la creación de un espacio único para formular nuevos discursos que desafiaran las equivocadas percepciones sociales del trabajo doméstico.

En 2009, las líderes de trabajadoras domésticas tuvieron la oportunidad de participar en la CIT para familiarizarse con el

⁹⁴⁸ *Ibid.*, pp. 91-92.

⁹⁴⁹ *Ibid.*, p. 89.

⁹⁵⁰ *Ibid.*, p. 90.

⁹⁵¹ En GOÑALONS PONS, P., “Trabajo decente para...”, *op. cit.*, p. 730.

funcionamiento de la Organización⁹⁵². La Conferencia les sirvió como experiencia formativa que las preparó para las arduas negociaciones que comenzarían el año sucesivo. Entre sesión y sesión, recibieron capacitación por parte de los funcionarios del organismo y adquirieron el conocimiento y la capacidad necesaria para presionar a favor de un Convenio en el seno de la OIT.

Además, en aras de reforzar el movimiento transnacional, con el apoyo directo de la CSI, durante la Conferencia de 2009, las líderes de organizaciones de trabajadoras domésticas procedentes de todo el mundo lanzaron la Red Internacional de Trabajadoras Domésticas (en adelante, RITD)⁹⁵³. Ésta era la primera organización internacional íntegramente liderada por trabajadoras domésticas. Su Comité Directivo se compuso de personas que eran o habían sido trabajadoras del hogar. Aunque la dirección política de la red permaneció en manos de estas trabajadoras, la dirección técnica y organizativa, en cambio, fue cedida a profesionales de movimientos sindicales y ONG. Para 2012, el Comité aprobó la membresía de catorce organizaciones de trabajadoras domésticas y, tras el éxito inesperado, en octubre de 2013, se decidió transformar la red en la primera

⁹⁵² Se concentraron en el comité de establecimiento de normas del VIH-SIDA. *Vid.*, MATHER, C., “*¡Si, lo hicimos!*”..., *op. cit.*, pp. 38-39.

⁹⁵³ Las siete líderes de las organizaciones CONLACTRAHO, ADWN, NDWA, SADSAWU, Jala-Prt, IPOTROTH y NUDE formaron el primer Comité Directivo de la red.

Federación Internacional de Trabajadoras Domésticas (FITD), una organización afiliada a la UITA, liderada en su totalidad por mujeres⁹⁵⁴.

La campaña a favor del convenio se estructuró en torno al procedimiento normativo de la Organización. El movimiento fue ganando fuerza y cada vez más sindicatos y organizaciones de trabajadoras domésticas forjaron alianzas con el propósito de sentar las estrategias y preparar las negociaciones en vista de un posible convenio.

La idea de un convenio, por tanto, más que una meta, fue el catalizador que dio vida a un intenso movimiento transnacional por los derechos de las trabajadoras del hogar que logró trastocar las tradicionales dinámicas en el seno de la Organización.

4.2.3. Aliados fundamentales

Las luchas emprendidas por las organizaciones de trabajadoras domésticas han sido esenciales, pero no suficientes, para la creación de un movimiento de carácter transnacional y la posterior aprobación de un convenio internacional. En solitario, probablemente, no hubiesen llegado tan lejos. Tan es así que el movimiento transnacional de trabajadoras domésticas nació a través de un singular elenco de personajes claves que compartían los valores de solidaridad, justicia y responsabilidad colectiva

⁹⁵⁴ A fecha de noviembre de 2021, la FITD cuenta con 82 afiliados de 64 países, que representan a más de 590,000 miembros de trabajadores del hogar. La mayoría están organizados en sindicatos y otros, en asociaciones, redes y cooperativas de trabajadores. Para más información, puede consultarse la página oficial de la Federación en el siguiente enlace: https://idwfed.org/es/sobre-nosotros?set_language=es (última consulta. 06.07.2021).

con el objeto de asegurar la protección de todos los trabajadores en el incierto panorama generado por la economía internacional⁹⁵⁵.

Ha sido gracias al apoyo de determinados actores internacionales que las trabajadoras domésticas han alcanzado su principal objetivo. La UITA, la CSI y WIEGO han conformado los tres pilares fundamentales que han impulsado la lucha por un trabajo doméstico decente⁹⁵⁶. Éstas tres organizaciones no solo les han brindado un inmenso apoyo sino que, además, junto con las trabajadoras del hogar, han sabido diseñar la fórmula idónea para influir en la estructura de la OIT y, eventualmente, en el resultado de la norma.

Al ofrecerle a las trabajadoras domésticas el sustento institucional que hasta entonces carecían, la UITA ha constituido uno de los sujetos cruciales del movimiento transnacional. Se trata de la federación mundial que representa a más de diez millones de trabajadores de los sectores de la hostelería y el turismo y cuenta, según los últimos datos publicados, con 423 sindicatos afiliados en más de 125 Estados⁹⁵⁷. La equidad ha sido, desde siempre, una de sus principales metas. De hecho, veinte años antes de que se iniciasen las conversaciones con la OIT para introducir el trabajo doméstico en su agenda, cuando ningún otro sindicato nacional o mundial estaba dispuesto a dar una oportunidad a las “inorganizables”, D. Gallin, entonces líder sindical mundial de la UITA, trató de presionar para que las

⁹⁵⁵ FISH, J. N., *Domestic workers of...*, *op. cit.*, p. 9.

⁹⁵⁶ Como explica MATHER, C., ““¡Si lo hicimos...”, *op. cit.*, p. 13, la participación de estas organizaciones en la Conferencia Internacional de 2006 fue especialmente importante, dado que acabaron convirtiéndose en los actores clave del futuro desarrollo del movimiento transnacional por un trabajo doméstico decente.

⁹⁵⁷ Información extraída de <https://www.iuf.org/who-we-are/affiliates/spain/> (última consulta: 01.10.2021)

uniones globales tuvieran la responsabilidad ética de solidarizarse con este sector masivo y altamente feminizado de la economía informal⁹⁵⁸.

Aunque el trabajo doméstico ya constaba entre los sectores de competencia de la UITA, ésta no disponía de los recursos económicos y humanos necesarios para colaborar con las organizaciones de trabajadoras domésticas⁹⁵⁹. Sin embargo, al constatar que el colectivo doméstico estaba haciendo todo lo posible por organizarse a nivel internacional, no dudó en tenderles la mano y ofrecerles apoyo vital. Consciente de las dificultades con las que debía hacer frente el sector, la UITA les proporcionó lo que MATHER tan gráficamente ha definido como un “hogar sindical”, es decir, un espacio físico en el cual encontrar el apoyo técnico necesario y poder continuar con sus actividades de organización y movilización⁹⁶⁰.

De manera excepcional, la UITA les ha proveído a las organizaciones de trabajadoras domésticas una base organizativa. Y decimos “de manera excepcional” porque según el estatuto de la federación, tan solo pueden afiliarse a la misma sindicatos formalmente establecidos⁹⁶¹. No obstante, sabiendo que en un gran número de países las trabajadoras domésticas debían hacer frente a importantes obstáculos o bien tenían prohibido establecer sindicatos, la UITA hizo dos excepciones: en primer lugar, aceptó que la nueva red internacional incluyese entre sus miembros organizaciones y asociaciones de apoyo que no se habían constituido

⁹⁵⁸ FISH, J. N., *Domestic workers of...*, *op. cit.*, p. 9.

⁹⁵⁹ MATHER, C., ““¡Si, lo hicimos...””, *op. cit.*, p. 15.

⁹⁶⁰ *Ibid.*

⁹⁶¹ Puede consultarse el estatuto de la federación en el siguiente enlace: <https://www.iuf.org/es/what-we-do/rules/> (última consulta: 02.10.2021)

formalmente como sindicatos; y, en segundo lugar, asumió que las trabajadoras domésticas liderasen su propia red.

La UITA, por tanto, fue innovadora en cuanto “desarrolló un nuevo modelo de federación sindical mundial”⁹⁶². Les proporcionó a las organizaciones de trabajadoras domésticas una base organizativa para el desarrollo de una red abierta, una suerte de “semi cuerpo autónomo” dentro de su propia estructura⁹⁶³, siendo ésta la primera vez que un sindicato global decidía apoyar expresamente a un grupo de trabajadoras compuestas esencialmente de mujeres empleadas en el sector informal⁹⁶⁴.

WIEGO ha sido otro de los actores fundamentales del movimiento por un trabajo doméstico decente. Esta red ya había colaborado en precedencia con la UITA a mediados de los años noventa durante la negociación del Convenio núm. 177, sobre el trabajo a domicilio y, en esta ocasión, se comprometieron a trabajar nuevamente juntos a fin de impulsar la formación de la RITD⁹⁶⁵. Mientras que la UITA les proveyó a las organizaciones de trabajadoras domésticas un apoyo eminentemente organizativo, WIEGO colmó sus lagunas técnicas⁹⁶⁶. Efectivamente, desde su conformación, esta red compuesta de especialistas procedentes del terreno práctico, la investigación y la política se ha preocupado por

⁹⁶² MATHER, C., ““¡Si, lo hicimos...””, *op. cit.*, p. 16.

⁹⁶³ *Ibid.*

⁹⁶⁴ PAPE, K., “ILO Convention 189...”, *op. cit.*, p. 194.

⁹⁶⁵ Esta colaboración se reforzó ulteriormente cuando la K. Pape, Asesora para Europa de WIEGO, fue nombrada por WIEGO a la UITA para convertirse en la Coordinadora Interina de la RITD y, más tarde, B. Budin, responsable de la sección de Equidad de la UITA, se incorporó al Consejo Directivo de WIEGO. Extraído de MATHER, C., ““¡Si, lo hicimos...””, *op. cit.*, p. 17.

⁹⁶⁶ *Ibid.*, p. 15.

aumentar la voz, la visibilidad y la importancia de los trabajadores pobres, especialmente de las mujeres⁹⁶⁷.

Tras la Conferencia Internacional del 2006, WIEGO no dudó en tomar parte en el grupo de trabajo interino, formulando estrategias y planes de acción y aportado sus experiencias y conocimientos a fin de crear la inminente RITD⁹⁶⁸. Aprovechando su amplia agenda de contactos entre las organizaciones de trabajadores informales de todo el mundo, localizó a más grupos de trabajadoras del hogar que pudieran estar interesados en unirse al movimiento transnacional. Además, frente a la posición mantenida por los empleadores que continuaban argumentando que las empleadas del hogar constituían un sector de escasa importancia, WIEGO hizo uso de sus dotes investigadoras para visibilizar internacionalmente el sector doméstico poniendo de manifiesto la dimensión del problema y la valía de su trabajo, el cual hasta el momento había permanecido ignorado⁹⁶⁹.

⁹⁶⁷ La red WIEGO está formada por personas e instituciones de tres grandes grupos: (1) organizaciones de trabajadores informales, incluyendo sindicatos, cooperativas y asociaciones de trabajadores ; (2) investigadores y estadísticos que llevan a cabo investigaciones, recopilación de datos o análisis de datos sobre la economía informal; y, (3) profesionales de organismos de desarrollo (intergubernamentales, gubernamentales y no gubernamentales) que prestan servicios a la mano de obra informal o elaboran políticas al respecto. Para más información, puede consultarse su página oficial en inglés en el siguiente enlace: <https://www.wiego.org/who-we-are> (última consulta: 01.10.2021)

⁹⁶⁸ Como ha destacado MATHER, C., ““Si, lo hicimos...”, *op. cit.*, p. 17, WIEGO fue esencial pues fue quien mantuvo los contactos con el Ministerio de Asuntos Exteriores holandés, consiguiendo así los fondos necesarios para avanzar en la creación de la red.

⁹⁶⁹ Para finales de 2008, WIEGO elaboró una nota informativa que reunía los datos más relevantes sobre las trabajadoras domésticas en todo el mundo. Este documento demostró lo poco que se sabía acerca de las cifras realmente de este sector, no obstante, contribuyó a despertar la atención sobre las organizaciones que se estaban construyendo y sobre sus demandas. Puede accederse a la nota informativa mediante el siguiente enlace: <https://www.wiego.org/sites/default/files/resources/files/FactSheet-DomesticWorkers-Spanish.pdf> (última consulta: 20.10.2021)

El tercero de los aliados que también ha jugado un papel estratégico ha sido la CSI. Este sindicato global se compone de las federaciones sindicales nacionales de países de todo el mundo, de las cuales muchas gozan de estatus oficial ante la OIT⁹⁷⁰. La CSI es además el sindicato encargado de dirigir la Secretaría del Grupo de los Trabajadores en el seno de la OIT, de manera que su participación ha sido imprescindible ya que les facilitó a las organizaciones de trabajadoras domésticas los contactos con los funcionarios de los distintos departamentos de la OIT. Sin su ayuda, la red de trabajadoras del hogar difícilmente hubiese accedido a los “pasillos del poder” de la OIT⁹⁷¹.

Aprovechando su posición privilegiada, la CSI hizo un llamamiento a sus afiliados para que se uniesen a la causa e instó a los países representados en el Consejo de Administración a apoyar la propuesta de elaborar un convenio internacional específico para proteger al colectivo de empleadas del hogar. En efecto, los sindicatos de cada país constituían socios fundamentales en cuanto, dada su posición formal dentro del proceso de negociación de la OIT, éstos podrían ayudar a las trabajadoras domésticas presionando a los gobiernos para que participasen activamente en las diversas etapas del proceso de elaboración de la norma. Además, en caso de ser esta última aprobada y ratificada por un determinado gobiernos, serían los encargados de promoverla y controlar que el convenio fuese implementado adecuadamente⁹⁷².

⁹⁷⁰ MATHER, C., ““¡Si, lo hicimos...”, *op. cit.*, p. 19.

⁹⁷¹ *Ibid.*, p. 19.

⁹⁷² *Ibid.*, p. 31.

En todo caso, no fueron éstos los únicos actores que contribuyeron a la lucha emprendida por las trabajadoras domésticas. Hubo muchas otras organizaciones que colaboraron en la causa de igualdad y justicia social. Desde la sociedad civil, Anti-Slavery International (también conocida como ASI), ha sido una de las primeras organizaciones internacionales en poner de relieve el problema de la esclavitud doméstica, en particular aquella sufrida por los niños y las mujeres migrantes⁹⁷³. Similarmente, Human Rights Watch (en adelante, HRW), inició a investigar sobre los abusos cometidos contra las trabajadoras domésticas en 2001. Tan solo cinco años después, publicó un duro informe que denunciaba como empleadas del hogar de todo el mundo eran sometidas a situaciones de explotación laboral y abusos tanto físicos como sexuales, además de la restricción de la libertad de movimiento o el exceso de horas de trabajo⁹⁷⁴.

Diversos expertos de las Naciones Unidas también mostraron su preocupación por las condiciones laborales de las trabajadoras domésticas y la pertinencia de adoptar una norma internacional que protegiese sus derechos. Los primeros informes procedían de relatores independientes en el marco de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos

⁹⁷³ En 2006, ASI realizó una investigación que trataba, de un lado, de evidenciar los fenómenos de la trata de mujeres, el trabajo forzoso y el trabajo doméstico en la región de Oriente Medio y la región del Golfo y, de otro, identificar estrategias para proteger a las mujeres de la trata y la explotación laboral. Este documento de trabajo puede ser consultado en el siguiente enlace: http://www.antislavery.org/wp-content/uploads/2017/01/traffic_women_forced_labour_domestic_2006.pdf (última consulta: 10.12.2021).

⁹⁷⁴ HRW, “Swept under the rug: Abuses against domestic workers around the world”, *Human Rights Watch*, vol. 17, no. 7 (C), 2006. Disponible en inglés en el siguiente enlace: <https://www.hrw.org/reports/wrd0706webwcover.pdf> (última consulta: 13.12.2021).

Humanos de las Naciones Unidas⁹⁷⁵. En 2003, la Relatora Especial para los Derechos de los Migrantes publicó un informe en el que analizaba la situación de los trabajadores/as migrantes empleados/as domésticos/as por considerarlos, dentro del grupo de trabajadores migrantes, una categoría extremadamente vulnerable⁹⁷⁶. A partir de la información recabada de gobiernos, organizaciones no gubernamentales, particulares y otros miembros de la sociedad civil, se documentaron situaciones de extrema violencia – tanto psíquica como psicológica – como casos de abusos sexuales por parte de los empleadores, otros miembros de la familia o de las propias agencias de reclutamiento.

En muchos casos se violaba el derecho a la privacidad de estas trabajadoras, controlando su correspondencia, escuchando sus llamadas telefónicas o incluso requisando su habitación. Se constató asimismo que muchas de las trabajadoras migrantes domésticas desempeñaban interminables jornadas de trabajo, sin días de descanso o vacaciones, a cambio de escasos salarios, los cuales, en ocasiones, les eran retenidos por meses. Los propios empleadores a menudo decidían confiscarles la documentación de identidad o de viaje a fin de poder limitar su movilidad y, con ello, su libertad. Advertía la Relatora que la principal causa de estas situaciones guardaba una estrecha relación con su exclusión de la

⁹⁷⁵ Los primeros procedían de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social (ECOSOC), la cual fue posteriormente reemplazada, concretamente el 15 de marzo de 2006, por el Consejo de Derechos Humanos, ambos organismos de las Naciones Unidas.

⁹⁷⁶ Informe presentado ante la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social “Grupos e individuos específicos: Trabajadores migrantes”, 12 de enero de 2004, E/CN.4/2004/76, disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/102/40/PDF/G0410240.pdf?OpenElement> (última consulta: 08.06.2021).

legislación y la escasa supervisión por parte de los Estados de sus condiciones⁹⁷⁷. En consecuencia, formuló una serie de recomendaciones, siendo la primera la adopción de medidas necesarias a fin de asegurar la protección de los derechos de estas trabajadoras migrantes y la eliminación de aquellos factores que las convierten en sujetos vulnerables⁹⁷⁸.

Otro informe de gran trascendencia ha sido el Informe de la Relatora sobre las formas contemporáneas de esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias de 2010, en el que se analizaron distintas manifestaciones de este fenómeno⁹⁷⁹. Además de aspectos como el trabajo infantil o los matrimonios forzados, el Informe aborda de manera detallada la servidumbre doméstica como un problema de envergadura mundial⁹⁸⁰. En el mismo se pone de manifiesto la dificultad que implica dibujar una línea divisoria entre el trabajo doméstico – cuando va acompañado de graves violaciones de las normas laborales – y la servidumbre y esclavitud domésticas⁹⁸¹. En este sentido, reconoce que, con carácter general, estas situaciones son el producto de patrones más generales de exclusión social y económica y de la histórica discriminación que viene arrastrando el colectivo doméstico y destaca, nuevamente como principal causa de ello la

⁹⁷⁷ *Ibid*, párr. 51-58.

⁹⁷⁸ *Ibid*, párr. 70.

⁹⁷⁹ AGNU, “La servidumbre doméstica: una problema mundial de derechos humanos – Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de esclavitud”, de 28 de junio de 2010, A/HRC/15/20.

⁹⁸⁰ El propio Informe inicia afirmando: “ A la sombra de la industria mundial del trabajo doméstico, un gran número de personas, en su mayoría mujeres y niñas, se ven privadas de su dignidad. Estas personas están sometidas de forma invisible a servidumbre doméstica, que es contraria a la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 4) y al derecho de los tratados de derechos humanos”. *Ibid.*, par. 11.

⁹⁸¹ *Ibid*, párr. 24.

falta de protección del Estado; o, dicho en otras palabras, la ausencia de una normativa laboral adecuada y efectiva y de mecanismos que garantizaran su cumplimiento⁹⁸².

Órganos propios de las Naciones Unidas también se sumaron a la causa y manifestaron o su inquietud por el numeroso colectivo de trabajadoras domésticas. Así, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), órgano encargado de supervisar la aplicación del PIDESC por sus Estados parte, se hizo eco de la desprotección sufrida por las personas empleadas en el trabajo doméstico. En la Observación General núm. 18 sobre el derecho al trabajo adoptada en el 2006, el Comité enfatizó que el trabajo doméstico, junto al agrícola, “debe ser debidamente regulado mediante legislación nacional, de forma que (...) disfruten del mismo nivel de protección que otros trabajadores”⁹⁸³. También insistió en la obligación de los Estados parte a garantizar, de conformidad con el art. 8 del Pacto, el derecho de toda persona a formar sindicatos y afiliarse al de su elección; un derecho del cual a menudo se ven privados los trabajadores domésticos⁹⁸⁴, y, a su vez, les recordó de prestar especial atención a las personas o grupos que tradicionalmente han tenido mayores dificultades para ejercer su

⁹⁸² *Ibid*, párr. 73 y ss.

⁹⁸³ CDESC, *Observación General núm. 18: El derecho al trabajo (Artículo 6)*, de 6 de febrero de 2006, E/C.12/GC/18, párr. 10.

⁹⁸⁴ CDESC, *Observación General núm. 16: La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (Artículo 3)*, de 11 de agosto de 2005, E/C.12/2005/4, párr. 25.

derecho a la seguridad social, destacando, entre ellos, a los trabajadores domésticos⁹⁸⁵.

De igual manera, en 2008, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), encargado de supervisar la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, mostró su preocupación por las trabajadoras migrantes domésticas en su Recomendación general núm. 26 sobre las trabajadoras migratorias como categoría de trabajadoras que podrían ser víctimas de abusos y discriminación tanto en sus países de origen, como en los de tránsito o los de destino⁹⁸⁶. En ella se afirmaría que “El desequilibrio de género que permea ciertas ideas sobre lo que es o no es trabajo apropiado para la mujer se traduce en un mercado laboral en que las oportunidades de empleo de la mujer se limitan al desempeño de las funciones que le han sido asignadas, como el cuidado del hogar, el servicio doméstico o el sector no estructurado”; unas ocupaciones que, de manera generalizada, quedan excluidas de las definiciones jurídicas de trabajo, privando así a las mujeres de varias formas de protección jurídica⁹⁸⁷.

⁹⁸⁵ La Observación General núm. 19 sobre el derecho a la seguridad social hace alusión a los trabajadores domésticos, pero sorprendentemente, en una nota a pie de página, los confunde con aquellos “que trabajan desde su hogar, mediante su remuneración, para un empleador o empresa o actividad similar”, haciendo una remisión al Convenio de la OIT núm. 177, de 1996, sobre el trabajo a domicilio. *Vid.*, CDESC, *Observación General núm. 19: El derecho a la seguridad social (Artículo 9)*, de 4 de febrero de 2008, E/C.12/GC/19, párr. 11.

⁹⁸⁶ CEDAW, *Recomendación general núm. 26 sobre las trabajadoras migratorias*, de 7 de abril de 2008, CEDAW/C/2009/WP.1/R.

⁹⁸⁷ *Ibid.*, párr. 13 y 14.

Pocos meses antes de la adopción del Convenio núm. 189 y la Recomendación núm. 201, el Comité de Protección de los Derechos Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (del inglés, CMW), organismo encargado de la implementación de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, emitió su primera Observación General, dedicada enteramente a los trabajadores domésticos migratorios por constituir uno de los colectivos más expuestos a situaciones de explotación y maltrato⁹⁸⁸. El documento destaca como principal causa de vulnerabilidad el no reconocimiento *de facto* y *de iure* de su condición de “trabajadores” y, por consiguiente, su exclusión de la protección brindada por la legislación laboral. En consecuencia, invita a los Estados parte a extender la legislación nacional laboral a todas las empleadas del hogar con el objetivo de que puedan beneficiarse de una protección igual conforme a derecho, especialmente en lo relativo al salario mínimo, el horario de trabajo, descanso, libertad de asociación y protección social; no debiendo los trabajadores migrantes gozar de un trato menos favorable que el que reciben los nacionales del Estado de empleo⁹⁸⁹.

En un lapso temporal muy corto, estas trabajadoras lograron aglutinar el apoyo de aliados y actores decisivos. El empleo doméstico, para entonces, estaba en boca de todos y la negociación de la norma internacional sectorial era cada vez más inaplazable.

⁹⁸⁸ CMW, *Observación general N° 1, sobre los trabajadores domésticos migratorios*, de 23 de febrero de 2011, CMW/C/GC/1, párr. 2.

⁹⁸⁹ *Ibid.*, párr. 38.

4.2.4. La importancia de permear en la estructura de la OIT

En cualquier caso, a las trabajadoras del hogar no les bastaba con haber logrado la inclusión del asunto del trabajo doméstico en la agenda de la Conferencia⁹⁹⁰. Aspiraban a desafiar las fronteras formales de la Organización. Tras años de exclusión e invisibilidad, querían estar “físicamente” presentes en las negociaciones, con el objeto de asegurarse de que los instrumentos fuesen finalmente adoptados y reflejasen, al menos en parte, sus reivindicaciones⁹⁹¹.

Para la RITD, lo ideal hubiese sido incluirlas en las delegaciones sindicales oficiales de sus respectivos países, pues sólo de este modo tendrían la oportunidad de hablar por sí mismas y participar en las negociaciones de aquella que sería su norma. De conformidad con la Constitución de la OIT, cada uno de los delegados puede ir acompañado de un máximo de dos consejeros técnicos por cada uno de los puntos que figuran en el orden del día de la reunión⁹⁹²; de tal forma que la estrategia clave era la de lograr lo que ha sido denominado como “enfoque tándem”, es decir, que cada uno de los delegados sindicales de los distintos Estados

⁹⁹⁰ Las trabajadoras domésticas no aceptaban ser representadas por personas que desconocían el trabajo que desempeñaban, los sacrificios que tenían que hacer y la realidad a la que tenían que hacer frente diariamente.

⁹⁹¹ Para GOLDSMITH, M., “Los espacios internacionales...”, *op. cit.*, p. 238, las trabajadoras domésticas fueron “revolucionarias”, en cuanto ocuparon un “lugar” que tradicionalmente no había sido considerado como un espacio propio para las trabajadoras del hogar.

⁹⁹² *Vid.*, artículo 3.2 de la Constitución de la OIT.

miembros fuese acompañado, de un lado, por un especialista de la OIT y, de otro, por una líder de una organización de trabajadoras domésticas⁹⁹³.

En efecto, con carácter general, tras años de experiencia, los especialistas en la Organización tienen un profundo conocimiento del funcionamiento y procedimiento de negociación del organismo, no obstante, carecen del conocimiento acerca de los problemas específicos de los distintos sectores en el mercado de trabajo. Es por esta razón que se nuscaba complementarlos con la experiencia de las trabajadoras domésticas, dado que los primeros aportarían la teoría y las segundas la tan necesaria perspectiva práctica.

No iba a ser fácil adentrarse en una estructura fundamentalmente jerárquica⁹⁹⁴. Sin embargo, la presión de la UITA y la CSI sirvió para que se incluyesen trabajadoras domésticas en las delegaciones sindicales oficiales de ambas Conferencias. Durante la Conferencia de 2010, fueron once las trabajadoras domésticas portadoras de la credencial del Grupo de

⁹⁹³ Así lo recogen tanto MATHER, C., “*¡Si, lo hicimos!*” ..., *op. cit.*, p. 68, como PAPE, K., “ILO Convention C189...”, *op. cit.*, p. 199.

⁹⁹⁴ El proceso de negociación tripartito cuenta con una estructura muy formal. En representación de los empleadores y los trabajadores, tan solo puede hablar su portavoz, mientras que los delegados gubernamentales pueden intervenir siempre que quieran. En cambio, a los representantes de organizaciones no gubernamentales internacionales con las que la Organización haya establecido relaciones consultivas, así como a los representantes de otras organizaciones no gubernamentales internacionales que hayan sido invitadas a hacerse representar en la Conferencia, por mutuo acuerdo de los representantes de los constituyentes tripartitos, se les puede conceder un derecho de palabra limitado al inicio de los debates anuales.

los Trabajadores⁹⁹⁵. En el año consecutivo, esta cifra se dobló⁹⁹⁶. Según SCHWENKEN, este incremento se debió principalmente a la presión pública a la que fueron sometidos los sindicatos por mostrar una mayor apertura hacia un grupo de trabajadoras históricamente necesitado de protección⁹⁹⁷.

En todo caso, la participación de las representantes de trabajadoras domésticas no se detuvo en las delegaciones sindicales oficiales. Las sesiones plenarias estuvieron repletas de trabajadoras domésticas. Muchas de éstas participaron en calidad de “observadoras”, como miembros de las delegaciones de los sindicatos globales como la CSI o la UITA. Si bien no disponían de derecho de voto, en la medida en que éste quedaba expresamente reservado a los delegados oficiales, sí tenían el derecho de asistir a las reuniones organizadas por el Grupo de Trabajadores, en las que se debatían las estrategias para las negociaciones.

⁹⁹⁵ A los participantes a las Conferencia se les entregan unas credenciales que variarán en color y letra, según el papel a desempeñar: los miembros de la delegación gubernamental serán portadores de la letra “G”, los de la delegación empresarial llevarán la “E” y los de la delegación sindical la “T” de “trabajador”. Además, aquellos que hayan sido invitados una ONG portarán la credencial con la letra “O” de observadores.

⁹⁹⁶ Para la Conferencia de 2011 fueron más de 20 las líderes de trabajadoras domésticas en las delegaciones oficiales. Algunas incluso contaron con el mandato de sus delegaciones para presionar el botón en la votación final, es decir, para votar a favor de “su” Convenio. En MATHER, C., “*¡Si, lo hicimos!*” ..., *op. cit.*, p. 50.

⁹⁹⁷ Reconoce SCHWENKEN, H., “The emergence of...”, *op. cit.*, p. 215, que también hubiese podido deberse a una recompensa por parte de los sindicatos de las actividades organizadas por las trabajadoras domésticas desde el inicio del procedimiento de elaboración de la norma o para reconocer la profesionalidad de las mismas durante las negociaciones.

Inesperadamente, las trabajadoras del hogar lograron desplazarse de “la ‘mesa de la cocina’ a la mesa de negociaciones internacionales”⁹⁹⁸. Su “anómala”⁹⁹⁹ participación no solo les permitió trasladar directamente sus principales demandas y reivindicaciones a la cima del Derecho internacional laboral, sino que, además, otorgó un rostro humano a las trabajadoras de un sector tradicionalmente invisibilizado.

El colectivo doméstico trató de influenciar el proceso en todo momento. Hubo incluso situaciones a lo largo de las negociaciones en las que se les tuvo que dar un toque de atención por su excesiva exaltación¹⁰⁰⁰. Entre sesiones y reuniones, presionaron a los representantes de los empleadores así como a los delegados gubernamentales. Además, la RITD aprovechó la Conferencia de 2010 para distribuir entre todos los asistentes las demandas de las trabajadoras de hogar que habían sido recogidas en un documento titulado “Plataforma de Reivindicaciones”¹⁰⁰¹. En el año siguiente, se les repartió nuevamente una publicación que, en este caso,

⁹⁹⁸ Afirmación de K. Pape, ex coordinadora de la RITD, extraída de MATHER, C., “*¡Si, lo hicimos!*”..., *op. cit.*, p. iii.

⁹⁹⁹ Era la primera vez que los trabajadores, directamente afectados por un Convenio, participaron activamente en la negociación de un instrumento internacional. Así lo ha puesto de manifiesto GOLDSMITH, M., “Los espacios internacionales...”, *op. cit.*, p. 238.

¹⁰⁰⁰ Como consecuencia de los gritos y aplausos procedentes de las trabajadoras presentes en las negociaciones, se les llamó la atención y fueron incluso advertidas de que si se volvía a repetir una situación similar, se suspenderían las sesiones de la Comisión. *Ibid.*, p. 240.

¹⁰⁰¹ Puede verse el documento completo en el siguiente enlace: https://idwfed.org/es/recursos/idwn-plataforma-de-reivindicaciones/@@display-file/attachment_1 (última consulta: 15.08.2021).

trataba de responder a los argumentos esgrimidos por los delegados en contra de la adopción de un Convenio¹⁰⁰².

Su participación en las dos Conferencias les reportó múltiples beneficios¹⁰⁰³: en primer lugar, tuvieron la oportunidad de hacer escuchar sus voces; en segundo lugar, a partir del ejercicio de sus derechos civiles y políticos, fortificaron un colectivo tradicionalmente desprovisto de los mismos; en tercer lugar, ampliaron sus conocimientos acerca de los instrumentos internacionales de derechos humanos; en cuarto lugar, se aseguraron de que el instrumento a adoptar fuese lo más realista posible, reflejando en su contenido sus mayores preocupaciones y necesidades; y, por último, pero no menos importante, las empoderó localmente hasta el punto de transformarlas en sujetos políticos capaces de dialogar con sus gobiernos nacionales a fin de cooperar de cara a la implementación de los derechos de las trabajadoras domésticas en sus respectivos territorios.

En definitiva, el éxito de las negociaciones no perteneció únicamente a las trabajadoras domésticas. Fue el resultado de un intenso trabajo en equipo. Ahora bien, sí es cierto que su participación activa y directa en todas las etapas del procedimiento normativo marcó la diferencia.

¹⁰⁰² Puede consultarse la publicación completa en su versión en inglés en el siguiente enlace: https://idwfed.org/en/resources/myths-and-realities-about-domestic-workers/@@display-file/attachment_1 (última consulta: 15.08.2021).

¹⁰⁰³ HODDEN, C., “Reversing a history...”, *op. cit.*, pp. 454-455.

4.3. El proceso de negociación: una historia de encuentros y desencuentros

Los intensos esfuerzos de las trabajadoras domésticas no fueron en vano, pues lograron introducir el asunto del trabajo doméstico en la agenda de la OIT, desencadenando así el comienzo del proceso de elaboración de normas.

4.3.1. Preparativos previos

La Organización cuenta con un estricto proceso de elaboración de normas, cargado de formalidades, que se desenvuelve a lo largo de sucesivos años y que culmina con unas intensas y apasionadas negociaciones anuales en el seno de la Conferencia, en la que participan e intervienen tanto los gobiernos, como los representantes de los empleadores y de los trabajadores.

La negociación de toda norma internacional inicia a propuesta de los Estados y organizaciones profesionales con representación en la Organización. Así pues, el asunto relativo al trabajo doméstico alcanzó la mesa de debate del Consejo gracias a la insistencia y presión ejercitada por parte del CSI y el ILO ACTRAV.

En noviembre de 2007, la Oficina Internacional del Trabajo sometió a examen del Consejo, en su 300ª reunión, una serie de propuestas relacionadas con cuestiones de interés general con miras a una primera discusión. De entre las múltiples cuestiones que podrían ser incorporadas en el orden del día de la reunión de la Conferencia prevista para el año 2010 y siguientes, también se incluyó como nueva propuesta la referente a un

trabajo decente para los trabajadores domésticos, con el objeto de elaborar un instrumento de la OIT, posiblemente bajo la forma de un Convenio complementado por una Recomendación¹⁰⁰⁴. La propuesta señalaba que las trabajadoras domésticas “constituyen un segmento importante y cada vez más grande de la fuerza laboral y su trabajo permite que otras personas mejoren sus niveles de vida” pero, paradójicamente, se trata de uno de los colectivos más vulnerables “al carece(r) de protección tanto en la legislación internacional como en la legislación nacional”, de modo que, la formulación de unas normas internacionales tendrían la capacidad de “mejorar el entorno jurídico y permitir que los trabajadores domésticos se beneficien de la gama completa de medidas de protección y de los derechos relacionados con el trabajo decente”¹⁰⁰⁵.

En esa primera discusión general, cuyo principal objetivo era la elaboración de un elenco restringido de puntos a tratar en la reunión sucesiva¹⁰⁰⁶, tanto el Grupo de los Trabajadores como algunos de los delegados gubernamentales mostraron su apoyo por la propuesta relativa al trabajo decente para los trabajadores domésticos dadas las situaciones de desprotección y abuso sufridas por el colectivo. Ahora bien, para entonces ya se constató una cierta resistencia por parte de los empleadores así como

¹⁰⁰⁴ OIT, *Actas de la 300ª reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo*, 300ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, noviembre de 2007, Documento GB. 300/PV.

¹⁰⁰⁵ OIT, *Propuestas para el orden del día de la 99ª reunión (2010) de la Conferencia Internacional del Trabajo*, 300ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, noviembre de 2007, Documento GB. 300/2/2, pp. 16-20.

¹⁰⁰⁶ De acuerdo con la sección 5.1.1 del Reglamento del Consejo de Administración, como normal general, todo asunto propuesto por vez primera como punto del orden del día de la Conferencia debe ser discutido en dos reuniones sucesivas del Consejo antes de que se tome una decisión final al respecto.

de diversos delegados de gobiernos, los cuales, por el contrario, consideraban que el asunto “se presta(ba) más para una discusión general o, mejor aún, para una acción directa *in situ*”¹⁰⁰⁷. Pese a ello, el asunto siguió adelante para ser examinado con mayor detenimiento.

El año siguiente, durante su primera reunión ordinaria anual, el Consejo debía elegir uno de entre los seis temas propuestos para completar el orden del día de la 99ª reunión de la CIT¹⁰⁰⁸. De manera indiscutible, el asunto relativo al trabajo doméstico recibió el mayor número de apoyos por parte de los delegados presentes en la reunión. Si bien el Grupo de los Empleadores se mantuvo firme en su posición, reafirmando que a su parecer hubiese sido pertinente tratar la cuestión del trabajo doméstico en el marco de una discusión general ya que solo así se hubiese tenido la oportunidad de abarcar al mismo tiempo otros temas convergentes como, por ejemplo, la migración y el trabajo infantil; el Grupo de los Trabajadores e, inesperadamente, la gran mayoría de los Gobiernos, especialmente aquellos procedentes del Grupo de Estados de Latinoamérica y el Caribe (de sus siglas en inglés, GRULAC), se mostraron totalmente a favor de colmar el déficit de trabajo decente que tanto perjudicaba a este colectivo invisible y vulnerable y, por tanto, de ofrecer la protección jurídica que desde hace

¹⁰⁰⁷ Palabras textuales del representante de los Gobiernos de EE. UU. *Cfr.*, OIT, *Actas de la 300.ª reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo*, 300ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, noviembre de 2007, Documento GB. 300/PV, p. 9.

¹⁰⁰⁸ Además de la cuestión del trabajo decente para los trabajadoras domésticos, los demás temas propuesto tenían que ver con el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro; la microfinanciación solidaria en pro del trabajo decente; la *flexiseguridad* como instrumento para facilitar la adaptación a los cambios de la economía globalizada; la iniciativa empresarial de los jóvenes; y, por último, el derecho a la información y a la consulta en el contexto de la reestructuración económica.

años se les había venido negando injustamente¹⁰⁰⁹. Dicho consenso mayoritario tuvo por resultado el inicio del procedimiento de elaboración de normas internacionales del trabajo.

La incorporación de dicha cuestión en la agenda de la 99ª Conferencia cogió a muchos por sorpresa. Al fin y al cabo, la desconfianza procedente de algunos de los delegados era más que legítima¹⁰¹⁰. El asunto relativo a las condiciones de trabajo del sector doméstico ya había alcanzado la mesa de debate del Consejo en diversas ocasiones pero, al igual que lo había hecho en el pasado, también podía desvanecerse rápidamente esta vez. Hubiese podido tratarse perfectamente de otra oportunidad vacía, sin embargo, contra todo pronóstico, la cuestión logró superar el primer paso necesario para la futura adopción de una norma internacional del trabajo.

¹⁰⁰⁹ La mayoría de Estados se mostraron partidarios de incorporar el asunto relativo al trabajo decente para los trabajadores domésticos, apoyándose en argumentos que aludían a los “abusos”, la “escasa protección legal”, la “privación de derechos”, la “vulnerabilidad humana” o la situación de “semiesclavitud” sufrida por el colectivo. *Vid.*, las afirmaciones de los distintos delegados gubernamentales a la 301ª reunión del Consejo de Administración en OIT, *Actas de la 301.ª reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo*, 301.ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, marzo de 2008, Documento GB. 301/PV, p. 11.

¹⁰¹⁰ Cómo explicaría SCHWENKEN, para entonces el pesimismo estaba justificado por los siguientes motivos: en primer lugar, se habían adoptado diversas resoluciones vinculadas con la cuestión, pero ninguna de ellas había llegado a buen puerto; en segundo lugar, el asunto del trabajo doméstico nunca había sido una verdadera prioridad para el movimiento sindical; en tercer lugar, el trabajo doméstico permanecía excluido de gran parte de las legislaciones nacionales en materia laboral; en cuarto lugar, las trabajadoras domésticas venían organizándose desde hace años, pero siempre a nivel local o nacional; en quinto lugar, las trabajadoras domésticas disponían de pocos recursos económicos para ejercer influencia a nivel internacional; y, por último, el Convenio núm. 177, 1996, sobre el trabajo a domicilio, es decir, un convenio “comparable” pues regulaba el trabajo realizado en el domicilio, había recibido contadas ratificaciones. *Ibid.*, p. 206.

Tal y como dirían las trabajadoras domésticas, para entonces, una primera batalla ya había sido ganada¹⁰¹¹. La adopción de una norma internacional específica para el sector doméstico se encontraba ya en el horizonte inmediato, a tan solo dos años de distancia para que iniciasen las discusiones oficiales en el seno de la CIT.

Generalmente, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento del Consejo de Administración (en adelante, RCA)¹⁰¹² y el Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo (a partir de ahora, RCIT)¹⁰¹³, tras la consulta posterior a los Estados miembros, toda cuestión incorporada en el orden del día de la Conferencia con miras a la elaboración de una norma – ya sea un convenio o una recomendación – debe ser objeto de un procedimiento de “doble discusión”¹⁰¹⁴: en una primera reunión de la Conferencia se decide si procede elaborar un Convenio y/o una Recomendación; y, en la siguiente reunión, celebrada en el año inmediatamente consecutivo, se aprueba – en todo caso por mayoría cualificada de dos tercios de los delegados presentes – el proyecto de Convenio y/o Recomendación.

Como puede apreciarse en la Tabla 8, este procedimiento comienza con la preparación, por parte de la Oficina Internacional del Trabajo, de un informe preliminar que recoge el estado de la legislación y la práctica en

¹⁰¹¹ Así lo expresarían en IRENE y IUF, *Respect and rights...*, *op. cit.*, p. 31.

¹⁰¹² *Vid.*, la sección 5.1.4 del Reglamento del Consejo de Administración.

¹⁰¹³ *Vid.*, el artículo 39 del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo.

¹⁰¹⁴ Tan solo excepcionalmente, cuando existan supuestos de especial urgencia o cuando así lo justifiquen otras circunstancias especiales, el Consejo de Administración podrá, por mayoría de tres quintos de los votos emitidos, decidir que la cuestión sea sometida a la Conferencia para ser objeto de simple discusión con miras a la adopción de una norma internacional.

los distintos países sobre el tema que se propone hacer objeto de Convenio. El primer informe pone de manifiesto los principios rectores generalmente reconocidos en ese campo y, además, reúne en diversos grupos las reglamentaciones por las que se ha dado efecto a esos principios en la legislación nacional¹⁰¹⁵. Además, éste siempre va acompañado de un cuestionario que pretende conocer la postura y opinión de los gobiernos en torno al asunto en cuestión. Tanto el informe como el cuestionario deberán ser comunicados a los gobiernos al menos dieciocho meses antes de la apertura de la reunión de la Conferencia en la que vaya a discutirse la cuestión¹⁰¹⁶.

A partir de entonces, las autoridades nacionales disponen de alrededor de siete meses para responder al cuestionario, debiendo siempre consultar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas antes de completar sus respuestas¹⁰¹⁷. En base a estas respuestas, la Oficina procede a redactar un segundo informe indicando las principales cuestiones que debe considerar la Conferencia. Este informe, cuyo propósito no es otro que el de ofrecer la visión general o, al menos, la visión de la mayoría de gobiernos sobre el tema a debatir, debe ser enviado a los autoridades nacionales con un mínimo de cuatro meses de antelación

¹⁰¹⁵ VALTICOS, N., *Derecho internacional de...*, *op. cit.*, p. 221.

¹⁰¹⁶ Artículo 39.1 del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo.

¹⁰¹⁷ De conformidad con el artículo 39.2 del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo, a fin de figurar en el informe, las respuestas de los gobiernos deben llegar a la Oficina, como mínimo, once meses antes de la apertura de dicha reunión. En el caso de países federales o de países donde sea necesario traducir los cuestionarios al idioma nacional, el plazo de siete meses previsto para la preparación de las respuestas se ampliará a ocho meses, cuando así lo solicitare el gobierno interesado.

a la apertura de la reunión de la Conferencia en que haya que discutirse la cuestión.

Tabla 8. Cronografía del procedimiento de adopción del Convenio núm. 189 y la Recomendación núm. 201

Enero de 2009	La Oficina Internacional del Trabajo envía a todos los Estados miembros el <i>Informe sobre Legislación y Práctica</i> junto con el cuestionario.
Agosto de 2009	El 30 de agosto de 2009 es la fecha límite para que los Estados miembros remitan sus respuestas a la Oficina.
Enero de 2010	La Oficina Internacional del Trabajo emite un segundo informe en el que se recogen y analizan las respuestas recibidas tanto por parte de los gobiernos como de los organizaciones más representativas de los empleadores y trabajadores.
Junio de 2010	Se da inicio a la primera discusión de la Conferencia. Se acuerda adoptar un Convenio complementado por una Recomendación.
Agosto de 2010	La Oficina envía a los Estados miembros un tercer informe que contiene un borrador del futuro instrumento en base a las deliberaciones de la Conferencia de junio de 2010.
Noviembre de 2010	El 18 de noviembre de 2009 es la fecha límite para que los Estados miembros remitan sus comentarios y observaciones entorno al tercer informe.
Marzo de 2011	La Oficina envía dos ulteriores informes: el primero, examina las respuestas recibidas por parte de los Estados miembros; el segundo, contiene una nueva versión de los textos propuestos, modificados a la luz de las observaciones formuladas por los gobiernos y las organizaciones de empleadores y trabajadores.
Junio de 2011	Se da inicio a la segunda y última discusión de la Conferencia cuyo resultado es la aprobación, en fecha de 16 de junio de 2011, del Convenio núm. 189 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos y su homónima Recomendación núm. 201.

Fuente: OIT y elaboración propia¹⁰¹⁸.

¹⁰¹⁸ El conjunto de documentos que han sido utilizados para la elaboración de la presente tabla puede encontrarse en el siguiente enlace: <https://www.ilo.org/inform/online-information-resources/resource-guides/domestic-workers/lang--es/index.htm> (última consulta: 20.07.2021).

Siguiendo esta dinámica, en poco menos de dos años desde la celebración de la 1ª Conferencia Internacional de Organización de Trabajadoras Domésticas, se dio oficialmente comienzo al procedimiento para la adopción de un Convenio internacional para los trabajadores domésticos. Tras la incorporación del asunto sobre el trabajo doméstico en la agenda de la CIT, en 2008 la Oficina se dispuso a preparar el denominado *Informe sobre la Legislación y Práctica* acerca de un trabajo decente para el colectivo doméstico¹⁰¹⁹. A tales efectos, la Directora del Programa CONDIT – M. Tomei – nombró a un equipo de expertos liderado por BLACKETT, encargado de producir un detallado informe sobre las leyes y prácticas existentes en los distintos Estados miembros. Este informe, no solo coadyuvaría a nutrir los primeros debates que sobre el trabajo doméstico se celebrasen en el seno de la CIT, sino que, además, serviría de sustento para los gobiernos a la hora de responder al cuestionario que el mismo llevaba adjunto¹⁰²⁰.

Como afirmaría la propia autora del informe preliminar, éste debía de responder a un doble-objetivo: de un lado, “tenía que ser capaz de explicar el pasado pero también convencer a los constituyentes de que era posible romper con él” y, a su vez, “debía mostrar cómo se les negaban los derechos a los trabajadores domésticos, pero también argumentar que tenían derechos que debían serles reconocidos específicamente”¹⁰²¹.

¹⁰¹⁹ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV (1), Cuarto punto del orden del día de 99ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010.

¹⁰²⁰ FISH, J. N., *Domestic Workers of...*, *op. cit.*, p. 93.

¹⁰²¹ Son estas las palabras de la propia autora del Informe sobre Legislación y Práctica. En BLACKETT, A., *Everyday transgressions...*, *op. cit.*, p. 18.

Por consiguiente, procedieron a analizar las leyes y prácticas de más de setenta y dos Miembros de la OIT, los cuales, en su conjunto, representaban a más del ochenta por ciento de la población mundial¹⁰²². Se contó asimismo con la colaboración activa de diversas ONG que contribuyeron mediante la aportación de investigaciones propias en las que se analizaban las condiciones del trabajo doméstico y el impacto que sobre el colectivo ejercía su exclusión de las regulaciones laborales previstas para otros trabajadores¹⁰²³.

Del informe se desprendía que el trabajo doméstico era una de las ocupaciones más subestimadas y peor reglamentadas, cuyos trabajadores “s(eguían) siendo explotados, estando mal remunerados y desprotegidos”¹⁰²⁴. Se había constatado que aproximadamente el 50 por ciento de las trabajadoras domésticas no tenían un límite máximo de horas laborales semanales; el 40 por ciento de los Estados no le garantizaban a este colectivo un período mínimo de descanso semanal; y, más del 80 por ciento de los países examinados no preveía un máximo legal de horas de trabajo nocturno por cada período de veinticuatro horas¹⁰²⁵.

El trabajo doméstico, tradicionalmente, ha sido considerado como una “ayuda doméstica”, pero muy difícilmente como un trabajo. Es por ello por lo que el *Informe sobre Legislación y Práctica* decidió enfatizar que las especificidades propias del empleo en el hogar – el lugar en el que se

¹⁰²² OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV (1), Cuarto punto del orden del día de 99ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párr. 85.

¹⁰²³ BECKER, J., *Campaigning for Justice...*, *op. cit.*, p. 45.

¹⁰²⁴ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV (1), Cuarto punto del orden del día de 99ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párr. 2.

¹⁰²⁵ *Ibid.*, para. 174-181.

desarrolla, las tareas que se desempeñan, etc. – no eran suficientes para justificar un tratamiento distinto y reductivo de los derechos de estas trabajadoras. Aprovechó además la ocasión para recalcar el esencial papel que juega el empleo en el hogar para el correcto funcionamiento de la economía y la sociedad en general.

El propio informe también se apresuró por poner de manifiesto que el colectivo de trabajadoras domésticas no partía de cero en términos de protección dispensada por las normas internacionales de trabajo¹⁰²⁶. Si bien es cierto que hasta entonces no había existido ninguna norma internacional que se aplicase exclusivamente a esta categoría de trabajadores, el documento subrayaba que los trabajadores domésticos ya ostentaban una serie de derechos reconocidos en algunas de las normas internacionales de trabajo vigentes¹⁰²⁷. De hecho, tal y como había venido reiterando la OIT a lo largo de los años, a menos que un Convenio los excluyera expresamente, éstos trabajadores estaban siempre incluidos bajo su ámbito de aplicación¹⁰²⁸.

Durante años, los organismos de supervisión de la OIT han venido poniendo mucho empeño en recordar que las trabajadoras domésticas también son objeto de protección. En concreto, el CEACR y el CLS han resaltado que las legislaciones relativas a la libertad sindical, incluido el derecho de sindicación, deben incluir a los trabajadores domésticos; han instado a los Estados miembros a velar por una aplicación eficaz y efectiva

¹⁰²⁶ En BLACKETT, A., *Everyday transgressions...*, *op. cit.*, p. 18.

¹⁰²⁷ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV (1), Cuarto punto del orden del día de 99ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párr. 55.

¹⁰²⁸ *Ibid.*

de la protección contra la discriminación en el empleo y las desigualdades en materia de remuneración; han denunciado situaciones de trabajo forzoso principalmente desempeñado por trabajadoras domésticas migrantes; y, han insistido a los gobiernos a adoptar medidas eficaces que prevengan el trabajo doméstico de los niños, una práctica que ha cobrado fuerza en las últimas décadas.

Ahora bien, ello no había sido suficiente. El colectivo de trabajadoras domésticas seguía siendo uno de los más vulnerables del mercado de trabajo. En consecuencia, el informe inició a subrayar la importancia de adoptar una reglamentación específica que tuviese en cuenta las características propias y tan peculiares de esta ocupación. La justificación de una reglamentación separada y única para este colectivo partía de la convicción de que el trabajo doméstico es “un trabajo como cualquier otro” y, simultáneamente, “un trabajo como ningún otro”¹⁰²⁹. Básicamente, los trabajadores domésticos eran trabajadores como los demás y trabajadores singulares al mismo tiempo. Si bien esta yuxtaposición podía parecer inicialmente discordante, trazaba a la perfección la realidad de esta ocupación. Ambas ideas debían ser necesariamente contempladas al unísono¹⁰³⁰, pues el desafío aquí era precisamente el “de no limitarse a la inclusión formal (...) de los trabajadores domésticos en la legislación del trabajo, sino de reglamentar concretamente su empleo y de darles la visibilidad que les corresponde”¹⁰³¹.

¹⁰²⁹ Traducción propia. De la expresión inglesa “work like any other, work like no other”. *Ibid.*, para. 45 y ss.

¹⁰³⁰ En BLACKETT, A., *Everyday transgressions...*, *op. cit.*, p. 19.

¹⁰³¹ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV (1), Cuarto punto del orden del día de 99ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párr. 336.

Para reforzar esta opinión, el informe revelaba algunas de las experiencias reguladoras innovadoras que habían sido adoptadas alrededor del mundo a fin de demostrar a todos los Estados miembros que “la conjunción de mecanismos normativos de buena factura y de dispositivos de ejecución adecuados supone una importante diferencia para la vida diaria de los trabajadores domésticos, y dejan bien sentado que también éstos merecen el respeto y el reconocimiento de sus derechos laborales”¹⁰³².

El informe incluyó, en sus últimas páginas, un cuestionario compuesto de más de sesenta preguntas a las que los Estados miembros fueron invitados a responder antes del 31 de agosto de 2009, habiendo tenido que celebrar previamente consultas con las organizaciones de empleadores y trabajadores más representativas. El listado de preguntas era exhaustivo puesto que, además de preguntar acerca de la forma que debiera adoptar el o los instrumentos sobre el trabajo decente para los trabajadores domésticos, se quiso conocer la opinión de las partes constituyentes entorno a las nociones de “trabajo doméstico”, “trabajador doméstico” y “empleador doméstico”, así como sobre la posible incorporación de cláusulas tan importantes como, por ejemplo, aquella relativa al tiempo de disponibilidad laboral inmediata o, también denominado, tiempo de disposición.

El documento recibió una tasa de respuesta más alta que cualquier otro documento de este tipo en los quince años previos¹⁰³³. Para inicios del 2010, la Oficina contaba con las respuestas de más de cien Estados

¹⁰³² *Ibid.*, para. 325.

¹⁰³³ En BLACKETT, A., *Everyday transgressions...*, *op. cit.*, p. 20.

miembros, incluyendo las de setenta y cinco gobiernos¹⁰³⁴. De estos últimos, cuarenta y seis gobiernos declararon específicamente haber consultado a las organizaciones de empleadores y trabajadores domésticos a la hora de compilar el cuestionario. Otros incluyeron entre sus respuestas las de dichas organizaciones o, bien, se remitieron a ellas. En cambio, en algunos casos, fueron las propias organizaciones quienes procedieron a enviar sus respuestas. También hubo países que, a fin de responder, llevaron a cabo amplias consultas a nivel nacional, en las que participaron organizaciones de la sociedad civil, incluyendo asociaciones especializadas en la defensa del colectivo doméstico. Al igual que respondieron al cuestionario la OIE, también lo hicieron el CSI y la UITA, así como también se recibieron respuestas de otras partes interesadas, entre ellas organizaciones de la sociedad civil, como HRW, Anti-Slavery International, la red RESPECT, el Foro de Migrantes de Asia y algunas asociaciones nacionales de trabajadoras domésticas¹⁰³⁵.

Para enero de 2010, la Oficina elaboró un segundo informe que recogía las respuestas de los Estados miembros al cuestionario. Como era de esperar, la gran mayoría de las organizaciones representantes de los

¹⁰³⁴ Respondieron los gobiernos de los siguientes Estados: Albania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Austria, Bahreín, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, China, Chipre, Colombia, Costa Rica, Croacia, Cuba, Ecuador, Egipto, El Salvador, Emiratos Árabes, Eslovenia, España, EE. UU., Filipinas, Finlandia, Francia, Grecia, Guatemala, Guinea, India, Indonesia, Italia, Japón, Jordania, Letonia, Líbano, Lituania, Malasia, Marruecos, Mauritania, Mauricio, Méjico, Moldavia, Montenegro, Mozambique, Myanmar, Nepal, Nueva Zelanda, Nicaragua, Noruega, Omán, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Qatar, República Checa, República de Corea, Rumania, Siria, Serbia, Sri Lanka, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Surinam, Tailandia, Túnez, Ucrania, Uruguay, Venezuela y Yemen.

¹⁰³⁵ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV (2), Cuarto punto del orden del día de 99ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, pp. 1-2.

trabajadores apoyaron la adopción de un Convenio, mientras que los empresarios, por el contrario, optaron por una recomendación no vinculante, al considerarla la “mejor” opción dada la naturaleza única de la ocupación¹⁰³⁶. Pero lo más sorprendente fueron las respuestas de los Gobiernos. Dos tercios de este colectivo – decisivo para la adopción de un instrumento internacional pues ostenta la mitad de los votos entre los miembros de la OIT –, se mostró a favor de la adopción de un convenio vinculante. En general, existía una opinión ampliamente compartida de que las trabajadoras domésticas merecían una consideración separada y unas normas adaptadas a su especial situación como consecuencia de la insuficiente protección ofrecida por la legislación internacional y nacional existente. Sin embargo, preocupó la posición de países moderados como, por ejemplo, Canadá, Países Bajos, Nueva Zelanda o Suiza, quienes indicaron su preferencia por un instrumento de carácter no vinculante¹⁰³⁷.

A partir de las respuestas recibidas de los Estados miembros, en el segundo informe se formularon una serie de conclusiones que incorporaron los contenidos propuestos para la adopción de un futuro Convenio acompañado de una Recomendación complementaria. Dichas conclusiones propuestas ya trazaban una serie de garantías mínimas para el colectivo doméstico, sin olvidar las peculiaridades propias de este sector, así como su carácter heterogéneo. Este informe fue enviado a los gobiernos, por lo menos, cuatro meses antes de la apertura de la reunión de la Conferencia,

¹⁰³⁶ Esta fue la postura mayoritaria defendida por los representantes de los empleadores. *Ibid.*, pp. 13-14.

¹⁰³⁷ Manifiesta esta preocupación BECKER, J., *Campaigning for justice...*, *op. cit.*, p. 47.

sentando las bases para la discusión del cuarto punto del orden del día de la 99ª reunión de la CIT¹⁰³⁸.

4.3.2. La 99ª Conferencia Internacional del Trabajo

Con una copia de los dos informes preliminares en mano, el 2 de junio de 2010 se encontraron en Ginebra autoridades nacionales y representantes de empleadores y trabajadores de todo el mundo para dar comienzo a la primera sesión de la Comisión de los Trabajadores Domésticos (en adelante, CTD)¹⁰³⁹. Se reunieron de lunes a viernes durante aproximadamente dos semanas, en un total de veintiún sesiones¹⁰⁴⁰. La elevada afluencia de asistentes reveló el grandísimo interés que el tema suscitaba a nivel mundial. Participaron más de quinientos delegados y ONG, incluyendo organizaciones de trabajadoras domésticas. Los delegados tenían, ante ellos, una oportunidad única para elaborar un instrumento histórico.

La representante del Secretario General, M. Tomei, inauguró la primera ronda de negociaciones. En su discurso de apertura de las sesiones, le recordó a todos los presentes que se trataba de una oportunidad única para reconocer, de un lado, el valor económico y social del trabajo

¹⁰³⁸ Un primer proyecto de convenio y recomendación puede encontrarse en OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV (2), Cuarto punto del orden del día de 99ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, pp. 443-450.

¹⁰³⁹ Es importante aclarar que al comienzo de cada Conferencia se integran las comisiones temáticas programadas en la agenda. En este caso, la CDT era la encargada de debatir entorno a la forma y al contenido de una futura norma internacional para los y las trabajadoras del hogar.

¹⁰⁴⁰ CIT, *Acta provisional núm. 12*, 99ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párr. 5.

doméstico y, de otro, para demostrar el compromiso y empeño de los gobiernos y de los interlocutores sociales a fin de encontrar medios eficaces para extender el trabajo decente a un grupo de trabajadores históricamente desfavorecido y fundamentalmente compuesto por mujeres y niñas¹⁰⁴¹. Consciente de los desafíos, M. Tomei, exhortó a los delegados a cumplir con su mandato por consenso, pues consideraba que la adopción de nuevas normas internacionales del trabajo representaba el reconocimiento de que las trabajadoras domésticas, al igual que los demás trabajadores, eran trabajadoras con derechos y dignas de respeto.

La tensión en las negociaciones fue palpable ya desde el comienzo de las mismas. El Grupo de los Empleadores se mantuvo firme en su posición y no parecía dispuesto a ceder. K. Rahman, portavoz de los empleadores, mostró su reticencia hacia la reglamentación del trabajo doméstico. Si bien su grupo respaldaba el objetivo de la Organización de promover un trabajo decente para los trabajadores domésticos, pensaba que la regulación no era la solución al mejoramiento de condiciones de trabajo del colectivo¹⁰⁴². En su opinión, por su “singularidad”, el trabajo doméstico no podía ser equiparado a un trabajo cualquiera por el hecho de desarrollarse en o para un hogar familiar¹⁰⁴³. Además, consideraba que una “sobre-regulación” del mismo podía ser “contraproducente” e, incluso, generar “efectos económicos potencialmente nocivos” al causar el aumento

¹⁰⁴¹ *Ibid.*, para. 10.

¹⁰⁴² *Ibid.*, para. 12.

¹⁰⁴³ Para ellos, “el «trabajo doméstico» era singular tanto por su alcance como por sus características, lo cual hacía inaplicables los enfoques a largo plazo respecto de la reglamentación laboral”. *Ibid.*

del desempleo y de la economía informal¹⁰⁴⁴. Otra objeción de los empleadores, apoyados por ciertos gobiernos, era que las medidas propuestas en el proyecto de convenio inflingirían mayores costes sobre los Estados. Es por este motivo que, teniendo en cuenta la tan variada capacidad de los gobiernos para aplicar normas en este sector, hicieron un llamamiento a la flexibilidad. Ellos, en cambio, proponían la adopción de una recomendación al considerar que, a diferencia de un convenio, un instrumento internacional no vinculante era mucho más apropiado y eficaz ya que podía tener en cuenta las diferentes circunstancias de los Estados miembros.

H. Yacob, abogada de profesión, fiel sindicalista e hija de empleada del hogar migrante, ostentó la representación del Grupo de los Trabajadores¹⁰⁴⁵. Como negociadora experimentada, aprovecho sus conocimientos en calidad de líder del movimiento obrero para legitimar la voz de los trabajadores y vincular las reivindicaciones de las trabajadoras domésticas con un movimiento laboral y de género mucho más amplio, reforzando así la demanda de derechos¹⁰⁴⁶. En contra de lo que defendían los empleadores, para las trabajadoras la regulación del trabajo doméstico podía ocasionar un efecto multiplicador asombroso. Éstos abogaban por la adopción de un Convenio complementado por una Recomendación ya que el primero podría actuar en calidad de referencia para crear un entorno jurídico que permitiera a las trabajadoras domésticas acceder a todas las

¹⁰⁴⁴ *Ibid.*, para. 12.

¹⁰⁴⁵ Desde el 14 de septiembre de 2017, H. Yacob es la primera presidenta mujer de la República de Singapur.

¹⁰⁴⁶ FISH, J. N., *Domestic Workers of...*, *op. cit.*, p. 62.

garantías y derechos que constituyen el trabajo decente¹⁰⁴⁷. Al fin y al cabo, ellas también tenían derecho a ser incluidas en la legislación laboral.

La portavoz del Grupo de los Trabajadores se mostró completamente contraria a aceptar los argumentos esgrimidos por los empleadores frente a la idea de adoptar un convenio¹⁰⁴⁸. En primer lugar, manifestó que la aprobación de un instrumento vinculante en ningún caso podría ocasionar rigidez en el mercado de trabajo, más bien promovería un mercado de trabajo sólido y eficaz, puesto que todos los trabajadores podrían competir equitativamente en el marco de un conjunto común de normas y requisitos mínimos. En segundo lugar, defendió que un Convenio no provocaría la pérdida de puestos de trabajo para los trabajadores domésticos, pues en los pasados años, a medida que se habían ido mejorando las normas de trabajo, el mundo había experimentado crecimiento, creación de empleo y disminución de la pobreza. En tercer lugar, se opuso a la excusa de que las diferencias económicas, sociales y culturales de los Estados miembros dificultaban la adopción de los Convenios, toda vez que esta había sido desmentida mediante la adopción de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, la cual afirmaba la universalidad de las normas internacionales del trabajo. Es cierto que habría países que encontrarían mayores dificultades para aplicar la norma, pero ésta debía ser considerada como una meta a la que todos los gobiernos debían aspirar y, además, para su consecución contaban con el programa de asistencia técnica creado por la

¹⁰⁴⁷ CIT, *Acta provisional núm. 12*, 99ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párr. 17.

¹⁰⁴⁸ *Ibid*, párr. 18.

OIT. La representante de los trabajadores también se opuso a la idea de que un Convenio era demasiado difícil de aplicar como consecuencia del lugar en el que se desenvolvía la ocupación, en efecto, que “el trabajo doméstico se realiza(ra) en el hogar no era un motivo para denegar a los trabajadores domésticos la protección que necesitaban”¹⁰⁴⁹. Por último, denotó que, aun estando cubiertos por la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, había igualmente otras categorías – como, por ejemplo, los trabajadores del mar – que también disponían de normas específicas. En definitiva, para el Grupo de los Trabajadores, el convenio era la única fórmula para reparar una “omisión histórica”¹⁰⁵⁰.

Seguidamente, más de treinta representantes gubernamentales tomaron la palabra para pronunciar sus declaraciones iniciales. Los hubo que afirmaron que el asunto necesitaba de un mayor análisis o sostuvieron que la adopción de un instrumento no vinculante era más adecuado dada la complejidad de los temas y cuestiones a tratar; sin embargo, la gran mayoría de los Gobiernos se manifestaron a favor de la adopción de un Convenio acompañado de una Recomendación complementaria¹⁰⁵¹. Para el gobierno australiano, se debía aprobar “un instrumento claro, coherente y con sentido, que pudiera aplicarse en cualquier país, independientemente de las circunstancias nacionales, acompañado de unas orientaciones claras y completas”. El gobierno de Uruguay aportó su experiencia personal a fin de

¹⁰⁴⁹ *Ibid.*

¹⁰⁵⁰ *Ibid.*

¹⁰⁵¹ En esta dirección se pronunciaron principalmente los gobiernos de Canadá, China y Singapur. Para éste último, “la naturaleza singular del trabajo doméstico” exigía “un enfoque global e innovador, educativo y de gran alcance, en vez de un enfoque legislativo”. *Ibid.*, párr. 26.

demostrar que las leyes que protegen a este colectivo no tienen por qué generar un impacto negativo sobre los niveles de empleo¹⁰⁵². Hubo incluso Estados, como es el caso de Japón, que sugirieron acordar primero el contenido, es decir, la sustancia del instrumento y luego debatir la forma del mismo. Ahora bien, fueron muchos los que manifestaron la necesidad de adoptar un instrumento suficientemente flexible que pudiera acomodarse a todas las necesidades nacionales.

Al igual que el representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), quien destacó la importancia de que la OIT adoptase un nuevo instrumento que proporcionara una protección amplia a todos los trabajadores domésticos, tanto locales como migrantes¹⁰⁵³; diversas ONG también tuvieron la oportunidad de intervenir durante la apertura de las sesiones. Todas se opusieron a la idea de optar por una recomendación ya que, hasta el momento, la ausencia de unas garantías laborales firmes había sido una de las principales causas que habían ocasionado una alta incidencia del trabajo forzoso, la servidumbre y la trata de trabajadoras domésticas.

Para entonces, estaba claro que los debates iban a ser complejos dado que había una gran diversidad de opiniones y muy difícilmente podrían contentarse todas ellas. Alguien debía ceder o, bien, esta

¹⁰⁵² Con la aprobación de un convenio colectivo para los trabajadores doméstico, en Uruguay el 50 por ciento de los trabajadores domésticos cubiertos por la norma anteriormente habían formado parte de la economía informal. *Ibid.*, párr. 23.

¹⁰⁵³ El representante del ACNUDH reconoció que las situaciones sufridas por este colectivo como, por ejemplo, prácticas de explotación, representaban una preocupación de creciente gravedad para la Oficina. *Ibid.*, para. 58.

oportunidad de reglamentar el trabajo doméstico constituiría el enésimo fracaso.

La primera de las cuestiones abordada por la Comisión fue precisamente aquella relativa a la forma de los instrumentos. En el tercer día de negociaciones se produjo una maniobra que sorprendió a la mayoría de los delegados presentes. Aprovechando una propuesta avanzada por el gobierno indio que instaba a que se adoptara un instrumento con forma de Recomendación, el Grupo de los Empleadores solicitó una votación nominal entorno a la forma que debiera adoptar el o los instrumentos¹⁰⁵⁴. La enmienda fue finalmente rechazada. De un lado, los empleadores votaron en bloque a favor de la enmienda; de otro, los trabajadores votaron unánimemente en contra. La decisión, por tanto, quedó en manos de los gobiernos: sesenta y uno se opusieron a la enmienda, catorce la apoyaron y tan solo cuatro se abstuvieron¹⁰⁵⁵. Las organizaciones de trabajadoras domésticas estaban eufóricas. El resultado de la votación implicaba que el instrumento a negociar iba a ser un Convenio vinculante acompañado de una Recomendación complementaria. Como afirmó en su día SHENKER, representante de la NDWA, las trabajadoras domésticas habían alcanzado una nueva victoria: “estamos ahora más cerca que nunca de garantizar el

¹⁰⁵⁴ Concretamente, se sometió a votación la enmienda que proponía sustituir las palabras “Esas normas deberían revestir la forma de un convenio complementado por una recomendación” por “Esas normas deberían revestir la forma de una recomendación”. *Ibid.*, párr. 107.

¹⁰⁵⁵ *Ibid.*, párr. 107.

establecimiento de normas internacionales para los trabajadores domésticos”¹⁰⁵⁶.

En los días sucesivos, las negociaciones continuaron y los delegados debatieron acerca de las disposiciones que necesariamente debían constar en el convenio y la recomendación homónima. Muchas de éstas respondían a las tradicionales demandas formuladas a lo largo de los años por las trabajadoras domésticas. Algunos temas recibieron un apoyo incontestable como, por ejemplo, la inclusión del reconocimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo; la promoción y protección efectiva de los trabajadores domésticos contra todas las formas de abuso y acoso o la importancia de abordar las necesidades particulares de los jóvenes trabajadores domésticos. También se trataron temas espinosos, tales como el salario en especie, el acceso a la protección social, la seguridad y salud en el trabajo; etc. Si bien se hizo a menudo referencia a la necesidad de tener en cuenta “la naturaleza específica” o “el carácter singular”¹⁰⁵⁷ del trabajo en el hogar o “el respeto del derecho a la privacidad de los miembros del hogar”¹⁰⁵⁸, con carácter general, los delegados acordaron que las trabajadoras domésticas tenían derecho a un día de descanso por semana, a la compensación de horas de trabajo y de horas extraordinarias en igualdad de condiciones con los demás trabajadores, a un salario mínimo – allí donde existiese –, así como al pago del salario como mínimo una vez al mes.

¹⁰⁵⁶ Esta afirmación puede encontrarse en una publicación del blog de la Red Internacional de Trabajadores Domésticos el 4 de junio de 2010, disponible en el siguiente enlace: <https://idwnilo.wordpress.com/2010/06/04/convention-passed-today/> (última consulta: 14.05.2021).

¹⁰⁵⁷ *Vid.*, por ejemplo, CIT, *Acta provisional núm. 12*, 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párrs. 26, 45, 486, entre otros.

¹⁰⁵⁸ *Ibid.*, para. 15.

También acordaron que las empleadas del hogar deben ser libres de negociar con su empleador si residir o no en el hogar en el que trabajan, libres de salir del hogar familiar durante los períodos de descansos diarios y semanales o durante las vacaciones anuales, y tener el derecho de conservar sus documentos de viaje y de identidad. Estuvieron igualmente de acuerdo en reconocer que estas trabajadoras deben tener unas condiciones de empleo decentes, además de claras y fácilmente comprensibles – preferiblemente mediante contratos escritos –, acceso a los tribunales u otros procedimientos de resolución de conflictos en condiciones no menos favorables a las previstas para los demás trabajadores. Concordaron que compete a cada gobierno regular las agencias de empleo privadas y fijar una edad mínima que en ningún caso podrá ser inferior a la estipulada en la legislación nacional para los trabajadores en general. *In fine*, aunque no sin complicaciones, también reconocieron que las trabajadoras domésticas, al igual que los demás trabajadores, gozan del derecho a la libertad de asociación y a la negociación colectiva¹⁰⁵⁹. Así las cosas, tras más de diez días de intensas negociaciones, el proyecto de convenio y recomendación fue, a grandes rasgos, acordado.

¹⁰⁵⁹ El reconocimiento del derecho a la libertad de asociación y a la negociación colectiva suscitó un tortuoso debate en el seno de la CTD ya que el Grupo de los Empleadores consideraba necesario reconocer, también, estos derechos a los empleadores domésticos. Tanto el Grupo de los Trabajadores como los gobiernos de diversos Estados se opusieron a la enmienda propuesta al pensar que, si bien era cierto que los empleadores tenían el mismo derecho a la libertad de asociación, no era pertinente añadir dicha referencia en el texto pues de lo que se trataba era de corregir una carencia existente y proteger los derechos de los trabajadores domésticos. Sorprendidos por estas afirmaciones, el Grupo de los Empleadores exigió una votación al respecto, la cual fue finalmente rechazada.

Los empleadores no ocultaron su frustración al término de la sesión de 2010. El 16 de junio, en la sesión plenaria de la Conferencia, diversos representantes de los empleadores criticaron la calidad de los debates. El primero de ellos fue su propio portavoz, quien afirmó que “el texto del Convenio (...) no e(ra) ratificable por la mayoría de los países”¹⁰⁶⁰. A su parecer, “un Convenio no se corresponde con un texto emblemático que nunca se ratificará, sino con una herramienta que se aplicará para proteger mejor a los trabajadores domésticos”¹⁰⁶¹. De qué serviría, por tanto, la adopción de un instrumento inútil se preguntaría. Sin salir de su guion inicial, reiteró que, dada la atipicidad del trabajo doméstico, la adopción de un convenio implicaba importantes riesgos económicos. El representante empleador de EE. UU., tampoco se ahorró las críticas. Durante la sesión plenaria, manifestó su descontento por el molesto comportamiento de ciertos participantes en la sala de negociaciones. De hecho, llegó incluso a cuestionarse en qué momento la OIT había pasado de ser una organización tripartita a una “cuatripartita”, es decir, una formada por gobiernos, empleadores, trabajadores y, también, ONG¹⁰⁶². Pese a dichos comentarios, el Grupo de los Empleadores tenía la esperanza de reconducir el debate y, con ello, “mejorar el texto actual y adoptar un instrumento que genuinamente mejor(ara) la situación de los trabajadores domésticos”¹⁰⁶³.

A diferencia de los empleadores, la representante del Grupo de los Trabajadores así como todas las organizaciones de trabajadoras domésticas

¹⁰⁶⁰ CIT, *Acta provisional núm. 19*, 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, p. 34.

¹⁰⁶¹ *Ibid.*

¹⁰⁶² *Ibid.*, p. 41.

¹⁰⁶³ *Ibid.*, p. 34.

presentes en Ginebra estaban de celebración. “Estamos aquí para hacer historia” afirmó H. Yacob¹⁰⁶⁴. Frente a las voces negativas, recordó los enfoques positivos de legislación y de buenas prácticas que habían sido adoptados en diversos países, incluso en países en desarrollo. Ello significaba que la tarea de garantizar una protección y promover un trabajo decente para los trabajadores domésticos no era un objetivo imposible¹⁰⁶⁵. Recordó asimismo que no se debía olvidar que lo que estaba en juego aquí eran los derechos humanos de un colectivo principalmente compuesto de mujeres y niñas. A la luz de estos argumentos, dejó caer el peso de la responsabilidad sobre las tres partes constituyentes pues, destacaría que “si nosotros fallamos, estamos fallando a los millones de trabajadores domésticos que dependen de nosotros”¹⁰⁶⁶.

Pese a las manifiestas divergencias, el 16 de junio de 2010, la Conferencia aprobó tanto el informe como las conclusiones propuestas. En la misma, también se procedió a adoptar la resolución sobre la inscripción en el orden del día de la próxima reunión ordinaria de la Conferencia de un punto titulado “Trabajo decente para los trabajadores domésticos” para su segunda discusión con miras a la adopción de un convenio complementado con una recomendación.

A la luz de dicha resolución, de acuerdo con el artículo 39, apdo. 6 del RCIT, la Oficina preparó y remitió a todos los Estados miembros el tercer informe en el que se presentaba un proyecto de convenio y un proyecto de recomendación basados en las conclusiones adoptadas por la

¹⁰⁶⁴ *Ibid.*, p. 36.

¹⁰⁶⁵ *Ibid.*, p. 37.

¹⁰⁶⁶ *Ibid.*

Conferencia en su 99ª reunión¹⁰⁶⁷. Dicho informe fue posteriormente enviado a todos los gobiernos para que llegase a su poder a más tardar dos meses después de la clausura de la reunión. Se invitó así a los gobiernos a que, previa celebración de consultas con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores, enviaran a la Oficina, en el plazo de tres meses, sus enmiendas u observaciones. También se solicitó a los gobiernos que, en ese mismo plazo, informaran a la Oficina si consideraban que los proyectos de textos constituían una base satisfactoria para su discusión en la 100ª reunión de la Conferencia¹⁰⁶⁸.

La Oficina recibió respuestas de más de noventa Estados. La gran mayoría de los gobiernos que respondieron habían formulado sus respuestas a partir de las consultas celebradas con organizaciones de empleadores y trabajadores. También enviaron sus respuestas la CSI, la OIE y la Confederación Internacional de Agencias de Empleo Privadas (CIETT), así como la Oficina del ACNUDH, la Comisión Europea, organizaciones de la sociedad civil y algunas asociaciones de trabajadores domésticos. Sobre la base de las respuestas recibidas y de conformidad con el artículo 39.7 del RCIT¹⁰⁶⁹, la Oficina redactó el informe definitivo que contenía las

¹⁰⁶⁷ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV (1), Cuarto punto del orden del día de 100ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011.

¹⁰⁶⁸ Esta obligación está igualmente prevista en el artículo 5.1.a) del Convenio núm. 144, de 1976, sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo) para aquellos países que han ratificado dicho instrumento,

¹⁰⁶⁹ Antes del informe definitivo, la Oficina publicó un informe en el que se recogían las respuestas recibidas de los gobiernos, de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de las Naciones Unidas. El informe se estructuró entre partes: la primera contiene los comentarios de carácter general, mientras que la segunda y la tercera partes contienen las observaciones de los mandantes sobre disposiciones específicas del proyecto de convenio y del proyecto de recomendación, respectivamente. *Cfr.*, OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV (2A), Cuarto punto del orden del día de 100ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011.

propuestas revisadas del Convenio y Recomendación y que debía obrar en poder de los gobiernos como mínimo tres meses antes de la apertura de la reunión de la Conferencia en que tenía que discutirse el asunto¹⁰⁷⁰.

La mayoría de las organizaciones de empleadores continuaron a manifestar su preferencia por una única recomendación; empero, tanto las organizaciones de los trabajadores como gran parte de los gobiernos acogieron favorablemente los proyectos de los dos textos de modo que éstos pasaron a constituir la base de la segunda discusión a celebrar por la Conferencia en su 100ª reunión, prevista para el mes de junio de 2011.

4.3.3. La 100ª Conferencia Internacional del Trabajo

El día 2 de junio de 2011, la CTD volvió a encontrarse para discutir nuevamente el contenido del futuro Convenio y Recomendación sobre los trabajadores domésticos. El ambiente estaba plagado de nerviosismo pero, a la vez, de esperanza. La Sra. M. Tomei, en calidad de representante del Secretario General de la OIT, reconoció que las negociaciones no habían sido fáciles y recordó que el objetivo todavía no había sido alcanzado. Cuestiones como, por ejemplo, el tiempo de trabajo, la seguridad y salud en el empleo o las agencias de empleo privadas habían quedado en suspenso. Además, el contenido de la Recomendación todavía no había sido discutido en profundidad. La segunda discusión, por tanto, ofrecía la oportunidad para lograr un acuerdo acerca de estos asuntos.

¹⁰⁷⁰ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV (2B), Cuarto punto del orden del día de 100ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011.

El punto de partida de esta discusión fue el consenso alcanzado a favor de un Convenio complementado por una Recomendación¹⁰⁷¹. De un lado, el GRULAC y el Grupo Africano apoyaron firmemente el Convenio y la Recomendación, considerados instrumentos imprescindibles para garantizar que las trabajadoras domésticas fueran consideradas parte integrante de la fuerza de trabajo. El Grupo de Asia y el Pacífico (ASPAG), tras poner de manifiesto la enorme contribución de las empleadas del hogar para la economía de un país, también denotó la importancia de adoptar un “instrumento pertinente y significativo”¹⁰⁷² capaz de aplicarse en todos los Estados miembros, con independencia de sus circunstancias nacionales.

De otra parte, tanto el Grupo de los Gobiernos de la Unión Europea (en adelante, UE), como el Grupo de países Industrializados con Economía de Mercado (PIEM) y los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), estuvieron a favor de los objetivos y principios establecidos en los proyectos de Convenio y Recomendación, pero todos ellos recalcaron que éstos debían ser lo suficientemente “flexibles”¹⁰⁷³ y evitar la inclusión de cláusulas “excesivamente prescriptivas”¹⁰⁷⁴ para asegurar una amplia ratificación.

Lo más sorprendente de esta segunda discusión fue el espíritu constructivo del debate. Quizás ello también tuvo que ver con el cambio en la persona que ejercería de portavoz de los empleadores durante el segundo

¹⁰⁷¹ CIT, *Acta provisional núm. 15*, 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011, párr. 15-47.

¹⁰⁷² *Ibid.*, párr. 19.

¹⁰⁷³ *Ibid.*, párr. 15 y 20.

¹⁰⁷⁴ *Ibid.*, párr. 16.

encuentro de la Comisión¹⁰⁷⁵. P. Mackay, quien sustituyó a K. Rahman, era un mánager de la empresa neozelandesa Business NZ y especialista de políticas en materia de relaciones laborales. De entrada, reiteró que su grupo hubiese preferido la adopción de una recomendación independiente en lugar de un convenio, pues seguían considerando que la adopción de algunos de los enfoques propuestos constituirían un importante desafío para muchos de los Estados miembros que, a su vez, repercutirían negativamente sobre los intereses de los trabajadores domésticos. Empero, aceptó la derrota, e insistió en que el instrumento debiera ser “pragmático” y “realista”¹⁰⁷⁶, en otras palabras, lo más “minimalista”¹⁰⁷⁷ posible a fin de poder ser aplicado en el mayor número de países.

El Grupo de los Empleadores, además, apostó por un cambio de estrategia en su discurso, adoptando un nuevo enfoque “moderno”¹⁰⁷⁸. P. Mackay había aprendido de los planteamientos de H. Yacob y, en esta ocasión, trató de humanizar a los empleadores domésticos. Apostó por retratarlos como una figura “atípica”¹⁰⁷⁹ al reunir en una misma persona las características del “trabajador” y del “empleador”. En efecto, en la mayoría

¹⁰⁷⁵ BLACKETT atribuye este cambio de enfoque también a la incorporación en la delegación de los empleadores de un representante de una asociación más representativa de empleadores domésticos, a saber, el Sindicato Francés de Empleadores Particulares (conocido por las siglas SPE, del francés *Syndicat des Particuliers Employeurs*). Vid., BLACKETT, A., *Everyday transgressions...*, *op. cit.*, p. 33.

¹⁰⁷⁶ CIT, *Acta provisional núm. 15*, 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011, párrs. 12-13.

¹⁰⁷⁷ Así manifestado por GOLDSMITH, M., “Los espacios internacionales...”, *op. cit.*, p. 242.

¹⁰⁷⁸ *Ibid.*

¹⁰⁷⁹ CIT, *Acta provisional núm. 15*, 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011, párr. 13.

de las ocasiones, los empleadores domésticos son trabajadores – ya sea por cuenta ajena o propia – y, simultáneamente, empleadores desde el momento en que, en calidad de dueños de un hogar, deciden contratar a una persona que les ayude a hacer frente al reto de compaginar sus responsabilidades profesionales y familiares. Básicamente, con este nuevo discurso, el Grupo de los empleadores desvió la atención de las trabajadoras domésticas a sus empleadores¹⁰⁸⁰, pues como defenderían se trataba de un colectivo que también necesitaba del reconocimiento de los derechos de la familia, incluyendo los derechos a la privacidad y la asociación.

La portavoz del Grupo de los Trabajadores, por el contrario, no cambió estrategia. Durante sus intervenciones en la 100ª Conferencia, se mantuvo en su línea. Identificó nuevamente al colectivo de trabajadoras domésticas como uno de los más vulnerables del mercado laboral que, por tanto, necesitaba de una pronta protección. En este sentido, señaló que había llegado el momento de poner fin a años de excesiva e injustificada inacción por parte de la Organización. Para entonces, el deber de las partes constituyentes no podía ser otro que el de reconocer a estas empleadas como lo que eran, es decir, trabajadoras, así como respetar, en calidad de personas, su dignidad y sus derechos humanos; retratando, por tanto, a todo aquel que se opusiese a la adopción de un convenio internacional sobre el trabajo doméstico, nada más y nada menos, que como un cómplice de las persistentes y flagrantes situaciones de violación de sus más básicos derechos¹⁰⁸¹.

¹⁰⁸⁰ Da cuenta de ello GOLDSMITH, M., “Los espacios internacionales...”, *op. cit.*, p. 242.

¹⁰⁸¹ *Ibid.*

Organizaciones como HRW o el Foro de Migrantes de Asia aprovecharon nuevamente la ocasión para destacar la importancia de establecer un nivel de protección que no fuera menos favorable que el que disfrutaban los demás trabajadores. De igual modo, la Sra. M. Witbooi, trabajadora doméstica desde la infancia y representante de la RITD, decidió hablar en nombre de todas sus compañeras, tanto aquellas presentes como aquellas que no habían tenido la oportunidad de asistir a las negociaciones, para exigir un instrumento firme que garantizara la igualdad de trabajo y la protección de los trabajadores domésticos. Si bien aceptaba la opinión del Grupo de los Empleadores y de aquellos gobiernos que hubiesen preferido la adopción de un instrumento flexible y no vinculante, manifestó que la aprobación de un convenio tenía la capacidad de ofrecer beneficios tanto para el colectivo doméstico, como para sus empleadores y, sobre todo, para la sociedad en general¹⁰⁸².

Las negociaciones fueron duras. Los empleadores y, en ocasiones, algunos gobiernos trataron de eliminar o, en su caso, debilitar disposiciones claves. Algunas de las cuestiones que más resistencia generaron fueron aquellas relativas al tiempo de disposición, la seguridad social o la inspección de trabajo. En el primero de los casos, los empleadores trataron de eliminar la cláusula que reconocía los períodos durante los cuales los trabajadores domésticos no trabajaban activamente pero debían permanecer a disposición del hogar como horas de trabajo. Pensaban que si ambos se consideraban como tiempo de trabajo, ello podría tener enormes repercusiones económicas para los empleadores. De otra parte, el miembro

¹⁰⁸² CIT, *Acta provisional núm. 15*, 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011, párr. 48.

gubernamental de Australia, apoyado por los Estados miembros de la UE, propuso una enmienda que pretendía sustituir el texto que reconocía a todos los Estados el deber de “garantizar que los trabajadores domésticos disfruten de condiciones no menos favorables que las condiciones aplicables a los trabajadores en general” por el deber de “adoptar medidas para garantizar que los trabajadores domésticos tengan acceso a la protección de la seguridad social”, lo cual, evidentemente tenía mucha menos fuerza que el texto original. Ambas enmiendas fueron finalmente desestimadas.

La cuestión relativa a la inspección laboral también fue largamente debatida. Si bien el Convenio núm. 81, de 1947, sobre la inspección de trabajo y el Protocolo adicional de 1995 ofrecían cobertura al trabajo doméstico, los empleadores y determinados gobiernos todavía se resistían a aceptar la injerencia de los inspectores en hogares familiares. A la hora de debatir entorno a los mecanismos de queja, el miembro gubernamental de Hungría, con el apoyo del Grupo de los Empleadores, trató de incorporar la noción de “respeto de la privacidad” de los miembros del hogar. A dicha enmienda se opusieron la mayoría de gobiernos, especialmente el miembro gubernamental de Sudáfrica quien afirmó que “No se podía negar que los hogares tenían derecho a la privacidad, pero era indudable que los gobiernos tenían derecho a controlar el cumplimiento de la legislación laboral. Era necesario hallar un equilibrio entre estos dos derechos, pero la enmienda no lo conseguía”¹⁰⁸³.

¹⁰⁸³ *Ibid.*, para. 713.

Además, de manera inesperada, cuando se abordó la cuestión de las disposiciones finales del proyecto del convenio, los empleadores presentaron una moción que pretendía modificar algunos parámetros de las disposiciones finales tipo. En concreto, al igual que se había hecho en el Convenio sobre el trabajo marítimo, aprobado en 2006¹⁰⁸⁴, buscaban elevar el parámetro de base para la entrada en vigor. Es decir, pretendían aumentar el número mínimo de ratificaciones de dos a dieciocho, pues a su parecer, solo de esta forma se alcanzaría la cobertura de un gran porcentaje de los trabajadores domésticos del mundo¹⁰⁸⁵. Afortunadamente, la moción fue retirada, puesto que, en caso de haber prosperado, teniendo en cuenta las fechas en que se han producido las ratificaciones del Convenio núm. 189 por los distintos Estados miembros, éste no hubiese entrado en vigor hasta el año 2015¹⁰⁸⁶.

Con todo, al término de la discusión, la Comisión adoptó el proyecto de Convenio y la Recomendación. Estos instrumentos, en su conjunto, establecieron que las condiciones de trabajo del colectivo doméstico debían ser conformes con los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Esencialmente, se equipararon los derechos de las trabajadoras domésticas con los derechos de los demás trabajadores en general. Se regularon las horas de trabajo, reconociendo el tiempo de disposición como tiempo de

¹⁰⁸⁴ El Convenio sobre el trabajo marítimo, de 2006, exigía, en virtud de su artículo VIII, 3), la ratificación de “al menos 30 Miembros que en conjunto posean como mínimo el 33 por ciento del arqueo bruto de la flota mercante mundial”.

¹⁰⁸⁵ CIT, *Acta provisional núm. 15*, 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011, párr. 767.

¹⁰⁸⁶ República Dominicana ha sido el decimoctavo Estado en ratificar el Convenio. Para ver las fechas en que ha sido ratificado por los distintos países, *cfr.*, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300 INSTRUMENT_ID:2551460 (última consulta: 10.05.2021)

trabajo; la remuneración y las condiciones de la contratación. Se reconoció el derecho de las empleadas del hogar a un entorno de trabajo seguro y saludable así como a la protección de la seguridad, inclusive en lo relativo a la maternidad. A fin de evitar prácticas fraudulentas, de un lado, se regularon las operaciones de las agencias privadas de empleo y, de otro, se establecieron mecanismos con el objeto de asegurar el cumplimiento de la legislación nacional relativa a la protección de las trabajadoras domésticas, incluyendo la posibilidad de llevar a cabo medidas relativas a la inspección de trabajo. Pero, sobre todo, el convenio trató de prestar atención a la diversidad de colectivos que lo desempeñan, proporcionando así protección, especialmente, a los jóvenes y a los migrantes.

Para entonces, es evidente que el esfuerzo había valido la pena. Tras semanas de duras negociaciones, se había dado vida a un Convenio compuesto de veintisiete artículos y su Recomendación complementaria, encargada de ofrecer a los Estados miembros orientación para la implementación y correcto cumplimiento del Convenio. Ahora tan solo quedaba el momento más esperado por todos: la votación. En cualquier caso, el camino no había sido fácil, pues como reconocería la RITD:

“La votación de este Convenio sobre el trabajo decente para los trabajadores domésticos se produc(i)a tras dos semanas llenas de negociaciones detalladas entre las tres partes, en 17 sesiones de la Comisión Tripartita, a veces hasta altas horas de la noche. Las delegaciones oficiales de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores debatieron el texto propuesto del Convenio y la Recomendación,

párrafo por párrafo, palabra por palabra. Se presentaron 263 enmiendas al texto, ¡sin contar las sub- y sub-sub-enmiendas!”¹⁰⁸⁷.

Durante las declaraciones de clausura, fueron muchos los miembros gubernamentales que expresaron su orgullo por el resultado de las negociaciones. Pese a la intensidad de los debates, habían logrado acordar un nivel mínimo de protección para los millones de trabajadores domésticos del mundo. Para muchos se trataba de un “momento histórico”. Llamó especialmente la atención la intervención de P. Mackay, quien, afirmó que los debates de la Comisión habían constituido un “bello ejemplo de negociación tripartita mundial”¹⁰⁸⁸. Asimismo, reconoció que el Grupo de los Empleadores había atravesado un importante proceso de aprendizaje ya que, si bien al principio se habían inclinado a favor de una recomendación, ahora, no solo estaban orgullosos “de haber participado en (el) proceso”, sino que “estaban dispuestos a participar apoyando, promoviendo e impulsando la aplicación del convenio a nivel nacional”¹⁰⁸⁹.

Todavía hubo gobiernos que insistieron en rechazar la idea de adoptar un instrumento internacional vinculante sobre el trabajo doméstico. Ejemplo de ello fueron las declaraciones del miembro gubernamental de Reino Unido, quien no desaprovechó ni una ocasión y hasta en la propia sesión plenaria de la Conferencia, trató de convencer a las partes

¹⁰⁸⁷ *Traducción propia*. Nota informativa publicada por la Red Internacional de Trabajadoras Domésticas, publicada el 14 de junio de 2011. Puede encontrarse en su versión en inglés, en el siguiente enlace: <https://idwnilo.files.wordpress.com/2011/06/idwn-briefing-on-proposed-convention-for-domestic-workers-140611.pdf> (última consulta: 14.05.2021).

¹⁰⁸⁸ CIT, *Acta provisional núm. 15*, 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011, párr. 1278.

¹⁰⁸⁹ *Ibid.*

constituyentes de que tratar a las trabajadoras domésticas de la misma manera que a los demás trabajadores era completamente “inapropiado”¹⁰⁹⁰.

4.3.4. El tan temido momento de las votaciones

El 16 de junio de 2011 fue un día especialmente tenso para las trabajadoras domésticas presentes en Ginebra¹⁰⁹¹. Muchas de ellas habían dedicado todos sus esfuerzos a la campaña por el Convenio. La adopción del mismo podía producir un cambio drástico en las condiciones de trabajo y de vida del colectivo. Como diría WITBOOI, en caso de ser adoptado, serían libres, ya no serían esclavas, sino trabajadoras¹⁰⁹².

Los votantes se reunieron por la mañana en el Salón Plenario de las Naciones Unidas, para votar los textos del convenio y la recomendación sobre un trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos. En la sala reinaba un aire de tensión, pues todavía no estaba claro si se alcanzarían los dos tercios de los votos necesarios para el éxito.

Contra todo pronóstico, el Convenio fue adoptado por una mayoría abrumadora de 396 votos a favor, 16 en contra y 63 abstenciones. Salvo los delegados del gobierno de Reino Unido, que se abstuvieron, los demás delegados gubernamentales procedentes de Europa votaron a favor de la adopción del Convenio. Hubo una mayoría de delegados empleadores

¹⁰⁹⁰ CIT, *Acta provisional núm. 30*, 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011, p. 7

¹⁰⁹¹ Cuenta GOLDSMITH, M., “Los espacios internacionales...”, *op. cit.*, p. 242, quien tuvo el privilegio de asistir a las Conferencias, que ese día fueron pocas las trabajadoras del hogar que desayunaron, ya que su vida estaba a punto de cambiar drásticamente.

¹⁰⁹² Extraído de MATHER, C., “¡Si, lo hicimos!”..., *op. cit.*, p. 2.

Europeos que también votaron a favor. Además, como era de esperar, la Recomendación obtuvo 434 votos a favor, 8 en contra y 42 abstenciones.

Las trabajadoras domésticas lo habían conseguido. Habían hecho historia. En palabras de DAMARET, la aprobación de estas dos normas supuso “un pequeño paso para la OIT (y) un gran paso para la humanidad”¹⁰⁹³. Para entonces, las trabajadoras domésticas habían ganado. Finalmente, habían sido vistas y escuchadas¹⁰⁹⁴.

¹⁰⁹³ *Ibid.*, p. 71.

¹⁰⁹⁴ En BLACKETT, A., *Everyday transgressions...*, *op. cit.*, p. 34.

CAPÍTULO 5. SIGNIFICADO Y ALCANCE DEL CONVENIO NÚM. 189 Y LA RECOMENDACIÓN NÚM. 201

El 16 de junio de 2011 ha constituido, para millones de trabajadoras domésticas alrededor de todo el mundo, una fecha memorable. La adopción del emblemático Convenio núm. 189, de 2011, sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos y su homónima Recomendación núm. 201 ha marcado un antes y un después en la historia de la Organización. A partir de las intensas luchas sociales, se ha conseguido sacar adelante un instrumento internacional de carácter vinculante para los Estados signatarios en defensa de los derechos de las empleadas del hogar.

5.1. El valor de un nuevo tratado internacional

Estas normas no solo destacan por ofrecer al colectivo doméstico el tan ansiado marco jurídico de protección mínima, sino que, además, se singularizan por incorporar en su texto el enfoque de derechos humanos propio de las Naciones Unidas y por hacer del trabajo decente la inspiración central del instrumento.

5.1.1. Un marco jurídico internacional sin precedentes

Tras décadas de estancamiento en el plano internacional, la aprobación del Convenio núm. 189 y la Recomendación núm. 201 ha sido por todos aclamada como un paso significativo hacia la dignificación de las condiciones de trabajo de millones de personas que trabajan en el sector

doméstico de todo el mundo, buena parte de las cuales son mujeres y niñas¹⁰⁹⁵.

Este “histórico”¹⁰⁹⁶ acontecimiento, producto de años de enérgicas reivindicaciones por parte de los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales e institucionales, ha sido percibido por la doctrina científica como una verdadera “conquista social”¹⁰⁹⁷ o “punto de inflexión”¹⁰⁹⁸, en la medida en que constituye el primer instrumento internacional vinculante que confirma los derechos laborales de un colectivo que tradicionalmente ha quedado, total o parcialmente, excluido de la legislación laboral.

Hasta entonces, a nivel internacional, no se había adoptado ninguna norma dedicada específicamente a la defensa del colectivo de empleadas del hogar. De los 188 Convenios aprobados por la Organización, ninguno contenía previsiones específicas sobre el trabajo doméstico, más bien, como se ha visto, la tendencia general ha consistido en su exclusión del ámbito de

¹⁰⁹⁵ TOMEI, M. y BELSER, P., “New ILO standards on decent work for domestic workers: A summary of the issues and discussions”, *International Labour Review*, no. 3-4, vol. 150, p. 432 y VELA DÍAZ, R., “La promoción internacional de un trabajo decente para las personas empleadas del hogar: el Convenio 189 de la OIT sobre los trabajadores domésticos”, *Revista del Ministerio de empleo y de seguridad social*, núm. 127, 2017, p. 283.

¹⁰⁹⁶ BLACKETT, A., “The Decent Work for Domestic Workers Convention and Recommendation, 2011”, *The American Journal of International Law*, vol. 106, no. 4, 2012, p. 778.

¹⁰⁹⁷ Palabras de QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del trabajo doméstico. El Convenio N.º 189 OIT, 2011”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 27, 2011, p. 2 (versión electrónica).

¹⁰⁹⁸ Así lo describen OELZ, M., “El Convenio y la Recomendación de la OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos. Una oportunidad para la justicia social”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 133, núm. 1, 2013, p. 161 y VELA DÍAZ, R., “La promoción internacional...”, *op. cit.*, p. 283.

aplicación de las normas. Esto, sin embargo, no significa que durante tantos años las trabajadoras domésticas han permanecido al margen de la protección conferida por las normas internacionales del trabajo pues, se reitera que, salvo disposición en contrario, todos los Convenios y Recomendaciones de la OIT les son aplicables.

Sin lugar a dudas, el Convenio núm. 189 y la Recomendación núm. 201 lanzan una señal política muy significativa¹⁰⁹⁹. Su adopción representa la voluntad y el compromiso internacional para trabajar en pos del mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida de un segmento numeroso y altamente invisible de la fuerza laboral. Además, se ha de tomar en consideración que, actualmente, la adopción de estos instrumentos internacionales ya no es tan frecuente como lo era en sus inicios, por lo que su aprobación manifiesta el peso que la Organización otorga a la regulación de las condiciones del trabajo doméstico.

El primer y principal mérito de este conjunto de normas es que modifican la tradicional concepción que se tiene del trabajo doméstico. Estos instrumentos reconocen expresamente la condición de trabajadoras de las personas a cargo del servicio doméstico que, por tanto, tienen derecho al mismo régimen atributivo de derechos establecido para los trabajadores asalariados en general¹¹⁰⁰.

¹⁰⁹⁹ Así lo expresa TOMEI en una entrevista publicada por la OIT sobre la aprobación del Convenio núm. 189 y la Recomendación núm. 201. Disponible en el siguiente enlace: https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/100thSession/media-centre/articles/WCMS_158389/lang--es/index.htm (última consulta: 10.10.2021).

¹¹⁰⁰ DU TOIT, D., “Domestic Workers’ Convention: A breakthrough in human rights”, *Law, Democracy & Development*, vol. 15, 2011, p, 3/4.

El preámbulo del Convenio, asevera además la significativa contribución de estas trabajadoras a la economía mundial. En el fondo, como bien afirmaría KANYOKA – representante de la región africana de la Red Internacional de Trabajadoras Domésticas – en la sesión plenaria de la CIT, celebrada en Ginebra en 2010, las empleadas del hogar “somos ‘el aceite en las ruedas de la economía’”, ya que su labor en los hogares posibilita a los miembros de los mismos incorporarse en el mercado laboral y ser económicamente activos¹¹⁰¹.

En este sentido, la norma tiene una “honda trascendencia social y humana” puesto que aspira a

“introducir en el ámbito del empleo formal (...) una actividad que, por su histórica marginación del ordenamiento de trabajo profesional, por sus connotaciones serviles y por carecer de valor productivo, ha sido considerada como una actividad «degradante» o cuanto menos de escasa relevancia, y por ello, objeto de actitudes que oscilaban entre el paternalismo de las posiciones cristianas, a la explotación típica y consecuente de las situaciones a que da lugar el trabajo invisible”¹¹⁰².

Teniendo en cuenta que el trabajo doméstico emplea principalmente a mujeres, el hecho de reconocer, sin ambigüedad, que el trabajo doméstico es efectivamente un trabajo, constituye además un paso esencial hacia la igualdad de género en el mundo del trabajo¹¹⁰³. El reconocimiento de la aportación económica y social que tiene el trabajo doméstico en nuestra sociedad y la mejora de las condiciones laborales de este colectivo, sin duda

¹¹⁰¹ Puede accederse a su discurso completo en inglés en el siguiente enlace: <https://idwnilo.wordpress.com/2010/09/21/vicky-kanyokas-june-10-speech/> (última consulta: 15.10.2021).

¹¹⁰² QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del...”, *op. cit.* p. 3.

¹¹⁰³ De nuevo, véase entrevista de TOMEI publicada por la OIT sobre la aprobación del Convenio núm. 189 y la Recomendación núm. 201.

puede coadyuvar a aumentar el valor del trabajo no remunerado de la mujer en el hogar, reducir las desigualdades de género en el mercado laboral y eliminar el estigma social que tanto pesa sobre las trabajadoras domésticas¹¹⁰⁴.

Estos nuevos instrumentos internacionales del trabajo responden a los requerimientos realizados por las partes constituyentes durante las negociaciones. Se trata de normas flexibles que, aun garantizando una protección mínima para el colectivo doméstico, permiten una amplia ratificación y conducen al avance permanente de las condiciones de vida y de trabajo de estas trabajadoras.

5.1.2. Un afortunado enfoque de derechos humanos

Uno de los aspectos más innovadores del Convenio núm. 189 es la adopción de un enfoque de derechos humanos, que se manifiesta, como veremos a continuación, tanto en el preámbulo de la norma como en su propio articulado¹¹⁰⁵.

Este enfoque constituye un marco conceptual centrado en la promoción y protección de los derechos humanos. Estos derechos son situados, junto a las correspondientes obligaciones de los Estados, en el centro de la acción política.

¹¹⁰⁴ OIT, *Convenio núm. 189 & Recomendación núm. 201 en pocas palabras*, Organización Internacional del Trabajo, 2011, p. 2.

¹¹⁰⁵ Decimos que es “innovador” o “novedoso” porque, pese a que ya se aludía al respeto de los derechos humanos en otros instrumentos internacionales del trabajo, este enfoque basado no se ha expresado de esta misma forma en ningún otro Convenio de la OIT. *Vid.*, OELZ, M., “El Convenio y...”, *op. cit.*, p. 172.

En cierto modo, sorprende que la Organización haya adoptado este enfoque pues, aunque no se puede negar que ha mostrado siempre preocupación por estos derechos, huelga decir que su tradicional ámbito de actuación se ha circunscrito en torno a los derechos del trabajo¹¹⁰⁶. En las últimas décadas, sin embargo, son cada vez más los derechos reconocidos simultáneamente como humanos y laborales, y en cualquier caso, es indudable que la mejora de unos influye positivamente en la de los otros, de ahí que se venga buscando una mayor interacción entre ambos¹¹⁰⁷.

La protección de las trabajadoras domésticas se configura así como un asunto de derechos humanos¹¹⁰⁸. Después de todo, como afirma DU TOIT, las condiciones que experimentan tantas empleadas del hogar y, por extensión sus familias, representan un fracaso de los derechos humanos en proporciones significativas por el que decenas de millones de personas se ven impedidas a alcanzar su pleno potencial como trabajadoras, pero también como personas y ciudadanas¹¹⁰⁹.

¹¹⁰⁶ De hecho, pese a que algunas de las más claras violaciones de derechos humanos se producen en el ámbito laboral como, por ejemplo, la esclavitud o el trabajo infantil; tradicionalmente los derechos humanos y los derechos laborales se han encontrado en vías paralelas que muy raramente se han cruzado. Sobre esta paradoja, *cf.*, LEARY, V., “The Paradox of Workers’ Rights as Human Rights”, en AA.VV. (Eds. COMPA, L. y DIAMOND, S.), *Human Rights, Labor Rights and International Trade*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2003, pp. 22 y ss.

¹¹⁰⁷ LOUSADA AROCHENA, J. F., “Normativa internacional contra la explotación humana y laboral en el trabajo doméstico: la ONU y la OIT”, *Lan Harremanak*, núm. 39, 2018, p. 174.

¹¹⁰⁸ De hecho, hay informes recopilatorios de países elaborados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en el marco del Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos que incluyen expresamente información relativa a la ratificación del Convenio núm. 189. Se puede acceder a estos informes recopilatorios a través del siguiente enlace: <https://www.ohchr.org/es/hr-bodies/upr/documentation> (última consulta: 20.10.2022).

¹¹⁰⁹ DU TOIT, D., “Domestic Workers’ Convention...”, *op. cit.*, p. 6.

Ya en su preámbulo, el Convenio núm. 189 alude a numerosos “instrumentos internacionales pertinentes” de derechos humanos. Algunos son instrumentos generales como, por ejemplo, la DUDH, el PIDCP o el PIDESC, otros, por el contrario, abordan cuestiones particulares como la lucha contra la discriminación – la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención Internacional Sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –, la trata y el tráfico de personas – la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, su Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, y su Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire– o la protección de colectivos vulnerables, especialmente niños y migrantes – la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares –.

No obstante, es a lo largo del texto de la norma que se manifiesta el expreso reconocimiento de un conjunto de derechos humanos al colectivo de trabajadoras domésticas. De una parte, el artículo 3.1 reconoce que “Todo Miembro deberá adoptar medidas para asegurar la promoción y la protección efectiva de los derechos humanos de todos los trabajadores domésticos, en conformidad con las disposiciones del presente Convenio”. De otra parte, el artículo 3.2, transcribiendo el contenido de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, señala la importancia de la libertad sindical y el derecho efectivo a la negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso, la abolición del trabajo infantil y la supresión de la discriminación. También pone el acento en derechos específicos como la protección efectiva contra toda

forma de abuso, acoso y violencia (art. 5) o el debido respeto a los derechos a la intimidad y privacidad de las trabajadoras domésticas (art. 6).

La norma acomete así el enfoque holístico de derechos humanos, que algunos autores hubiesen esperado del paradigma internacional de trabajo decente¹¹¹⁰. La decisión de la Organización de integrar este enfoque en la regulación específica del trabajo doméstico presenta numerosos beneficios, en razón de que permite abordar los particulares desafíos a los que se enfrentan las trabajadoras de este sector¹¹¹¹.

La universalidad, como primera característica constitutiva de este enfoque, implica que los derechos humanos corresponden a toda persona por igual por el mero hecho de ser humanos¹¹¹². Estos derechos, inherentes a la dignidad humana, deben por tanto ser respetados y garantizados en todo momento por parte de los Estados a toda persona bajo su jurisdicción, con independencia de cualquier condición personal, situación, circunstancia o

¹¹¹⁰ Recordemos que MACNAUGHTON, G. y FREY, D. F., “Decent Work for...”, *op. cit.*, pp. 441-483, presentan en su artículo las ventajas que hubiese tenido la adopción de un enfoque holístico de Derechos humanos para el trabajo decente.

¹¹¹¹ ALBIN, E., y MANTOVALOU, V., “The ILO Convention on Domestic Workers: From the Shadows to the Light”, *Industrial Law Journal*, vol. 41, no. 1, 2012, p. 75, se muestran especialmente partidarios de la fusión del enfoque de derechos humanos con el carácter sectorial de la norma, ya que permite ofrece una forma adecuada de hacer frente a las desventajas sufridas por las trabajadoras dome

¹¹¹² Como explica PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., “La universalidad de los derechos humanos”, *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 15-16, vol. 2, 1994, pp. 614-615, “Cuando se habla de universalidad de los derechos se están diciendo al menos tres cosas diferentes, aunque vinculadas en su raíz. Si nos situamos en el plano lógico, por universalidad hacemos referencia a una titularidad de los derechos que se adscriben a todos los seres humanos. Sus rasgos son la racionalidad y la abstracción, congruentes con esa titularidad de todos los hombres. Si nos situamos en el plano temporal, la universalidad de los derechos supone que la universalidad de los derechos supone que tienen un carácter racional y abstracto al margen del tiempo y válidos para cualquier momento de la historia. Si, por fin nos situamos en el plano espacial por universalidad entendemos la extensión de la cultura de los derechos humanos a todas las sociedades políticas sin excepción”.

comportamiento. Esta condición universalista que, como se ha podido apreciar adopta también el Programa del Trabajo Decente, implica, en el particular contexto del trabajo doméstico, que toda empleada del hogar, sin importar su sexo, situación migratoria o estatus social, debe ser protegida¹¹¹³. Esencialmente, el mensaje que pretende emitir la norma es que las trabajadoras domésticas son seres humanos con derechos, no sirvientas que pueden ser tratadas al antojo de sus empleadores¹¹¹⁴.

Los derechos humanos son además indivisibles, lo que quiere decir que no pueden separarse, pues en su conjunto conforman una unidad única¹¹¹⁵. Su indivisibilidad emana de la inherencia e igual valor de todos los derechos humanos. En esta línea, el Convenio núm. 189 se abstiene de todo tipo de sistematización, e integra en una misma norma derechos de carácter civil y político como, por ejemplo, la libertad de asociación y la privacidad, con derechos de carácter económico y social, tales como el derecho a una remuneración adecuada y la seguridad social, absteniéndose de todo tipo de jerarquización de los derechos¹¹¹⁶. Todos deben ser cumplidos simultáneamente y ninguno se encuentra en una posición superior a los demás. A modo ilustrativo, el derecho a la privacidad no debe ser considerado superior al derecho a unas condiciones de trabajo decentes, en todo caso, es posible que se produzca una superposición entre ellos, puesto que no pueden haber unas condiciones de trabajo decentes sin una

¹¹¹³ ALBIN, E., y MANTOVALOU, V., “The ILO Convention...”, *op. cit.*, p. 73.

¹¹¹⁴ DU TOIT, D., “Domestic Workers’ Convention...”, *op. cit.*, p. 6.

¹¹¹⁵ In extenso, SALVIOLI, F., *Introducción a los Derechos Humanos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p. 220.

¹¹¹⁶ DONNELLY, J., *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press, Ithaca and London, 2013, p. 31.

garantía de privacidad en el lugar de trabajo. Aun así, tampoco habrá privacidad para una trabajadora doméstica interna cuyas condiciones de trabajo sean deplorables y que no disponga de una habitación propia¹¹¹⁷.

De este último ejemplo se desprende también que la indivisibilidad de los derechos humanos se complementa con su interdependencia. En efecto, existe una evidente conexión entre todos ellos. Los derechos son interdependientes porque la realización de uno de ellos puede reforzar el ejercicio de otro derecho. En el ámbito del trabajo, los derechos económicos y sociales a unas condiciones de trabajo seguras o a unos salarios justos, por ejemplo, solo pueden alcanzarse mediante el ejercicio de los derechos civiles y políticos de los trabajadores a la libre asociación y expresión. Pero, de manera simultánea, el derecho social a la salud refuerza la capacidad de los trabajadores de participar políticamente y de disfrutar de los derechos a la libertad de asociación y expresión. Este enfoque ofrece a las trabajadoras domésticas un importante marco jurídico en el que los derechos humanos no solo se complementan entre sí, sino que son parte integrante de un todo común.

Este enfoque trasciende así el umbral mínimo de “derechos fundamentales” reconocido por el Programa del Trabajo Decente. De ahí que podamos afirmar que el acervo sobre derechos humanos tiene un gran potencial para contribuir al mejoramiento de las condiciones de las trabajadoras domésticas y a la eliminación de muchas de las causas que generan su situación precaria y vulnerable¹¹¹⁸.

¹¹¹⁷ Tomamos el ejemplo de ALBIN, E., y MANTOVALOU, V., “The ILO Convention...”, *op. cit.*, p. 73.

¹¹¹⁸ LOUSADA AROCHENA, J. F., “Normativa internacional contra...”, *op. cit.*, p. 174.

5.1.3. El trabajo decente como piedra angular

La piedra angular del Convenio núm. 189 la hallamos en el concepto de trabajo decente que ha venido desarrollando la OIT desde finales del siglo XX.

Como ya se ha destacado a lo largo de este estudio, éste es el único Convenio en cuya denominación aparece esta expresión, lo que denota el interés de la Organización por subsanar las tradicionales carencias e incluso la total falta de políticas públicas en el ámbito del trabajo doméstico¹¹¹⁹.

La centralidad del trabajo decente se refleja también en el párrafo inicial del preámbulo, el cual recuerda “el compromiso de la OIT de promover el trabajo decente para todos mediante el logro de las metas establecidas en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa”.

En concordancia con su propia denominación y con lo expuesto en el preámbulo, el Convenio anuncia en el artículo 6 el objetivo general de la norma, que no es otro que el de “asegurar que los trabajadores domésticos, como los demás en general, disfruten de condiciones de empleo equitativas y condiciones de trabajo decente, así como, si residen en el hogar para el que trabajan, de condiciones de vida decentes que respeten su privacidad”.

La adopción del Convenio núm. 189 ha supuesto la integración expresa del colectivo doméstico en el objetivo fundamental del “trabajo

¹¹¹⁹ OELZ, M., “El Convenio y...”, *op. cit.*, p. 162.

decente”¹¹²⁰. Como ha puesto de manifiesto el *Informe sobre Legislación y Práctica*, “un marco centrado en el ejemplo del trabajo decente permit(e) privilegiar una relación del empleo basada más en los derechos que en la condición, al tiempo que reconoce la dignidad humana del empleado en su calidad de persona digna de aprecio y respeto tanto por parte del empleador como de la sociedad en general”¹¹²¹. Así pues, la garantía de un trabajo decente para las empleadas del hogar equivale a ofrecerles respeto y dignidad, coadyuva en su transición de la informalidad a la formalidad.

Las medidas normativas encaminadas a fomentar el trabajo decente para el colectivo doméstico abarcan los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente de la OIT: desde los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la promoción del empleo, las condiciones de trabajo y la protección social, hasta el tripartismo y el diálogo social. En este sentido, en primer lugar, se busca abordar las desigualdades y las formas de discriminación frecuentemente múltiples que sufre este colectivo y eliminar las situaciones de trabajo forzoso y abuso tan comunes en este sector. En segundo lugar, se reconoce que el trabajo doméstico es una de las formas más importantes de empleo de las mujeres y uno de los principales remedios que contribuyen al buen funcionamiento de la economía en cuanto permiten a los trabajadores con responsabilidades familiares participar activamente en ella. En tercer lugar, al regular sus condiciones de trabajo y proporcionales una protección social, no solo se reconoce la importancia

¹¹²⁰ ROMERAL HERNÁNDEZ, J., “El impacto del convenio 189 de la OIT en las condiciones de trabajo de los empleados de hogar”, *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*, vol. 6, núm. 7, 2013, p. 1/18.

¹¹²¹ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV(1), Cuarto punto del orden del día, 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párr. 46.

económica de esta ocupación, sino también la dignidad inherente a la actividad del cuidado del prójimo. Por último, se reafirma el derecho de empleadas del hogar, en las mismas condiciones que el resto de trabajadores, al reconocimiento efectivo de su libertad sindical y de negociación colectiva¹¹²².

La norma realiza, por tanto, un trabajo de acopio al recoger gran parte de los derechos ya regulados en otros instrumentos de la Organización, aplicándolos específicamente al trabajo doméstico. De este modo, se puede decir que, en cierto modo, la norma viene a ofrecer una posible definición del indeterminado concepto de trabajo decente¹¹²³.

Según el Convenio y la Recomendación, este término incluiría condiciones de trabajo y mucho más. Significaría el reconocimiento de los derechos de las trabajadoras domésticas a la igualdad, la libertad de asociación y la seguridad y salud, así como la protección del trabajo forzoso y el trabajo infantil. Incluiría la protección de la seguridad social, inclusive en materia de maternidad. Haría además hincapié en la existencia de mecanismos de inspección y de resolución de conflictos. El trabajo decente exigiría también observar la naturaleza y condiciones de la migración internacional, con el fin de evitar las prácticas de explotación.

El Convenio, en efecto, incorpora normas específicas para hacer frente a las vulnerabilidades de grupos específicos de trabajadoras domésticas: las trabajadoras jóvenes, es decir, aquellas menores de 18 años pero por encima de la edad mínima de admisión al empleo; las trabajadoras

¹¹²² *Ibid.*, párr. 54.

¹¹²³ Seguimos a BLACKETT, A., *Everyday transgressions: Domestic...*, *op. cit.*, pp. 22-23.

domésticas que residen en el hogar para el cual trabajan y las trabajadoras domésticas migrantes.

La norma dispone que los Estados miembros deberán fijar la edad mínima para la admisión al empleo doméstico, adoptar medidas dirigidas a que las niñas trabajadoras domésticas puedan concluir su escolaridad obligatoria, en caso de haberse incorporado pronto al mercado del trabajo y no haber tenido la oportunidad de hacerlo, y facilitar su futura educación y formación profesional. El Convenio, además, establece para las trabajadoras domésticas que residen en el hogar requisitos mínimos en cuanto al alojamiento y la privacidad.

También dispone que aquellas trabajadoras domésticas migrantes que sean contratadas en un país para prestar sus servicios en otros deberán recibir por escrito una oferta de empleo o contrato de trabajo antes de cruzar las fronteras. Otras disposiciones importantes se refieren a las agencias de empleo privadas, las cuales desempeñan un papel significativo en el mercado laboral del trabajo doméstico. En este sentido, la norma establece que los Estados miembros deberán establecer y procedimientos claros para evitar todo tipo de prácticas abusivas o fraudulentas, con las cuales desafortunadamente algunas agencias de empleo están involucradas.

Ambos instrumentos reconocen el carácter transfronterizo del trabajo doméstico, de ahí que exijan una acción a diferentes niveles de gobernanza con la participación de instituciones muy variadas. De hecho, el trabajo doméstico tiene una dimensión tanto local como global: si bien es realizado por trabajadoras aisladas en domicilios privados, también implica a millones de mujeres en todo el mundo que emigran, dejando atrás

a sus familias para realizar tareas domésticas para mantener a sus hijos o ancianos.

En su conjunto, estas normas prevén así una combinación de medidas que van desde los acuerdos bilaterales – contra los abusos de las agencias de empleo transnacionales, tanto en los países emisores como en los receptores – hasta la creación de casas de seguridad para aquellas trabajadoras que sean víctimas de abusos por parte de los gobiernos nacionales. Todo ello, con el objetivo último de garantizarles una prestación de servicios en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana¹¹²⁴.

5.2. Los principios fundamentales “intrínsecos”

Sobre la base de las anteriores consideraciones, a continuación se identificarán aquellos que, a mi juicio, constituyen los principios fundamentales básicos derivados del Convenio núm. 189 y la Recomendación núm. 201, relativos al trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos.

Más allá de los cinco “principios fundamentales” identificados por la Organización en la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, los cuales serán analizados seguidamente, se han distinguido un conjunto de principios fundamentales “intrínsecos” que impregnan los preceptos del Convenio y que se extraen a partir del preámbulo y del propio articulado de los dos textos normativos. Esta distinción es necesaria dado que aquellas normas que aparecen

¹¹²⁴ QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del...”, *op. cit.* p. 4.

configuradas como “principios fundamentales”, más que “principios” son “obligaciones fundamentales” a las que se han comprometido todos sus Estados miembros para con todos sus trabajadores¹¹²⁵.

Los principios fundamentales “intrínsecos” en que se inspira el texto del Convenio son esencialmente los siguientes: el principio de universalidad, el principio de igualdad de trato y, por último, el principio de especificidad.

5.2.1. El principio de universalidad

El principio de universalidad se desprende del artículo 2 del texto normativo, según el cual “El presente Convenio se aplica a todos los trabajadores domésticos”, sin ningún tipo de distinción. Se muestra con ello la voluntad de las partes constituyentes de hacer llegar el instrumento al mayor ámbito posible de aplicación con el principal propósito de poder afrontar la deficiente cobertura ofrecida al colectivo doméstico en otras normas internacionales del trabajo¹¹²⁶. De esta manera, se incluyen a las trabajadoras nacionales y a las extranjeras; a las que trabajan a tiempo completo y las que lo hacen a tiempo parcial; tanto a las trabajadoras del

¹¹²⁵ Distinción a partir de OLARTE ENCABO, S., “Los principios fundamentales del Convenio 190 OIT: un análisis desde la perspectiva de género. La novedosa inclusión del trabajo de servicio doméstico”, en AA.VV. (CORREA CARRASCO, M. y QUINTERO LIMA, M. G.), *Violencia y acoso en el trabajo. Significado y alcance del Convenio n° 190 OIT en el marco del trabajo decente*, Dykinson, Madrid, 2021, p. 77, cuya argumentación, aunque referida al Convenio núm. 190 OIT, es totalmente extrapolable al Convenio 189 OIT.

¹¹²⁶ VELA DÍAZ, R., “La promoción internacional...”, *op. cit.*, p. 285.

hogar en régimen interno como a aquellas en régimen externo; a las que trabajan para un único empleador y las que lo hacen para varios¹¹²⁷.

No obstante, todo sea dicho, se trata de una concepción universalista, a mi juicio, “aparente”, toda vez que, a renglón seguido, prevé una serie de exclusiones constitutivas que permiten a los Estados ratificantes excluir de su ámbito de aplicación a categorías especiales de trabajadoras domésticas.

La decisión de incorporar en el Convenio núm. 189 una cláusula de flexibilidad obedeció, entre otros motivos, al deseo de reducir el mayor número de obstáculos a la ratificación en aquellos casos en los que la norma no se adaptara plenamente a un grupo concreto de trabajadoras domésticas¹¹²⁸.

Los representantes de los trabajadores dudaron acerca de la admisibilidad de esta cláusula de flexibilidad¹¹²⁹. Aun así, el Grupo de los Empleadores y muchos otros gobiernos se mostraron a favor de esta opción, que ha quedado finalmente plasmada en el artículo 2.2 del Convenio núm. 189, admitiendo con ello la exclusión, total o parcial, de dos categorías de trabajadoras domésticas.

De una parte, el artículo 2.2.a) prevé la exclusión de “las categorías de trabajadores para las cuales esté previsto otro tipo de protección que sea por lo menos equivalente”. Esta concesión estuvo especialmente apoyada

¹¹²⁷ FERNÁNDEZ ARTIACH, P. y GARCIA TESTAL, E., “La prevención de...”, *op. cit.*, p. 631.

¹¹²⁸ OELZ, M., “El Convenio y...”, *op. cit.*, p. 174.

¹¹²⁹ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV (1), Cuarto punto del orden del día de 99ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párr. 139.

por los países nórdicos, quienes consideraron importante excluir a aquellas categorías de trabajadores que ya disfrutaban de una protección equivalente o superior en la legislación nacional o en los convenios colectivos como es el caso, por ejemplo, de los profesionales del sector público asistencial y de la dependencia que prestan servicios de cuidado a personas dependientes en sus hogares¹¹³⁰. Pudiendo, igualmente, caer bajo esta exclusión aquellas categorías de trabajadores que por su especialidad ya cuentan con un régimen específico como los chóferes de coches particulares¹¹³¹.

También se permite, de otra parte, la exclusión de “categorías limitadas de trabajadores respecto de las cuales se planteen problemas especiales de carácter sustantivo” (art. 2.2.b)). Al tiempo que la primera de las exclusiones no parece haber creado mayores inconvenientes, desde la doctrina científica se ha venido poniendo de manifiesto la “peligrosidad” de esta segunda excepción¹¹³². En efecto, no se puede negar que esta exclusión deja un amplio margen de maniobra a las legislaciones nacionales, lo que puede acabar desvirtuando el objetivo básico mismo de las normas internacionales del trabajo propuestas, que, en el fondo, no es otro que el de colmar las tradicionales lagunas de protección jurídica del entero colectivo doméstico¹¹³³.

¹¹³⁰ Destacado por TOMEI, M. y BELSER, P., “New ILO standards...”, *op. cit.*, p. 434 y QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del...”, *op. cit.*, p. 11.

¹¹³¹ VELA DÍAZ, R., “La promoción internacional...”, *op. cit.*, p. 285.

¹¹³² Para ALBIN, E., y MANTOVALOU, V., “The ILO Convention...”, *op. cit.*, p. 74, la admisibilidad de esta exclusión no solo es “problemática” sino, sobre todo, “peligrosa” en cuanto acepta la exclusión de parte de las trabajadoras domésticas de una norma que había sido precisamente pensada para protegerlas.

¹¹³³ Seguimos a QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del...”, *op. cit.*, p. 11.

A modo de garantía de control, aquellos Estados miembros ratificantes que deseen acogerse a algunas de las anteriores exclusiones, deberán primero consultarlo con las organizaciones más representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como con organizaciones representativas de los trabajadores y empleadores domésticos, en caso de que éstas existan. Una consulta, ésta última, que es obligatoria pero en ningún caso vinculante¹¹³⁴.

A los Miembros que se hayan acogido a alguna de las anteriores exclusiones se les exige, con arreglo al artículo 2.3 de la norma, que indiquen en su primera memoria relativa a la aplicación del Convenio toda categoría particular de trabajadores que se ha excluido, así como las razones de tal exclusión¹¹³⁵. En las memorias subsiguientes tendrán además que indicar todas las medidas que hayan podido adoptarse con el fin de extender la aplicación del Convenio a los trabajadores afectados.

Por suerte, de los treinta y cinco Estados que ya lo han ratificado, son pocos los que han recurrido a estas regla de exclusión¹¹³⁶. Parece ser que en la práctica, la tendencia consiste más bien en garantizar un umbral

¹¹³⁴ Con ello se pretende limitar la posible arbitrariedad del legislador nacional a la hora de optar por excluir determinadas categorías de trabajadores. *Ibid.*

¹¹³⁵ Será la CEACR, el órgano encargado de evaluar si las exclusiones son conformes con los requisitos establecidos en el art. 2 del Convenio.

¹¹³⁶ Al momento, son cinco los Estados que han indicado las categorías de trabajadores domésticos excluidas por la legislación nacional del ámbito de aplicación del Convenio. Italia, por ejemplo, ha indicado en su primera memoria que “los limpiadores de oficinas o mozos de cuadra, en la medida en que no presten servicios personales o familiares; las personas que trabajan como *au pair*, normalmente estudiantes, que prestan servicios de trabajo doméstico a cambio de alojamiento, y los familiares del empleador o los que tienen vínculos de afecto con éste, y que presumiblemente prestan servicios sin remuneración” quedan al margen de la legislación sobre trabajo doméstico. Extraído de OIT, *Garantizar un trabajo...*, *op. cit.*, párrs. 590-591.

mínimo de derechos para todas aquellas personas empleadas en el sector doméstico¹¹³⁷.

5.2.2. El principio de igualdad de trato

La reivindicación de la igualdad de trato impregna tanto el Convenio núm. 189 como la Recomendación núm. 201¹¹³⁸. Ésta, no obstante, se manifiesta con mayor o menor fuerza según la disposición de que se trate.

El artículo 3.2.d) promueve una regulación nacional que garantice, a toda trabajadora doméstica, la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. En un inicio, esta declaración parece sugerir que se debe garantizar la total equiparación de derechos laborales y de protección social con los trabajadores en general. Es decir, salvo que exista una justificación objetiva y razonable, las trabajadoras domésticas, en cuanto trabajadoras por cuenta ajena, no merecen un trato desigual y peyorativo y, por tanto, discriminatorio, en materia de empleo y ocupación.

En este sentido, se solicita la equiparación respecto de ciertas condiciones básicas de trabajo: el tiempo de trabajo y sus distintas dimensiones – horas de trabajo, compensación de horas extraordinarias, períodos de descanso diarios y semanales y vacaciones anuales pagadas – (art. 10.1) y la garantía de un salario suficiente (art. 12.1).

Los pagos en especie, la cobertura de los riesgos sociales y el derecho a la protección judicial y a la tutela administrativa, en cambio,

¹¹³⁷ CABEZA PEREIRO, J., “El trabajo doméstico en la normativa de la OIT”, *Trabajo y derecho*, núm. 9, 2019, p. 8/30 (versión electrónica disponible en Smarteca).

¹¹³⁸ BLACKETT, A., “The Decent Work...”, *op. cit.*, p. 779.

deben ser garantizados en “*condiciones no menos favorables que las condiciones previstas para los trabajadores en general*” (arts. 12.2, 14.1 y 16, respectivamente). Aclara GARCÍA TESTAL que esta expresión no significa que la regulación deba ser absolutamente idéntica, pero si, por lo menos, equivalente¹¹³⁹.

Pese a esta consentida diferenciación, que responde a las dificultades que puedan surgir para aplicarle al trabajo doméstico el mismo sistema de garantías del régimen de trabajo ordinario, aquellas disposiciones que hacen un llamamiento a la igualdad de trato abordan elementos de la relación de trabajo de los que este colectivo ha quedado tradicionalmente excluido o, en su caso, incluido en condiciones mucho menos favorables, generándoles así una mayor precariedad económica y social¹¹⁴⁰.

La necesidad de abordar el empleo doméstico como un trabajo como cualquier otro (“*work like any other*”), encuentra su origen en las prácticas históricas de conceptualización de esta ocupación como algo “diferente” al trabajo. Los hogares suelen decir de sus empleadas que constituyen “un miembro más de la familia”. Esta afirmación, sin embargo, es dañina pues:

¹¹³⁹ GARCÍA TESTAL, E., “¿Trabajo doméstico decente? Una reflexión sobre los déficits de protección del régimen jurídicos de las personas que realizan trabajo doméstico en España”, *Documentación Laboral*, núm. 125, vol. I, 2022, p. 119.

¹¹⁴⁰ Esta expresión o expresiones similares las hallamos en el Convenio en el artículo 6 relativo a unas condiciones de empleo equitativas y de trabajo decente; el artículo 10 sobre el tiempo de trabajo; el artículo 12 en referencia al salario en especie; el artículo 14 relativo a la protección de la seguridad social y, por último, el artículo 16 sobre el acceso a los tribunales y a otros mecanismos de resolución de conflictos. Los párrafos 16 y 20 del Recomendación, sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia o de fallecimiento del empleador y sobre la transferibilidad de los derechos de seguridad social de los migrantes, respectivamente, también contemplan estas referencias.

“...puede desviar la atención de la existencia de una relación de empleo, reemplazándola por una forma de paternalismo que podría justificar que se exija al empleado doméstico que trabaje más duro y durante más horas para un empleador «considerado», sin que medie una retribución material. En realidad, el trato se sella sobre la base de vestigios de una relación entre amo y sirviente, mientras que el trabajo doméstico es una «condición» que pertenece a la persona que desempeña la labor, define a ésta y limita todas sus opciones futuras”¹¹⁴¹.

Son sus vínculos con el círculo familiar y su naturaleza específica lo que ha contribuido a su calificación como actividad “improductiva”, es decir, que no aporta a la riqueza de la nación¹¹⁴². Su tradicional consideración como un asunto de familia y, por tanto, perteneciente al derecho de familia, es lo que ha venido negándoles su condición de “trabajadoras”¹¹⁴³.

No obstante, como explica de manera muy clara el *Informe sobre Legislación y Práctica*¹¹⁴⁴:

“No existe una distinción fundamental entre el trabajo en el hogar y el trabajo fuera del hogar, como tampoco existe una línea clara entre lo estrictamente privado y lo público, ni entre el hogar y el lugar de trabajo, ni una definición sencilla de lo que se entiende por «empleador» y por «trabajador». El cuidado de los niños, de las personas con discapacidades y de las personas de edad en el hogar

¹¹⁴¹ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV (2), Cuarto punto del orden del día de 99ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párr. 45.

¹¹⁴² Como explicaría SMITH, A., *La riqueza de las naciones*, Alianza Editorial, Madrid, 2016, “el trabajo de un sirviente (...) no se fija ni incorpora en ningún objeto concreto ni mercancía vendible. Normalmente sus servicios perecen en el mismo momento de ser prestados, y rara vez dejan tras de sí rastro o valor alguno a cambio del cual pueda conseguirse después una cantidad igual de servicios”.

¹¹⁴³ BLACKETT, A., *Making domestic work...*, *op. cit.*, p. 2.

¹¹⁴⁴ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV (1), Cuarto punto del orden del día de 99ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párr. 38.

o en una institución pública son actividades que forman parte de un mismo espectro reglamentario, en que toda una gama de políticas de migración y de otro tipo configuran tanto la oferta como la demanda de servicios de prestación de cuidados”.

Sobre la base de esta convicción, el Convenio núm. 189 y la Recomendación se separan de esa visión tradicional. Aunque están de acuerdo en que el trabajo doméstico, como modalidad particular de trabajo de servicios personales, presenta innegables peculiaridades, ambos instrumentos preconizan la existencia de una relación laboral que exige, al igual que el resto de trabajadores, las garantías y protección dispensada por la normativa laboral internacional¹¹⁴⁵.

5.2.3. El principio de especificidad

Siguiendo la propuesta del *Informe sobre Legislación y Práctica*, junto con el principio anterior, el Convenio abraza el principio de especificidad. Es decir, además de considerar el trabajo doméstico como un trabajo como cualquier otro (“*work like any other*”), también lo conceptúa como un trabajo como ningún otro (“*work like no other*”).

Si hay una cosa que no se puede negar es que la relación laboral doméstica es “atípica”¹¹⁴⁶. El lugar mismo en el que ésta se desarrolla, el vínculo con la familia, el entorno de trabajo altamente personalizado y la presencia de un empleador que es, a la vez, titular del hogar familiar, la distinguen del resto de ocupaciones.

¹¹⁴⁵ ALBIN, E., y MANTOVALOU, V., “The ILO Convention...”, *op. cit.*, pp. 75-76.

¹¹⁴⁶ Así la ha descrito la CEACR. Extraído de D’SOUZA, A., *Camino del trabajo...*, *op. cit.*, p. 20.

Estas características son las que tradicionalmente han mantenido a este colectivo al margen de la legislación laboral. Es por este motivo que hay autores que se han opuesto a la idea de abordar el empleo del hogar como “un trabajo como ningún otro”, pues creen que podría conllevar el riesgo de que las normas acaben reproduciendo involuntariamente la tendencia existente a excluir a las trabajadoras domésticas de las normas laborales generales¹¹⁴⁷.

Ahora bien, el conjunto de instrumentos internacionales del trabajo elaborados por la Organización antes del año 2011, abordaban las condiciones de las empleadas del hogar tan solo parcialmente, pues aunque los había que se aplicaban de manera expresa y formal a las trabajadoras de este sector, ninguno de ellos tenía en cuenta la naturaleza específica de su relación laboral, ni tampoco sus necesidades específicas de protección. Ha sido esta “inobservancia” la que ha demostrado la insuficiencia de estas normas para ofrecer una buena orientación a los Estados miembros a la hora de mejorar sus leyes y políticas de conformidad con la regulación normativa de este sector de trabajo.

Desde la doctrina académica se ha venido defendiendo la importancia de regular el trabajo doméstico como una forma de trabajo

¹¹⁴⁷ Lo opinan MUNDLAK, G. y SHAMIR, H., “Bringing together or drifting apart? Targeting care work as “work like no other””, *Canadian Journal of Women and Law*, vol. 23, 2011, pp. 289-308.

remunerado, pero sin perder de vista sus especiales características¹¹⁴⁸. La regulación específica de este sector, en efecto, puede identificar los problemas que sufren las empleadas del hogar en el desempeño de sus servicios y facilitar la adopción de medidas concretas para su solución¹¹⁴⁹. Tiene el potencial de evidenciar las particulares necesidades de este colectivo para la debida protección y cumplimiento de sus derechos, tanto laborales como humanos. Además, una normativa sectorial puede ofrecer un marco jurídico holístico que aborde tanto las características estrechamente relacionadas con el ámbito laboral, así como aquellas no vinculadas con éste como, por ejemplo, la migración, la raza o el género¹¹⁵⁰.

La especificidad se ve reflejada en la propia redacción de la norma pues, a la vez que, de una parte, incorpora medidas generales de carácter laboral; de otra, dada la complejidad de la regulación de determinados aspectos de la relación laboral doméstica, remite a la legislación y práctica nacionales, explicitando la importancia de observar la naturaleza específica de esta ocupación¹¹⁵¹.

¹¹⁴⁸ Explica BLACKETT, A., “The Decent Work...”, *op. cit.*, p. 780 que el principio de especificidad es aquí utilizado para promover la igualdad sustantiva de las trabajadoras domésticas. De igual modo, afirma VELA DÍAZ, R., “La promoción internacional...”, *op. cit.*, p. 281, que para que el trabajo doméstico sea realmente decente, es imprescindible que se reconozcan, observen y comprendan las características propias de este sector. Son de esta misma opinión ALBIN, E., y MANTOVALOU, V., “The ILO Convention...”, *op. cit.*, p. 67.

¹¹⁴⁹ Es esta la fuerza de esta perspectiva, *vid.*, BLACKETT, A., *Making domestic work...*, *op. cit.*, p. 29.

¹¹⁵⁰ ALBIN, E., y MANTOVALOU, V., “The ILO Convention...”, *op. cit.*, p. 76.

¹¹⁵¹ En este sentido, el propio preámbulo del Convenio dispone que “Reconociendo las condiciones particulares en que se efectúa el trabajo doméstico, habida cuenta de las cuales es conveniente complementar las normas de ámbito general con normas específicas para los trabajadores domésticos, de tal forma que éstos puedan ejercer plenamente sus derechos”.

Sucede así, por ejemplo, en el artículo 10 del Convenio y los párrafos 8 a 13 de la Recomendación al regular el tiempo de trabajo, un asunto que constituye uno de los elementos críticos de la relación laboral del empleo en el hogar como consecuencia del desempeño de sus servicios dentro de un hogar familiar y de las relaciones personales que estas trabajadoras mantienen con quienes reciben su atención y cuidados¹¹⁵². Estas disposiciones, en efecto, exigen que el horario de trabajo se aborde de acuerdo con el principio de igualdad de trato, incluyendo las horas normales de trabajo, la compensación de las horas extraordinarias, los períodos de descanso diarios y semanales y las vacaciones anuales pagadas; pero, además, se detienen a regular específicamente la constante disponibilidad de estas trabajadoras y la gestión de sus horas de trabajo.

Otro ejemplo lo hallamos en el artículo 13 del Convenio que, tras reconocer expresamente el derecho de las trabajadoras domésticas a un entorno de trabajo seguro y saludable, dispone que éste deberá garantizarse “*teniendo debidamente en cuenta las características específicas del trabajo doméstico*”, abriendo así la posibilidad de que los Estados ratificantes deban prever una regulación sensible con las circunstancias particulares de este sector¹¹⁵³.

En definitiva, al combinar el principio de igualdad de trato y el de especificidad, dos principios aparentemente contradictorios pero perfectamente complementarios, lo que busca el Convenio es adaptar las normas ya existentes aplicables a los trabajadores en general a la naturaleza

¹¹⁵² ALBIN, E., y MANTOVALOU, V., “The ILO Convention...”, *op. cit.*, p. 76.

¹¹⁵³ *Ibid.*

específica del trabajo doméstico para así alcanzar el estándar del “trabajo decente”¹¹⁵⁴.

5.3. El marco conceptual

El artículo 1 del Convenio núm. 189 es especialmente relevante por dos motivos básicos: de un lado, porque concreta el grupo de trabajadoras a las que las dos normas internacionales van a ofrecer protección y, de otro, porque establece, por vez primera, una definición consensuada y universal de las nociones de “trabajo doméstico” y de “trabajador doméstico”¹¹⁵⁵.

5.3.1. La noción de “trabajo doméstico”

Definir el trabajo doméstico no ha sido nunca una misión sencilla¹¹⁵⁶. Se trata de una ocupación de naturaleza compleja que engloba un amplio e indefinido abanico de tareas y actividades que pueden variar

¹¹⁵⁴ Como bien destaca VELA DÍAZ, R., “La promoción internacional...”, *op. cit.*, p. 282, para que una norma internacional específica para las trabajadoras domésticas sea eficaz, debe, de un lado, reafirmar aquellas garantías que ya les han sido reconocidos a este sector conforme a las normas vigentes de la OIT y, de otro lado, reconocer la peculiaridad del colectivo y disponer normas específicas para convertir tales derechos en realidad.

¹¹⁵⁵ Desgraciadamente, la norma comienza utilizando la expresión tanto en femenino como en masculino en el propio título – trabajadoras y trabajadores domésticos –, sin embargo, inmediatamente la abandona y emplea únicamente el masculino, omitiendo la realidad feminizada del sector.

¹¹⁵⁶ Por todos, ALTER CHEN, M., “Recognizing domestic workers, regulating domestic work: conceptual, measurement, and regulatory challenges”, *Canadian Journal of Women and the Law*, vol. 23, no. 1, 2011, pp. 167-184.

según el contexto geográfico y cultural, de modo que su significado puede fácilmente diferir de un país a otro¹¹⁵⁷.

Si atendemos a la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO), elaborada por la OIT en los años 1988 y 2008, veremos que existen varias ocupaciones que pueden clasificarse como trabajo doméstico, incluidos los servicios de cuidados directos e indirectos y otras formas de trabajo doméstico¹¹⁵⁸.

La CIUO-08 divide el trabajo doméstico en dos grandes grupos en los que se identifican las tareas afines y los niveles de competencias correspondientes a cada uno de ellos. Por una parte, el Gran Grupo 5 abarca los trabajadores de los servicios y vendedores de comercio y mercados. Dentro de esta categoría se distinguen los supervisores de mantenimiento y limpieza de edificios (subgrupo 515) y los cuidadores de niños y auxiliares de maestros (subgrupo 531). Mientras que los ecónomos y mayordomos se ocupan principalmente de supervisar y prestar servicios de mayordomía o economato en hoteles, clubes, escuelas, colegios, domicilios particulares u

¹¹⁵⁷ A la hora de definir el trabajo doméstico, las disposiciones nacionales pueden basarse en distintos elementos, entre ellos el propio lugar de trabajo (el hogar); los beneficiarios de los servicios prestados (los miembros del hogar); las tareas realizadas (descritas de manera genérica o mediante una lista cerrada); o el carácter no lucrativo del trabajo doméstico (es decir, que no genera beneficios directos para el hogar. Pueden consultarse las variaciones en las definiciones entre países en OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV(1), Cuarto punto del orden del día, 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párrs. 100-102.

¹¹⁵⁸ En palabras de la OIT, estas clasificaciones buscan “facilitar la comunicación internacional sobre las ocupaciones proporcionando a los estadísticos un marco para que dispongan de datos ocupacionales comparables a nivel internacional y permitiendo que los datos ocupacionales internacionales se produzcan en una forma que pueda ser útil para la investigación, así como para la adopción de decisiones específicas y las actividades orientadas a la acción, como las relacionadas con la migración internacional o la colocación en el empleo”, en el siguiente enlace: <https://ilostat.ilo.org/es/resources/concepts-and-definitions/classification-occupation/> (última consulta: 03.11.2021).

otros (grupo 5152); al grupo primario 5311 se le encomienda el cuidado y la vigilancia de los hijos de sus empleadores durante sus actividades cotidianas, entre cuyas tareas se incluye¹¹⁵⁹:

- a) ayudar a los niños a bañarse, vestirse y comer;
- b) conducir a los niños hasta y desde la escuela o llevarlos a pasear o re-crearse;
- c) jugar con los niños o entretenerlos leyendo o contándoles cuentos;
- d) ayudar en la preparación del material escolar y las actividades recreativas de los niños;
- e) controlar el comportamiento de los niños y orientar su desarrollo social;
- f) disciplinar a los niños y recomendar o iniciar otras medidas de control del comportamiento, como el cuidado de su ropa y la recogida de juguetes y libros;
- g) observar y controlar las actividades lúdicas de los niños; y
- h) llevar un registro de cada uno de los niños, que incluya la observación diaria y la información sobre las actividades, las comidas servidas y los medicamentos administrados.

De manera similar, los trabajadores de los cuidados personales a domicilio del subgrupo 5322, proporcionan atención personal y asistencia en las actividades de la vida cotidiana a las personas que necesitan dicha atención a causa de los efectos del envejecimiento, la enfermedad, las lesiones u otros trastornos físicos o mentales, en domicilios privados y otros

¹¹⁵⁹ Traducción propia. ILO, *International Standard Classification of Occupations. Structure, group definitions and correspondence tables*, International Labour Office, vol. 1, Ginebra, 2012, p. 253.

entornos residenciales independientes¹¹⁶⁰. Este grupo abarca actividades como¹¹⁶¹:

- a) ayudar a las personas en sus necesidades de cuidados personales y terapéuticos, como la higiene personal, la alimentación, el vestido, la movilidad física y el ejercicio, la comunicación, la toma de medicamentos por vía oral y el cambio de vendajes, normalmente de acuerdo con los planes de cuidados establecidos por un profesional de la salud;
- b) mantener un registro de los cuidados de las personas, de los cambios en las condiciones y de las respuestas al tratamiento, e informar de las preocupaciones o proporcionar remisiones a un profesional de la salud o de los servicios sociales;
- c) colocar y levantar a las personas con problemas de movilidad física y ayudar a desplazarlos en sillas de ruedas y vehículos de motor;
- d) proporcionar a las personas y a sus familias apoyo emocional, información y asesoramiento sobre temas como la nutrición, la higiene, el ejercicio, el cuidado de los bebés o la adaptación a la discapacidad o la enfermedad;
- e) mantener las normas de higiene ambiental de las personas, como el cambio de ropa de cama, el lavado de la ropa y la vajilla, y la limpieza de las viviendas;
- f) proporcionar apoyo psicológico, por ejemplo, mediante la conversación o la lectura en voz alta;
- g) planificar, comprar, preparar o servir comidas para satisfacer las necesidades nutricionales y las dietas prescritas;
- h) prestar apoyo a los padres y cuidar a los recién nacidos durante el periodo posparto; y
- i) programar y acompañar a las personas a las citas con los médicos y otros profesionales de la salud, o realizar otros recados.

¹¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 255.

¹¹⁶¹ *Traducción propia. Ibid.*

Por otra parte, dentro del Gran Grupo 9, el subgrupo 911 abarca explícitamente a “limpiadores y asistentes domésticos de hoteles y oficinas”. Es en éste último, en el grupo primario 9111, entre cuyas ocupaciones se comprende también el de “mozo o mujer de limpieza u hogares”, “ayudante doméstico” o el de “sirvienta” (*sic.*)¹¹⁶², que se define el “personal doméstico” como aquel que realiza tareas tales como¹¹⁶³:

- a) barrer o limpiar con máquina aspiradora: limpiar o lavar y encerar suelos, puertas, ventanas, muebles y diversos objetos;
- b) lavar, planchar y remendar ropa de cama, de mesa y otra ropa del ajuar de las casas o de uso personal;
- c) lavar vajilla;
- d) ayudar a preparar, cocinar y servir las comidas y bebidas;
- e) comprar alimentos y diversos artículos de uso doméstico;
- f) limpieza, desinfección y desodorización de cocinas, baños y aseos; y
- g) limpieza de ventanas y otras superficies acristaladas.

A partir de este infinito listado de tareas se sobrentiende la urgente necesidad de consensuar, a nivel internacional, la noción de “trabajo doméstico”, toda vez que ello facilitaría la recogida de datos y su consecuente comparación a fin de poder adoptar medidas y acciones de carácter más concreto.

¹¹⁶² Estos son los términos que emplea la CIUO-88, que coinciden con la reciente clasificación de 2008. Puede comprobarse en el siguiente enlace: <https://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/isco/isco88/9131.htm> (última consulta: 02.12.2021).

¹¹⁶³ Traducción propia. . ILO, *International Standard Classification of Occupations. Structure, group definitions and correspondence tables*, International Labour Office, vol. 1, Ginebra, 2012, p. 338.

La oportunidad para ello se presentó en el seno de la OIT desde el momento en que fue introducido en el orden del día de la 99ª Conferencia el asunto relativo al trabajo doméstico. La propia complejidad a la hora de definirlo se vio reflejada en el largo y encendido debate que el mismo suscitó en el seno de la Comisión¹¹⁶⁴. Frente al Grupo de los Empleadores que abogaba por una definición restrictiva, la representante de los trabajadores defendió una definición cuanto más abierta posible con el objeto de cubrir el mayor número de trabajadoras domésticas¹¹⁶⁵.

Se acordó, en última instancia, incorporar en el artículo 1, apartado a) del Convenio una definición ciertamente genérica de acuerdo con la cual “la expresión «trabajo doméstico» designa el trabajo realizado en un hogar u hogares o para los mismos”¹¹⁶⁶.

La norma identifica el trabajo doméstico a partir del elemento que, desde siempre, lo ha mantenido fuera de las normas laborales, esto es, por el lugar de trabajo – en un hogar privado o para éste – y no en base al tipo de trabajo que se realiza¹¹⁶⁷. Esto implica la exclusión del ámbito de

¹¹⁶⁴ La amplia diversidad de prácticas a nivel nacional hizo que fuera complejo llevar a un consenso en torno a la definición. Por ello, durante la primera discusión sobre los instrumentos, se tuvo que crear un Grupo de Trabajo tripartito encargado de elaborar definiciones concisas que abarcaran la amplia variedad de prácticas en relación con el trabajo doméstico. Pueden consultarse las intervenciones de las distintas partes constituyentes en OIT, *Actas provisionales núm. 12*, 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párrs.114-158.

¹¹⁶⁵ TOMEI, M. and BELSER, P., “New ILO standards...”, *op. cit.*, p. 434.

¹¹⁶⁶ Frente a gran parte de la doctrina científica que ha agradecido la amplitud del precepto, para QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del...”, *op. cit.*, p. 7, las definiciones incluidas en el Convenio son “excesivamente concisas” en cuanto de la mismas se deducen las notas características del contrato de trabajo doméstico que permiten excluir a numerosas categorías de trabajadoras domésticas.

¹¹⁶⁷ OIT, *Actas provisionales núm. 12*, 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párr. 149.

aplicación del Convenio núm. 189, de todas aquellas profesiones que ejecuten tareas igualmente de carácter doméstico, pero al margen de un hogar familiar como, por ejemplo, las limpiadoras de hoteles o de pensiones¹¹⁶⁸.

También quedaría fuera de la cobertura del Convenio el “trabajo a domicilio” o el “trabajo desde el domicilio” en la medida en que ya se encuentra regulado en el Convenio núm. 177, de 1996, sobre el trabajo a domicilio.

Al definir el trabajo doméstico como aquel realizado “en un hogar u hogares o para los mismos”, el instrumento garantiza un amplio ámbito de aplicación de dos formas: en primer lugar, al utilizar los términos “hogar u hogares”, en su versión en singular y también en plural, el Convenio ampara tanto a aquellas personas que prestan servicios para un único hogar a tiempo completo como las que lo hacen para varios, atestiguando, así, la cada vez más habitual tendencia de estas empleadas de trabajar a tiempo parcial para varios empleadores de manera paralela¹¹⁶⁹.

Las preposiciones “en” y “para” son lo suficientemente sugerentes como para expresar la voluntad de la norma de abarcar “todo el conjunto de actividades y servicios domésticos que contribuyen al funcionamiento cotidiano del hogar y al bienestar y desarrollo de sus miembros”¹¹⁷⁰, lo que incluye, por tanto, aquellos servicios domésticos y de cuidados de personas realizados dentro del hogar, así como aquellos realizados fuera del mismo,

¹¹⁶⁸ TOMEI, M. and BELSER, P., “New ILO standards...”, *op. cit.*, p. 434.

¹¹⁶⁹ VELA DÍAZ, R., “La promoción internacional...”, *op. cit.*, p. 286.

¹¹⁷⁰ OELZ, M., “El Convenio y...”, *op. cit.*, p. 173.

tales como las labores de jardinería, la conducción de vehículos, la realización de compras o la supervisión de los hijos de la familia en sus ratos de esparcimiento¹¹⁷¹.

Algunos Gobiernos sugirieron que se concretaran los distintos tipos de trabajo doméstico en una lista no exhaustiva. No obstante, ante la evidencia de que la definición de las categorías profesionales y de las tareas dista mucho de ser hermética y que una de las principales características del trabajo doméstico es precisamente que los trabajos a realizar en los hogares difícilmente pueden ser delimitados¹¹⁷², la norma ha preferido evitar toda referencia a tareas específicas¹¹⁷³.

Si bien es cierto que la amplitud del precepto no es capaz de superar la “indefinición posibilitadora de excesos” que tradicionalmente ha venido acompañando al trabajo doméstico¹¹⁷⁴; es precisamente su inconcreción, que actúa en calidad de cajón de sastre, lo que permite incorporar bajo su paraguas protector al mayor número posible de personas empleadas en el sector.

¹¹⁷¹ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV(1), Cuarto punto del orden del día, 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párrs.104-108.

¹¹⁷² *Ibid.*, párr. 108.

¹¹⁷³ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV(2), Cuarto punto del orden del día, 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, p. 405.

¹¹⁷⁴ Así descrita por LOUSADA AROCHENA, J. F., “Normativa internacional contra...”, *op. cit.*, p. 155.

5.3.2. La noción de “trabajador/a doméstico/a”

A lo largo de las negociaciones de la Conferencia, la definición del término “trabajador doméstico” tampoco estuvo libre de controversia. Se aplaudió la decisión de utilizar el vocablo “trabajador” en sustitución de expresiones arcaicas tales como “criada” o “sirvienta” que claramente perpetuaban el elemento de “sumisión”¹¹⁷⁵, sin embargo, el término “doméstico” suscitó un cierto recelo. Los gobiernos procedentes del GRULAC insistieron en la necesidad de reemplazar la palabra “doméstico” con las de “del hogar” o “del hogar particular”¹¹⁷⁶, en la medida en que pensaban que el primero podía ser percibido por las trabajadoras como peyorativo u ofensivo¹¹⁷⁷.

A fin de coincidir con la terminología empleada en los comentarios de los órganos de control de la OIT y otros informes del organismo finalmente se acordó mantener la expresión “trabajador doméstico” que, según el apartado b) del artículo 1 del Convenio núm. 189, “designa a toda persona, de género femenino o de género masculino, que realiza un trabajo doméstico en el marco de una relación de trabajo”.

A diferencia de la versión inglesa, que se ha limitado a utilizar el término “*worker*” en cuanto palabra de género neutro; tanto en las versiones

¹¹⁷⁵ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV(1), Cuarto punto del orden del día, 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, p. 17.

¹¹⁷⁶ OIT, *Actas provisionales núm. 12*, 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párr. 145.

¹¹⁷⁷ De hecho, en múltiples países latinoamericanos se han esforzado por abandonar el término “trabajador doméstico” sustituyéndolo por “trabajador del hogar” a fin de distinguir entre el trabajo remunerado y el no remunerado. *Vid.*, RESPECT and RIGHTS., *Protection for domestic...*, *op. cit.*, p. 5.

oficiales española y francesa se consideró oportuno acompañar la palabra “trabajador” o “*travailleur*” de una terminología que incorporase una dimensión de género – “de género femenino y de género masculino” o “*de genre féminin ou masculin*”, respectivamente – toda vez que el texto, en la práctica, será de aplicación a un colectivo compuesto principalmente por mujeres¹¹⁷⁸.

5.3.2.A. *El trabajo doméstico y la relación de trabajo*

Tal y como se desprende de la redacción del artículo 1.b), el Convenio núm. 189 tan solo cubre el trabajo doméstico profesional, es decir, aquel realizado en el “marco de una relación de trabajo”.

La expresión “relación de trabajo” no aparece definida en la norma, por lo que debemos necesariamente remitirnos a la Recomendación núm. 198, de 2006, sobre la relación de trabajo, la cual – como bien manifiesta el Convenio núm. 189 en su preámbulo – es de “especial pertinencia (...) para los trabajadores domésticos” ya que en su numeral 6, apartado a), se solicita a los Miembros que velen especialmente porque en la política nacional se aborde la cuestión de la dimensión de género “dado que las mujeres que trabajan predominan en determinados sectores y ocupaciones en los que existe una elevada proporción de relaciones de trabajo encubiertas o en los que existe falta de calidad en lo que atañe a la relación de trabajo”.

La Recomendación núm. 198 formula una serie de criterios que deben ser tenidos en cuenta por los Estados a la hora de determinar la

¹¹⁷⁸ OIT, *Actas provisionales núm. 12*, 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párr. 71-85.

existencia de una relación de trabajo. Básicamente, coinciden con las tradicionales notas definitorias que caracterizan el trabajo subordinado, a saber, la voluntariedad, la retribución, la dependencia y la ajenidad. Estos elementos son especialmente útiles en el supuesto del empleo doméstico ya que, para las trabajadoras domésticas suele ser muy difícil demostrar que trabajan en el marco de una relación laboral¹¹⁷⁹. En efecto, diversas organizaciones denuncian situaciones en las que se disfraza la relación de trabajo, ya sea ocultando su identidad o bien atribuyéndole una condición distinta de la de asalariada, a fin de eximir al verdadero empleador de toda implicación en la relación laboral y, sobre todo, de toda responsabilidad hacia las trabajadoras¹¹⁸⁰.

Aquellas relaciones de trabajo doméstico en las que falte alguno de los presupuestos configuradores de la naturaleza jurídico laboral, como es el caso de los miembros de la familia que desempeñan la actividad de forma no remunerada o las trabajadoras domésticas por cuenta propia, quedan por tanto al margen del ámbito de aplicación del Convenio núm. 189¹¹⁸¹.

¹¹⁷⁹ OIT, *Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante*, Estudio general sobre el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159), Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177), y Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 168), Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), Recomendación sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 184), Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006, (núm. 198) y Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), presentado en la 109ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2020, párr. 205.

¹¹⁸⁰ OIT, *Garantizar un trabajo...*, *op. cit.*, párr. 571.

¹¹⁸¹ Así señalado por PAPE, K., “ILO Convention C189...”, *op. cit.*, p. 191; OELZ, M., “El Convenio y...”, *op. cit.*, p. 174; y CABEZA PEREIRO, J., “El trabajo doméstico...”, *op. cit.*, p. 8/30.

En el marco de una sociedad digitalizada como lo es la nuestra, la exclusión de las trabajadoras domésticas por cuenta propia es especialmente preocupante puesto que, la tendencia creciente a crear plataformas digitales encargadas de la provisión de servicios domésticos y de cuidado¹¹⁸² puede suponer una importante merma en los derechos fundamentales de estas trabajadoras en caso de ser contratadas bajo esta modalidad¹¹⁸³.

El requisito de que el trabajo doméstico sea realizado en el “marco de una relación de trabajo” suscita, asimismo, otra cuestión de no menor importancia: ¿otorga el Convenio núm. 189 protección a aquellas trabajadoras domésticas que se encuentran en una situación irregular?

Desde una primera interpretación literal, la norma puede sin duda suponer un importante obstáculo a la protección de las trabajadoras domésticas, especialmente en aquellos Estados miembros cuya legislación considere nulo el contrato laboral realizado con un extranjero indocumentado, máxime cuando es harto sabido que un elevado porcentaje de estas empleadas son migrantes, a menudo, en situación irregular.

¹¹⁸² A nivel internacional, existen plataformas como *Care.com*, *Hallobabysitter*, *Caregaroo*, *Helping*, *Book-a-tiger*, *Pflegix*, *Pflegetiger*, *Joyners*, etc., que se encargan de organizar los acuerdos de cuidado y trabajo doméstico hoy en día facilitando los procesos de clasificación y emparejamiento entre los prestadores de servicios y los demandantes de cuidados. De hecho, en España, en 2019, la Inspección de Trabajo inició a poner su foco de atención sobre las plataformas on-line de ayuda a domicilio dado que las mismas no siempre actúan en calidad de meras intermediarias, *cfr.*, ROMERA, J. y SEMPRÚN, A., “La Inspección de Trabajo investiga las plataformas online de ayuda a domicilio”, *elEconomista*, publicado el 30 de diciembre de 2019, disponible en el siguiente enlace: <https://www.economista.es/empresas-finanzas/noticias/10274108/12/19/La-Inspeccion-de-Trabajo-investiga-a-las-plataformas-online-de-ayuda-a-domicilio.html> (última consulta: 09.11.2021).

¹¹⁸³ In extenso, JOVER RAMÍREZ, C., “La prestación de servicios doméstico en el hogar familiar a través de plataformas virtuales: ¿un quiebro a la norma?”, en AA.VV. (Dir. TODOLÍ SIGNES, A. y HERNÁNDEZ-BEJARANO, M.), *Trabajo en plataformas digitales: innovación, derecho y mercado*, Thomson Reuters, Madrid, 2018, pp. 527-541.

Desde una perspectiva teleológica, no obstante, se puede afirmar que, a la luz de la finalidad del Convenio, ambos instrumentos deberían ser de aplicación a todas las empleadas del hogar, con independencia de su situación administrativa, ya que, en caso contrario, no solo se estaría contraviniendo el principio de universalidad de la norma, sino el propio objetivo principal del trabajo decente que permea la totalidad del Convenio, el cual, como afirmarían la Memoria de 1999, debe ser aplicado a *todos* los trabajadores, sin importar dónde y cómo trabajen¹¹⁸⁴.

Es más, la informalidad está estrechamente vinculada con el tema sobre el que versa la Recomendación núm. 198 puesto que el reconocimiento de la existencia de una relación de trabajo es fundamental para la formalización de la misma y su consecuente inclusión bajo el ámbito de aplicación de la norma. Todo dependerá, sin embargo, del modo en que los Estados ratificantes trasladen las cuestiones relativas a estas trabajadoras en el marco de su legislación nacional¹¹⁸⁵.

¹¹⁸⁴ Se han mostrado a favor de esta interpretación tanto BLACKETT, A., “The Decent Work...”, *op. cit.*, p. 787, OELZ, M., “El Convenio y...”, *op. cit.*, p. 177, como CABEZA PEREIRO, J., “El trabajo doméstico...”, *op. cit.*, p. 15/30.

¹¹⁸⁵ En el concreto supuesto de España, de conformidad con el art. 9.2 ET y el art. 36 LO 2/2009, de 11 de diciembre, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, el contrato laboral concluido con un extranjero en situación irregular no invalida el contrato de trabajo respecto de los derechos del trabajador extranjero, ni tampoco será obstáculo para la obtención de las prestaciones que pudieran corresponderle a pesar de ser reputado nulo.

5.3.2.B. *La exclusión de trabajos ocasionales y esporádicos no desempeñados de forma profesional*

El artículo 1, apartado c) del Convenio núm. 189 exige, además, una cierta regularidad y continuidad en la prestación de servicios, pues “una persona que realice trabajo doméstico únicamente de forma ocasional o esporádica, sin que este trabajo sea una ocupación profesional, no se considera trabajador doméstico”.

El texto normativo no explicita qué debe entenderse por “marginalidad” o “esporadicidad” en el desarrollo de una actividad. No obstante, la clave de esta definición reside en la propia “profesionalidad” exigida, pues no importa si se trata de una trabajadora doméstica que trabaja una hora al día o incluso un número reducido de horas al año, tampoco importa su mayor o menor cualificación, siempre que lo haga para ganarse la vida a modo de profesión, esta persona recaerá bajo el ámbito de aplicación del Convenio¹¹⁸⁶.

El objetivo principal de esta redacción ha sido el de dejar fuera del ámbito de aplicación de la norma tanto a los estudiantes que de manera ocasional cuidan a los niños en los hogares a fin de “disponer de un dinero de bolsillo” como aquellas personas que trabajan en calidad de “*au pair*”¹¹⁸⁷.

¹¹⁸⁶ OIT, *Actas provisionales núm. 12*, 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párr. 71-85. párr. 147.

¹¹⁸⁷ *Ibid.*, párrs. 137-147.

No es este el momento ni el lugar apropiados para abordar en toda su extensión el complejo fenómeno “*au pair*”, pero sí queremos apuntar brevemente algunas ideas sobre este tipo de relación¹¹⁸⁸.

El *Informe sobre legislación y práctica de la OIT*, nos recuerda que la relación *au pair*:

“...permite a los jóvenes viajar al extranjero y vivir con otra familia durante uno o dos años, conforme a un sistema que a menudo se considera de intercambio cultural. Ofrece asimismo la oportunidad de aprender idiomas. Pero para ganarse el hospedaje, la comida y el dinero de bolsillo, los «*au pair*» también trabajan, generalmente ocupándose del cuidado de niños y de prestar servicios domésticos en el hogar”¹¹⁸⁹.

En sus orígenes, esta relación emergió precisamente como un intercambio cultural en igualdad de condiciones o “a la par”, como su propio nombre indica¹¹⁹⁰. En los últimos años, sin embargo, se ha constatado una realidad distinta, en la medida que estos intercambios se han convertido en una “experiencia” desempeñada principalmente por jóvenes

¹¹⁸⁸ Sin ánimo exhaustivo, éste asunto ha sido tratado en mayor profundidad en QUESADA SEGURA, R., “El trabajo *au pair*: entre la laboralidad y la tutela extralaboral”, en AA.VV., (Ed. CRUZ VILLALÓN, J.), *Trabajo subordinado y trabajo autónomo en la delimitación de fronteras del Derecho del Trabajo. Estudios en homenaje al profesor José Cabrera Bazán*, Tecnos, Madrid, 1999, pp. 315-334; LÓPEZ INSUA, B. M., “La complejidad jurídica de las relaciones *au pair* en los países de nuestro entorno ¿abuso u oportunidad? en tiempos de crisis”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 49, 2018; y, BAVIERA PUIG, I., “La experiencia “*au pair*”: entre el intercambio cultural y el trabajo doméstico encubierto”, *Nueva revista española de derecho del trabajo*, núm. 216, 2019, pp. 95-132.

¹¹⁸⁹ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV(1), Cuarto punto del orden del día, 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, p. 38.

¹¹⁹⁰ Explica BAVIERA PUIG, I., “La experiencia “*au pair*”...”, *op. cit.*, pp. 96-97, que el origen de este término guarda relación con las jóvenes inglesas que enseñaban su lengua en Francia a cambio de lecciones de francés, hasta que su cometido principal pasó a ser el cuidado de menores.

mujeres que acaban realizando desproporcionadamente tareas de tipo doméstico y de cuidados en hogares familiares, sufriendo todo tipo de abusos y encontrándose en situaciones de especial vulnerabilidad y desprotección¹¹⁹¹. El fenómeno *au pair*, en ocasiones, constituye un trabajo doméstico encubierto¹¹⁹².

La baja remuneración, la exclusión de la protección laboral, la obligación de vivir en el hogar y la dependencia estructural de la familia de acogida son todas características propias de las relaciones *au pair*¹¹⁹³. Generalmente, la situación migratoria de estas personas se encuentra vinculada a la familia de acogida, por lo que en caso de abuso o explotación, difícilmente podrán cambiar de empleador, pues sus permisos de residencia se encuentran ligados a éste¹¹⁹⁴.

El principal problema de esta relación es que se encuentra en tierra de nadie¹¹⁹⁵. La relación *au pair* es una “categoría especial, que no es la de estudiante ni la de trabajador, pero que participa a la vez de ambas”¹¹⁹⁶. Se trata por tanto de una relación de “colaboración y convivencia” en la que la causa principal es la del intercambio de ayuda personal, mientras que las prestaciones de trabajo y remuneración se limitan a tener un carácter

¹¹⁹¹ Ya en los años setenta se iniciaron a constatar abusos en la relación “au pair”. *Vid.*, ILO, *The employment and...*, *op. cit.*, p. 16.

¹¹⁹² EUROPEAN PARLIAMENT, *Abused Domestic Workers in Europe: The case of au pairs*, Policy Department Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, Brussels, 2011.

¹¹⁹³ OIT, *Garantizar un trabajo...*, *op. cit.*, párr. 601.

¹¹⁹⁴ EUROPEAN PARLIAMENT, *Abused Domestic Workers...*, *op. cit.*, p. 21.

¹¹⁹⁵ LÓPEZ INSUA, B. M., “La complejidad jurídica...”, *op. cit.*, p. 607.

¹¹⁹⁶ Extraído de la Exposición de Motivos del Acuerdo Europeo sobre la Colocación *Au Pair*, aprobado en Estrasburgo el 24 de noviembre de 1969.

marginal¹¹⁹⁷. Estas motivaciones han venido justificando tradicionalmente su exclusión del régimen jurídico laboral.

El primer acuerdo internacional encargado de regular este tipo de intercambios fue elaborado por el Consejo de Europa en 1969. La fórmula adoptada apostó por la flexibilidad, de modo que tuviera en cuenta las situaciones de cada país y pudiera ser ratificado por el mayor número de Estados. Conforme a su artículo 1, las partes contratantes se comprometerán a fomentar en su territorio, con la mayor amplitud posible, lo dispuesto en el acuerdo. No se trata pues de una mera obligación moral, ya que obliga a los Estados a adoptar medidas legislativas. Ahora bien, ahí donde existan situaciones objetivas que lo impidan, ello no constituirá una violación del instrumento¹¹⁹⁸. Actualmente ha sido ratificado tan solo por seis países, habiendo sido además revocado por uno de ellos¹¹⁹⁹.

Ante la creciente importancia de la relación *au pair* entre el colectivo de jóvenes, algunos años después, la Comisión de la Comunidad Europea aprobó la Recomendación de 20 de diciembre de 1984 sobre un acuerdo europeo relativo a la colocación *au pair*. Este texto insta a la creación de un estatuto jurídico protector a nivel comunitario, con concreción de condiciones, derechos y deberes de los beneficiarios.

De nuevo, a fin de regular la entrada y salida de las personas extracomunitarias, el 11 de mayo de 2016 se adoptó la Directiva (UE)

¹¹⁹⁷ QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del...”, *op. cit.*, p. 12.

¹¹⁹⁸ COUNCIL OF EUROPE, *Explanatory Report to the European Agreement on Au Pair Placement*, de 24 de noviembre de 1969, pp. 2-3.

¹¹⁹⁹ El acuerdo ha sido firmado por diversos países, sin embargo, solo ha sido ratificado por Dinamarca, Francia, Italia, Luxemburgo (que lo ha revocado), Noruega y España. Tras la ratificación de tres Estados, entró en vigor el 30 de mayo de 1971.

2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación *au pair*¹²⁰⁰. Esta norma, sin embargo, no colma ese vacío jurídico, sino que deja en manos de los Estados la decisión última de determinar cuando les serán de aplicación a los *au pair* las mismas normas que a los empleados del hogar.

Sabiendo que la ausencia de una regulación específica para esta relación “híbrida” contribuye al surgimiento de abusos y que, ya en distintas ocasiones, se ha dudado de la idoneidad de tratar la relación *au pair* como una excepción a la definición de trabajadora doméstica, extraña que el Convenio núm. 189 prevea la exclusión de este fenómeno en cuanto constituía la ocasión perfecta para poner fin a las situaciones de explotación de que son objeto, que, en el fondo, son análogas a las vividas por las empleadas del hogar¹²⁰¹.

5.3.3. La ausencia de la definición de “empleador/a doméstico/a”

En nuestro imaginario colectivo, tendemos a asociar la figura del empresario-empleador con una empresa, es decir, con una actividad

¹²⁰⁰ Puede accederse al texto íntegro del documento en el siguiente enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0801&from=ES> (última consulta. 22.10.2022).

¹²⁰¹ CONSEJO DE EUROPA, Recomendación 1663(2004) sobre la esclavitud doméstica: servidumbre, *au pairs* y esposas adquiridas por correspondencia, adoptada el 24 de junio de 2004.

económica o profesional a título lucrativo, de cuyos medios de producción, tanto materiales como humanos, se encarga de dirigir y gestionar¹²⁰².

La figura del empleador doméstico, evidentemente, no suele coincidir con esta definición, ya que, la mayor parte de las veces, ésta es ocupada por personas comunes – normalmente mujeres – al mando de su propio domicilio, que no cuentan con conocimientos específicos ni formación alguna para ello, y que no se sienten representadas como tales¹²⁰³.

Aunque el Convenio núm. 189 no incorpora una definición para esta peculiar figura, este ha sido un tema muy debatido durante las negociaciones. De hecho, el representante de los empleadores presentó – aunque finalmente la acabó retirando – una enmienda que tenía por objeto sustituir la definición de “trabajo doméstico” por uno que significase “todo trabajo realizado regularmente en o para un hogar, en el marco de una relación de trabajo en la que el empleador es el jefe de dicho hogar. Otras formas de trabajo doméstico están contempladas en otras normas de la OIT, en particular el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181)”¹²⁰⁴.

Desde su perspectiva, el “jefe” del hogar podía ser el único empleador doméstico, excluyendo toda posibilidad de que actores intermediarios como las agencias de empleo también ejercitasen este papel.

¹²⁰² SANGUINETI RAYMOND, W., “Empresa, empresario, empleador”, *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relacionales laborales*, 2017, núm. extra 5.

¹²⁰³ Para una reflexión más detallada, *cfr.* LENZI, O., “Los retos de la inspección de trabajo en el sector doméstico en España”, *Revista Boliviana de Derecho*, núm. 26, 2018, p. 392.

¹²⁰⁴ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV (1), Cuarto punto del orden del día de 99ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párr. 114.

En aras de justificar su posición, el representante de los empleadores señaló que el propio Convenio núm. 181, de 1997, sobre las agencias de empleo, ya se aplicaba a las trabajadoras domésticas contratadas por estas empresas para ser puestas a disposición de hogares privados, pues tal y como afirma el art. 2 del Convenio 181, éste “se aplica a todas las categorías de trabajadores y a todas las ramas de actividad económica”.

El representante de los empleadores, sin embargo, no cayó en la cuenta de que, si bien es cierto que las trabajadoras domésticas, con carácter general recaen bajo el ámbito de aplicación del Convenio núm. 181, éste prevé en su artículo 2, apartado. 4.b) una cláusula de flexibilidad que permite “excluir, en determinadas circunstancias, a los trabajadores de ciertas ramas de actividad económica, o de parte de éstas, del campo de aplicación del presente Convenio”. Es decir, aunque la norma no excluyese explícitamente al colectivo doméstico, sí ofrecía a los Estados miembros que lo habían ratificado la posibilidad de excluir a las trabajadoras del sector.

Por este motivo, tanto el Grupo de los Trabajadores como diversos representantes gubernamentales se opusieron a la enmienda al considerar que, de aceptar la propuesta, se estarían excluyendo a los millones de empleadas domésticas contratadas por agencias.

Aunque hubiese sido preferible incluir una definición concisa de empleador doméstico a fin de lograr, sobre todo, una mayor concienciación

por parte de éstos¹²⁰⁵, se ha de reconocer que su ausencia – probablemente voluntaria – tiene por objetivo dejar un amplio margen de interpretación para que tengan cabida tanto las personas físicas como las personas jurídicas. El empleador así puede ser un miembro del hogar familiar – el cabeza de familia, su cónyuge o cualquier otro miembro –, las propias agencias o empresas privadas que emplean a trabajadoras domésticas y las pone a disposición de los hogares o, incluso, el Estado, cuando proporciona apoyo para atender a personas de edad en su hogar¹²⁰⁶.

Con ello, el objetivo último de la norma ha sido el de ofrecer los mismos estándares de protección a aquellas trabajadoras domésticas directamente contratadas por el titular del hogar familiar así como a aquellas contratadas por terceros para prestar servicios en domicilios, pues, al fin y al cabo, en mayor o menor medida, todas ellas comparten las mismas dificultades, incluyendo la visibilidad, el aislamiento y la vulnerabilidad propia del trabajo desempeñado¹²⁰⁷.

¹²⁰⁵ Como destacan ANDERSON, B. y O'CONNELL DAVIDSON, J., *Is trafficking in Human Beings demand driven? A multi-country pilot study*, International Organization for Migration, Migration Research Series, núm. 15, 2003, p. 33, los empleadores pueden mostrarse reacios a introducir relaciones de mercado en su domicilio particular, pues creen que éste se rige por la dependencia mutua y las relaciones de afecto, de ahí que esperan que la trabajadora doméstica ofrezca sus servicios por respeto, afecto o sentido del deber, pero nunca sobre la base de una relación contractual.

¹²⁰⁶ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV(1), Cuarto punto del orden del día, 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párr. 26.

¹²⁰⁷ SMITH, P. R., *Work like any other, work like no other: Establishing decent work for domestic workers*, Washington University in St. Louis Legal Studies, Research Paper No. 12-05-30, 2012, p. 174 y, también, BLACKETT, A., “The Decent Work...”, *op. cit.*, p. 789.

CAPÍTULO 6. EL CONVENIO NÚM. 189 Y LA RECOMENDACIÓN NÚM. 201: PILARES ESTRATÉGICOS DEL OBJETIVO DEL TRABAJO DECENTE

Al margen de las deficiencias o carencias que pueda contener el Convenio – volveremos a ellas más adelante – son más los beneficios que la propia norma le reporta a las trabajadoras domésticas que los perjuicios que la misma les puede ocasionar, de manera que, en el presente capítulo, se llevará a cabo un detallado análisis de la regulación laboral contenida tanto en el Convenio núm. 189 como en la Recomendación que lo acompaña, pues ésta última constituye un complemento intrínseco del primero, debiendo las disposiciones de uno y de otro ser leídas conjuntamente de conformidad con lo establecido en el párrafo 1 de la Recomendación.

Este análisis se estructurará en función de los pilares estratégicos que conforman el paradigma internacional del trabajo decente, habiéndose decidido subsumir, como consecuencia de su estrecha vinculación, el pilar estratégico relativo al diálogo social y al tripartismo dentro del análisis del principio y derecho fundamental a la sindicación y negociación colectiva.

En cualquier caso, cabe precisar que, al igual que ocurre con los demás instrumentos vinculantes de la Organización, el Convenio no altera aquellas normas más favorables que ya pudieran existir para estas trabajadoras tanto en el marco de otras normas internacionales del trabajo como de las propias legislaciones nacionales (art. 19).

6.1. La promoción y protección efectiva de los principios y derechos fundamentales en el trabajo

El aislamiento de las trabajadoras domésticas obstaculiza seriamente sus posibilidades de asociación y sindicación. El trabajo infantil y el trabajo forzoso son muy comunes en el trabajo doméstico, especialmente aquel desempeñado en el sector informal¹²⁰⁸. Estas trabajadoras se enfrentan a menudo a situaciones de explotación laboral y abusos que incluyen el maltrato físico, psicológico y sexual, el confinamiento forzado o largas jornadas de trabajo sin descanso ni vacaciones, entre otras muchas situaciones.

Durante las discusiones preparatorias de los instrumentos de trabajo doméstico ya se puso de manifiesto la importancia de proporcionar un nivel mínimo de protección y asegurar el cumplimiento de todos los principios y derechos fundamentales en el trabajo. En su reciente Estudio General de 2012, la Organización ha insistido en la necesidad de garantizar el respeto y la interdependencia de estos principios y normas fundamentales a fin de que el trabajo decente sea una realidad para el colectivo de trabajadoras domésticas¹²⁰⁹. El respeto de los principios y derechos fundamentales de la OIT en el trabajo es una ventaja innegable para el desarrollo del potencial

¹²⁰⁸ ILO., *Snapshot ILO in action: Domestic workers*, International Labour Office, Geneva, 2013, p. 2.

¹²⁰⁹ OIT, *Dar un rostro humano a la globalización*, 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, Informe III (Parte 1B), presentado en la 101ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2012, párr. 966.

humano y el crecimiento económico en general, y contribuye a la consecución de la justicia social y la paz duradera¹²¹⁰.

Así las cosas, la propia norma, en su preámbulo, recuerda que, salvo que se disponga otra cosa, los Convenios y Recomendaciones de la OIT, incluidos los relativos a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, se aplican a todos los trabajadores y, por tanto, también a las trabajadoras domésticas.

De manera expresa, el artículo 3.2 del Convenio núm. 189 insta a los Miembros a adoptar, en el marco del empleo doméstico, las medidas previstas en el instrumento para *respetar, promover y hacer realidad* los principios y derechos fundamentales en el trabajo, a saber: 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. Tras la celebración de la 110ª CIT, cabe también incluir el derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable.

En este orden, a continuación se abordarán aquellas disposiciones específicas incluidas en el Convenio núm. 189 y la Recomendación núm. 201 con el objeto de garantizar el pleno respeto y realización de estos derechos fundamentales y asegurarle, en última instancia, un trabajo decente al colectivo de trabajadoras domésticas.

¹²¹⁰ *Ibid.*, párr. 4.

6.1.1. Derechos colectivos

Pese al reconocimiento desde antiguo de los órganos de control de la OIT de que la libertad de asociación y sindicación y el derecho a la negociación colectiva son principios igualmente válidos para el colectivo doméstico, son pocos los países del mundo que les garantizan la protección jurídica necesaria para hacerlos realidad¹²¹¹.

En cuanto derechos procedimentales, los derechos colectivos revisten una singular importancia en aras de alcanzar el trabajo decente, pues dan forma a los procesos mediante los cuales se instituyen posteriormente los derechos sustantivos y se logra su cumplimiento¹²¹². De ahí que resulten “especialmente pertinentes” las disposiciones del Convenio núm. 189 y la Recomendación núm. 201 que reconocen expresamente este conjunto de derechos para las trabajadoras domésticas y sus empleadores¹²¹³.

6.1.1.A. La libertad de asociación y sindicación

Como se ha podido apreciar en los capítulos previos, la organización de las trabajadoras domésticas y sus empleadores ha tenido una trayectoria

¹²¹¹ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV(1), Cuarto punto del orden del día, 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párr. 264

¹²¹² HEPPLÉ, B., “Rights at work”, en AA.VV. (Ed. GHAI, D.), *Decent work: objectives and strategies*, International Labour Office, Geneva, 2006, p. 43.

¹²¹³ OELZ, M., “El Convenio y...”, *op. cit.*, p. 187.

escasa, por no decir prácticamente nula¹²¹⁴. De hecho, recordemos que se suele decir de estas trabajadoras que constituyen un colectivo “inorganizable”¹²¹⁵.

Es innegable que, a la hora de organizarse, se enfrentan a obstáculos mucho más complejos que los trabajadores de prácticamente cualquier otro sector¹²¹⁶. Sus peculiares características se encuentran detrás de esta dificultad¹²¹⁷.

Al trabajar separadas, cada una tratando con su propio empleador, es difícil que se pongan en contacto entre sí como pueden hacerlo, por ejemplo, los trabajadores de grandes empresas. Es este aislamiento lo que les impide forjar un sentimiento de solidaridad o de desarrollar una conciencia colectiva sobre las formas de mejorar sus condiciones de trabajo¹²¹⁸. Su capacidad de organización se ve ulteriormente comprometida por el hecho de que el trabajo es normalmente “absorbente”,

¹²¹⁴ Salvo contadas excepciones, la organización y actividad sindical en el trabajo doméstico ha sido poco significativa hasta la fecha. Si bien es cierto que en países como Chile, en los años treinta, ya se había constituido el primer sindicato de trabajadoras del hogar, el ejercicio de los derechos colectivos para este sector ha constituido siempre un enorme reto. Seguimos a BASTIDAS, M., *Organización de las...*, *op. cit.*, p. 11.

¹²¹⁵ SMITH, P. R., “Organizing the unorganizable...”, *op. cit.*, pp. 45-110.

¹²¹⁶ En 2001 la OIT reconoció que las trabajadoras domésticas son, junto con los trabajadores agrícolas y los trabajadores migrantes, uno de los colectivos que enfrentan mayores problemas y obstáculos específicos en materia de libertad sindical y de asociación. *Vid.*, OIT, *Reducir el déficit...*, *op. cit.*, p. 11.

¹²¹⁷ La relación individual entre el empleador y la empleada del hogar, junto con la ubicación del servicio en la esfera privada del domicilio, ha llevado a muchos a considerar que el trabajo doméstico constituye una rareza ocupacional que desafía la organización. Por todos, SMITH, P. R., “Organizing the unorganizable...”, *op. cit.*, p. 47.

¹²¹⁸ *Ibid.*, p. 54.

especialmente para las que trabajan en régimen de interna, lo que les deja muy poco tiempo libre para reunirse¹²¹⁹.

A estos obstáculos estructurales, cabe además sumarle aquellos de carácter jurídico que limitan la capacidad de las trabajadoras domésticas para representar y defender sus intereses colectivos¹²²⁰.

A fin de movilizarse, las empleadas del hogar han recurrido a todo tipo de alternativas que van desde la creación de cooperativas o asociaciones, hasta la organización de manifestaciones, huelgas en el Día Internacional de la Mujer, actividades de interlocución con los ámbitos políticos y otras actividades en el marco del sector doméstico o, incluso, dentro del propio movimiento feminista¹²²¹.

En los últimos años, tras la formación del movimiento social transnacional de las empleadas del hogar se ha presenciado, de una parte, un aumento en el número de organizaciones de trabajadoras domésticas, sobre todo, en países de África, América Latina y el Caribe; y, de otra parte, un mayor número de empleadas del hogar afiliadas a organizaciones sindicales preexistentes¹²²². Aunque contadas, en países como Francia,

¹²¹⁹ COSER, L. A., “Servants: The obsolescence...”, *op. cit.*, p. 32, describe el trabajo doméstico como una ocupación “avariciosa” que exige “fidelidad a tiempo completo” de las trabajadoras.

¹²²⁰ OIT, *Dar un rostro...*, *op. cit.*, párr. 58.

¹²²¹ BLACKETT, A., “The Decent Work..”, *op. cit.*, p. 791.

¹²²² Así sucedió, por ejemplo, en Holanda en el año 2009, cuando un pequeño grupo de trabajadoras domésticas se afilió al mayor sindicato neerlandés del sector privado y afiliado a la Confederación Sindical Neerlandesa FNV. Extraído de KRAAMWINKEL, M., “Organizing in the Shadows: Domestic Workers in the Netherlands”, *Theoretical Inquiries in Law*, vol. 17, 2016, pp. 351-367.

Italia o Argentina también han surgido organizaciones de empleadores activas en el sector.

Si bien hay países cuya legislación general del trabajo cubre a las trabajadoras domésticas y sus empleadores, garantizándoles así el derecho a organizarse y a negociar colectivamente; todavía son muchos los que las excluyen del derecho a establecer las organizaciones de su elección y a afiliarse a ellas¹²²³.

En aquellos Estados en los que no existe una garantía general de libertad de asociación y sindicación, a las empleadas del hogar, al igual que los demás trabajadores en general, se les niega *de facto* el derecho a crear organizaciones y a afiliarse a ellas. Por lo tanto, a falta de una garantía legal general que les reconozca el derecho a constituir organizaciones de su elección y a afiliarse a las mismas, las trabajadoras del hogar se ven privadas de estos derechos. En otros, en cambio, la legislación general sí contiene disposiciones que regulan las relaciones laborales colectivas, empero el trabajo doméstico queda al margen de su disfrute al estar regulado por regímenes específicos que, a menudo, no contemplan la libertad de asociación y la libertad sindical, ni tampoco contienen una remisión a la normativa general. En consecuencia, en estos países, aunque las trabajadoras tienen reconocidos otros derechos laborales en virtud del régimen especial, quedan excluidas del derecho a la libertad sindical¹²²⁴.

El artículo 2 del Convenio núm. 87, de 1948, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, sin embargo, es muy

¹²²³ Seguimos aquí a OIT, *Garantizar un trabajo...*, *op. cit.*, párrs. 995 y 1001.

¹²²⁴ *Ibid.*, párrs. 1000 y 1001.

claro al respecto: “Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas”. Estas garantías son, por tanto, aplicables a *todos* los trabajadores y empleadores del sector público y privado. La única excepción admitida se halla en el artículo 9.1, el cual dispone que los Miembros pueden determinar hasta qué punto se aplicarán las garantías previstas en la norma a las fuerzas armadas y la policía.

El Convenio núm. 189 se hace eco de lo dispuesto en el Convenio núm. 87 y, de manera expresa, reconoce en el artículo 3.3 el derecho de las trabajadoras domésticas y sus empleadores de constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a las mismas. Aclara además la CEACR, que este derecho debe ser garantizado a *todas* las trabajadoras domésticas, sin distinción alguna. Tanto aquellas que desempeñan sus servicios en la economía informal¹²²⁵, como las trabajadoras domésticas migrantes. Incluso las que no disponen de un permiso de residencia, tienen derecho a beneficiarse, en las mismas condiciones que los nacionales, de los derechos fundamentales dimanantes de la libertad sindical¹²²⁶.

No basta, no obstante, con el mero reconocimiento de este derecho en la legislación nacional. Este debe ser garantizado también en la práctica.

¹²²⁵ La Comisión hace suya la preocupación ya expresada en la Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal adoptada por la Conferencia en 2002, en la que la OIT manifiesta la importancia práctica de la libertad sindical para mejorar las condiciones de trabajo en la economía informal, especialmente de las mujeres y los jóvenes. *Vid.*, OIT, *Dar un rostro...*, *op. cit.*, párr. 76.

¹²²⁶ *Ibid.*, párr. 79.

En el fondo, la posibilidad de constituir organizaciones, constituye el paso previo indispensable para el correcto ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva¹²²⁷.

Las trabajadoras domésticas que gozan del reconocimiento de la libertad de asociación y sindicación, se topan frecuentemente con requisitos legales para constituir sindicatos que les impiden ponerlo en práctica. A título de ejemplo, hay países cuya legislación nacional exige para la constitución de un sindicato sectorial un número mínimo de afiliados, que resulta impensable para el colectivo doméstico¹²²⁸. Otros cuentan con modelos sindicales basados en la empresa, de tal forma que se excluye implícitamente la constitución de organizaciones por parte de trabajadores contratados directamente por domicilios o empleadores particulares¹²²⁹.

La organización de empleadores domésticos tampoco deja de plantear dificultades. Al no ostentar éstos la condición de agentes comerciales, son muchos los países que no le reconocen el derecho de sindicación a los cabezas de familia. En virtud de ello, los empleadores

¹²²⁷ *Ibid.*, párr. 63.

¹²²⁸ El Gobierno de Ecuador indica que las trabajadoras del hogar están cubiertas por la legislación laboral del trabajo, que incluye las disposiciones sobre la libertad sindical. Sin embargo, al establecer ésta un número no menor de treinta fundadores para crear una organización de trabajadores, las trabajadoras domésticas enfrentan serias dificultades prácticas para ejercer dicho derecho. *Vid.*, HOBDEN, C., y GOLDBERG, H., *Mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores domésticos: organización, acción coordinada y negociación*, Nota de información núm. 2, Relaciones laborales y negociación colectiva, Oficina Internacional del Trabajo, 2017, p. 2.

¹²²⁹ Así sucede en Chile, cuya legislación laboral contempla principalmente la constitución de organizaciones de trabajadores de empresas e inter-empresariales, lo que en la práctica dificulta el ejercicio del derecho de sindicación y negociación colectiva para las trabajadoras de casas particulares. *Cfr.*, Seguimos a OIT, *Garantizar un trabajo...*, *op. cit.*, p. 458.

pueden debatir informalmente la fijación de ciertas condiciones laborales, pero raramente constituyen organizaciones propias.

Por estas razones, el Convenio núm. 189 no se detiene en el mero reconocimiento del derecho a la asociación y sindicación de las trabajadoras domésticas y sus empleadores, sino que la norma va más allá y establece la obligación positiva de los Miembros de “proteger” su ejercicio, lo que incluye, con arreglo a la Recomendación núm. 201, la necesidad de detectar y eliminar las restricciones legislativas o administrativas u otros obstáculos que dificulten el derecho de este colectivo de constituir sus propias organizaciones o a afiliarse a las organizaciones de trabajadores que estimen convenientes, y al derecho de las organizaciones de trabajadoras domésticas a afiliarse a organizaciones, federaciones y confederaciones de trabajadores (párr. 2.a)).

Se desprende de ello que los Estados miembros deben evaluar los requisitos legales previstos para la constitución de sindicatos y su afiliación a los mismos, sin perder de vista las especificidades del sector doméstico y disponer, en su caso, alternativas o excepciones ahí donde éstos pudieran impedir el correcto ejercicio de estos derechos¹²³⁰. En esta línea, señala la CEACR que una posible forma de abordar estos obstáculos podría ser reconociendo el derecho a la libertad sindical en función del tipo de trabajo realizado, desvinculando la creación de organizaciones al empleo en una empresa¹²³¹.

¹²³⁰ A modo de ejemplo, Ecuador, tras la ratificación del Convenio núm. 189, ha incorporado una excepción para las trabajadoras domésticas, a quienes se les permite establecer organizaciones sectoriales pese a las restricciones legales previstas para los sindicatos de rama. *Cfr.*, OIT, *Garantizar un trabajo...*, *op. cit.*, p. 458.

¹²³¹ *Ibid.*, párr. 1006.

Tanto el Convenio como la Recomendación reconocen así la importancia de estas organizaciones no solo por el apoyo que ofrecen a sus miembros y para la negociación colectiva, sino por su participación en la elaboración de las políticas dirigidas a la promoción del trabajo decente para el colectivo de trabajadoras domésticas¹²³². Por este motivo, en diversas disposiciones se remite a decisiones que tienen que tomar los Estados miembros previa consulta con estas organizaciones en la aplicación de dichas políticas¹²³³.

6.1.1.B. El reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva

Junto a la libertad de asociación y sindicación, el artículo 3.2.a) del Convenio núm. 189 reconoce el derecho de negociación colectiva de las trabajadoras domésticas y sus empleadores. A fin de cuentas, “El establecimiento y expansión, con carácter voluntario, de organizaciones libres, independientes y representativas de empleadores y de trabajadores”, es fundamental para el ejercicio del derecho a la negociación colectiva¹²³⁴.

El artículo 2 del Convenio núm. 154, de 1981, sobre la negociación colectiva, la define como toda negociación que tenga lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, de una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, de otra. Con carácter general, la

¹²³² OELZ, M., “El Convenio y...”, *op. cit.*, p. 188.

¹²³³ Así lo requieren los artículos 2.2, 13, 14 y 15 del Convenio y los párrafos 6.3, 8.2, 19.22 y 25 de la Recomendación.

¹²³⁴ Recomendación núm. 163, de 1981, sobre la negociación colectiva, párr. 2.

negociación colectiva centra su atención en las condiciones de trabajo y de empleo y en la regulación de las relaciones entre empleadores y trabajadores o entre las organizaciones de empleadores y uno o varios sindicatos (art. 2). Se trata de una definición ciertamente amplia que busca abarcar la negociación de prácticamente todos los aspectos de las relaciones laborales.

El reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva presenta importantes beneficios¹²³⁵. Diversos estudios demuestran que este procedimiento contribuye al mejoramiento del salario y de las condiciones de trabajo. Ayuda además a generar confianza y respeto mutuo entre los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones, así como a la instauración de unas relaciones de trabajo justas, estables y productivas. El resultado esperado de toda negociación colectiva es la conclusión de los denominados contratos o convenios colectivo¹²³⁶.

En el concreto ámbito doméstico, el reconocimiento de la autonomía colectiva y la capacidad de autogestión constituye un “avance trascendental en la dignidad” de esta ocupación, pues permite reemplazar el esquema esencialmente contractualista de esta relación de trabajo por un planteamiento que tenga en cuenta los intereses de ambas partes, lo que

¹²³⁵ *Vid.*, OIT, *Negociación colectiva. Guía de políticas*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2016, pp. 4-5.

¹²³⁶ De acuerdo con el artículo 2.1 de la Recomendación núm. 91, de 1951, sobre los contratos colectivos, éstos alude a “todo acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo y de empleo, celebrado entre un empleador, un grupo de empleadores o una o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y, por otra, una o varias organizaciones representativas de trabajadores o, en ausencia de tales organizaciones, representantes de los trabajadores interesados, debidamente elegidos y autorizados por estos últimos, de acuerdo con la legislación nacional”.

ayudaría a corregir la situación de desequilibrio sufrida por las empleadas del hogar¹²³⁷.

Este colectivo, no obstante, se encuentra a menudo con que tampoco tiene reconocido de hecho este derecho. Al igual que la libertad de sindicación, el derecho de negociación colectiva, en cuanto principio y derecho fundamental de la Organización, se aplica a todos los trabajadores y empleadores, y a sus organizaciones respectivas, en los sectores públicos y privados, sean o no sectores esenciales, incluyendo a las empleadas del hogar, sin importar el tipo de contrato que regule su relación laboral, y de que éste haya sido formalizado por escrito o sea de duración indefinida¹²³⁸.

Con arreglo a la Recomendación núm. 163, sobre la negociación colectiva, los procedimientos a efectos de determinar las organizaciones a las que ha de atribuirse este derecho deben basarse en criterios objetivos, previamente definidos, en función del carácter representativo de estas organizaciones (párr. 3). Aclara a este respecto la CEACR que, a fin de asegurar este derecho, cuando dichas reglas no existan o, en su caso, no sean apropiadas a causa de las especificidades propias de una determinada categoría de trabajadores, las autoridades legislativas y administrativas, en consulta con las organizaciones de trabajadores y empleadores, deberían

¹²³⁷ QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del...”, *op. cit.*, pp. 18 y 19.

¹²³⁸ Las únicas excepciones previstas se refieren a las fuerzas armadas y a la policía, así como a los funcionarios públicos empleados en la administración del Estado. OIT, *Dar un rostro...*, *op. cit.*, párr. 168.

adoptar normas adecuadas con el objeto de facilitar y fomentar el desarrollo de la negociación colectiva en el sector¹²³⁹.

Las trabajadoras domésticas se enfrentan, además, a la dificultad de identificar a la figura del empleador y, por tanto, a la correspondiente organización de empleadores a efectos de la negociación colectiva¹²⁴⁰. Las relaciones laborales concluidas con el titular del hogar familiar no plantean mayores dificultades. La dificultad surge, más bien, en aquellas relaciones laborales en las que la contratación se realiza mediante intermediarios, ya sean públicos o privados. Las relaciones de trabajo triangulares suscitan siempre una cierta inseguridad en relación con los derechos y responsabilidades de cada una de las partes.

En Francia, las relaciones triangulares han dado lugar a distintos convenios colectivos en función del tipo de empleador¹²⁴¹. En 1999, cuatro sindicatos y una organización de empleadores¹²⁴², firmaron el primer convenio colectivo limitado a trabajadores remunerados y empleados por

¹²³⁹ OIT, *Garantizar un trabajo...*, *op. cit.*, párr. 1010. En Uruguay, por ejemplo, ante la inexistencia de una organización específica de empleadores domésticos, el Gobierno ha reconocido la Liga de Amas de Casa, Consumidores y Usuario como organización representativa a fin de que pudiesen iniciarse las negociaciones con el Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas, *vid.*, HOBDEN, C., *Voz y representación...*, *op. cit.*, p. 7.

¹²⁴⁰ HOBDEN, C., y GOLDBERG, H., *Mejorar las condiciones...*, *op. cit.*, p. 5.

¹²⁴¹ MATHER, C., *Los trabajadoras domésticas...*, *op. cit.*, p. 29.

¹²⁴² Negociado por la *Confédération Française Démocratique du Travail* (CFDT), la *Confédération Générale du Travail* (CGT), *Confédération Française des Travailleurs Chrétiens* (CFTC), *Force Ouvrière* (FO) y la *Federation des Particuliers Employeurs de France* (FEPFEM).

los diferentes hogares¹²⁴³. En los años sucesivos, primero en 2010 y luego en 2012, se adoptaron respectivamente el Convenio colectivo nacional para el sector de la ayuda, el acompañamiento, los cuidados y los servicios a domicilio, que ampara a las trabajadoras domésticas contratadas por organismos privados sin fines lucrativos¹²⁴⁴ y el Convenio colectivo nacional sobre servicios de asistencia a las personas que, en cambio, cubre las trabajadoras domésticas empleadas por empresas privadas¹²⁴⁵.

¹²⁴³ Actualmente, el Convenio colectivo nacional sobre empleados de empleadores particulares de 24 de noviembre de 1999, ha sido reemplazado por el Convenio colectivo nacional de empresarios privados y trabajo a domicilio de 15 de marzo de 2021. Puede consultarse este último documento en el siguiente enlace: https://www.legifrance.gouv.fr/conv_coll/id/KALICONT000044594539 (última consulta: 21.10.2022).

¹²⁴⁴ En representación de los empleadores participaron la *Union nationale des associations* (ADMR); *Union nationale de l'aide, des soins et des services aux domiciles*; *Fédération nationale des associations de l'aide familiale populaire* (FNAAFP-CSF) y *ADESSA-A Domicile fédération nationale*; y por la parte de los trabajadores la *Fédération nationale des syndicats des services de santé et services sociaux* CFDT; *Syndicat national autonome du personnel de l'aide à domicile* (SNAPAD). Puede accederse al texto completo del convenio colectivo en el siguiente enlace: https://www.legifrance.gouv.fr/conv_coll/id/KALIARTI000025805469/?idConteneur=KALICONT000025805800&origin=list (última consulta: 01.11.2022)

¹²⁴⁵ Los empleadores estuvieron representados por la *Fédération du Service aux Particuliers* (FESP) y *Fédération française des Services à la Personne*; las trabajadoras, en cambio, fueron representadas por la *Confédération française démocratique du travail* (CFDT); *Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres* (CFE-CGC) y *Confédération française des travailleurs chrétiens* (FSS CFTC). Puede consultarse el texto íntegro del convenio colectivo en el siguiente enlace: https://www.legifrance.gouv.fr/conv_coll/id/KALIARTI000026943205/?idConteneur=KALICONT000027084096&origin=list (última consulta: 02.11.2022)

Considerados conjuntamente, estos convenios abarcan a la mayor parte del sector doméstico¹²⁴⁶.

Los convenios colectivos no son muy comunes en el sector doméstico¹²⁴⁷. El artículo 18 del Convenio núm. 189, no obstante, los contempla como uno de los medios para poner en práctica sus disposiciones, por lo que cabe entender que, de conformidad con la legislación internacional y la práctica nacional, las trabajadoras domésticas gozan del derecho a negociar colectivamente todos los aspectos de su empleo regulados por el Convenio, incluidos los requisitos de edad mínima, la protección contra la violencia, el acoso y el abuso, las condiciones de trabajo, los contratos, la situación de las trabajadoras internas, las horas de trabajo, el descanso y las vacaciones, la seguridad y salud en el trabajo, el acceso a la justicia e incluso los mecanismos de resolución de conflictos¹²⁴⁸.

De hecho, el propio Convenio núm. 189 indica el camino a seguir al reconocer la legitimación de los sindicatos más representativos y de las organizaciones patronales más representativas como órganos de consulta en la regulación de los derechos ahí contenidos por la legislación nacional, ahí

¹²⁴⁶ Según los últimos datos, estos cubren a 3,3 millones de empleadores particulares y 1,3 millones de trabajadoras que generan 8,2 millones de euros en salarios netos pagados y 1,4 millones de horas remuneradas. Extraído de FEPEM., *Le secteur des particuliers employeurs et de l'emploi à domicile*, Rapport sectoriel, 2022, disponible en el siguiente enlace: https://www.fepem.fr/wp-content/uploads/Web_fepem-rapportsectoriel2022.pdf (última consulta: 19.11.2022)

¹²⁴⁷ Es cierto que en los años setenta en Francia y Alemania los convenios colectivos ya regulaban algunas de las condiciones de trabajo del sector doméstico, sin embargo, se trataba de supuestos puntuales. En ILO, “*The employment and conditions of domestic workers in private household: an ILO survey*”, *International Labour Review*, no. 102, 1970, p. 395.

¹²⁴⁸ Seguimos la interpretación de la CEACR extraída de OIT, *Garantizar un trabajo...*, *op. cit.*, párr. 1014.

donde las organizaciones representativas de las trabajadoras domésticas y las organizaciones representativas de los empleadores de las trabajadoras domésticas no existan¹²⁴⁹.

Por su parte, la Recomendación núm. 163 dispone en su párrafo 4 que la negociación colectiva debería poder desarrollarse en cualquier nivel. De modo que cuando las trabajadoras domésticas sean contratadas por empresas de servicios, se admite la negociación colectiva a nivel de establecimiento o empresa, pero la legislación también debería prever la negociación colectiva a nivel de rama de actividad, de la industria, así como a nivel local, regional o nacional.

La mayoría de los convenios colectivos adoptados en el marco del trabajo doméstico se han alcanzado a nivel nacional¹²⁵⁰. Además de Francia, en Italia el primer convenio colectivo en regular el trabajo doméstico data de 1974. Este Convenio fue suscrito por Filcams-CGIL, FisasCat-CISL, Uiltucs-IUL y Federcolf, del lado de los trabajadores, y la Federación Nacional del Clero Italiano (FNCI) y *Nuova Collaborazione*, del lado de los empleadores¹²⁵¹. En los años siguientes, los empleadores se organizaron para formar sus propias organizaciones representativas, creándose así la Asociación Nacional de Familias Empleadoras de Trabajadores Domésticos

¹²⁴⁹ Explica QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del...”, *op. cit.*, p. 19, que al admitirse este papel de consulta a las organizaciones sindicales u patronales más representativas, puede deducirse que la negociación colectiva es válida en este ámbito a través de los acuerdos generales.

¹²⁵⁰ *Cfr.*, el Cuadro 1 sobre Convenios colectivos y acuerdos tripartitos en OIT, *Mejorar las condiciones...*, *op. cit.*, pp. 6-7.

¹²⁵¹ Para más información al respecto, puede consultarse: <https://www.osservatoriolavorodomestico.it/ccnl-del-lavoro-domestico> (última consulta: 22.10.2022).

(DOMINA), que se adhirió al Convenio en 1996, y la Federación Italiana de Empleadores de Trabajadores Domésticos (FIDALDO), que lo hizo en 2001. El acuerdo vigente en la actualidad ha sido firmado en el 2020 y abarca los descansos, las vacaciones anuales pagadas, las prestaciones por enfermedad, las horas de trabajo, los índices salariales y la indemnización por despido¹²⁵². Aunque el Convenio carece de aplicación universal en la medida en que se aplica tan solo a aquellos empleadores que sean miembros de la DOMINA o la FIDALDO o a aquellos cuyos contratos remitan explícita o implícitamente a los acuerdos de negociación, los jueces que estudian demandas presentadas por trabajadoras domésticas no cubiertas formalmente por estos contratos, suelen basarse en las disposiciones sobre salarios y seguridad social para dictar sentencia¹²⁵³.

En definitiva, teniendo en cuenta los beneficios que ofrece este derecho para el colectivo doméstico y los desafíos que su ejercicio presenta, cabe destacar la importancia del párrafo 2,b) de la Recomendación núm. 201, que advierte que los Miembros deberían contemplar la posibilidad de adoptar o apoyar medidas destinadas a fortalecer la capacidad de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, las organizaciones que representen a las trabajadoras domésticas y las organizaciones que representen a los empleadores de trabajadoras domésticas, con el objetivo de promover de forma efectiva los intereses de sus miembros. De acuerdo con el párrafo 5 de la Recomendación núm. 163, estas podrían incluir

¹²⁵² Puede accederse al texto del Convenio, en vigor hasta finales de 2022, en el siguiente enlace: https://uiltucs.it/wp-content/uploads/2020/09/Ccnl_lavoro_domestico_2020.pdf (última consulta: 22.10.2022).

¹²⁵³ Precisa HOBDEN, C., *Voz y representación...*, *op. cit.*, p. 6, que esta tendencia judicial no se aplica a otras condiciones contractuales como, por ejemplo, las horas de trabajo o los permisos pagados.

medidas para que sus negociadores tengan la oportunidad de recibir una formación adecuada, la cual es especialmente pertinente en el sector doméstico teniendo en cuenta los problemas que afrontan en múltiples países sus trabajadoras tanto para organizarse como para ejercer su derecho a la negociación colectiva¹²⁵⁴.

6.1.2. La erradicación del trabajo forzoso

Las naturaleza específica del empleo doméstico hace que las trabajadoras del hogar sean especialmente vulnerables a la explotación laboral, e incluso a la explotación humana. Es importante no confundir estos términos, pues mientras el primero alude a un simple incumplimiento de la normativa laboral, el segundo se caracteriza por la cosificación de la persona o la ausencia total o relativa de la voluntariedad de la prestación del trabajo¹²⁵⁵.

Desde diversos organismos internacionales se han denunciado las reiteradas situaciones de explotación laboral y abusos y, en casos extremos, de servidumbre o esclavitud que acontecen en el marco del trabajo doméstico. El Consejo de Europa, en la Recomendación 1663, de 22 de junio de 2004, relativa a la esclavitud doméstica, servidumbre, personal *au*

¹²⁵⁴ OIT, *Garantizar un trabajo...*, *op. cit.*, párr. 1016.

¹²⁵⁵ MIÑARRO YANINI, M., “Formas esclavas de trabajo y servicio del hogar familiar: delimitación conceptual, problemática y propuestas”, *Relaciones laborales*, núm. 10, 2014, p. 2/14 (versión electrónica disponible en Smarteca) ha señalado que los medios de comunicación, a menudo, califican ciertas situaciones de “esclavitud” cuando realmente se trata de conductas abusivas de notable importancia. Este confusiónismo, destaca LOUSADA AROCHENA, J. F., “Normativa internacional contra...”, *op. cit.*, p. 159, es particularmente peligroso, en la medida en que se corre el riesgo de que, por difuminación de fronteras, se acabe por invisibilizar situaciones de verdadera esclavitud o servidumbre.

pair y matrimonios concertados por correo, expresó su preocupación ante la persistencia de la esclavitud en Europa, subrayando que actualmente los esclavos “modernos”¹²⁵⁶ son principalmente las mujeres y suelen trabajar en domicilios privados¹²⁵⁷. En esta misma línea, en 2015, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE (FRA, de sus siglas en inglés) describió la explotación de las trabajadoras domésticas como “una zona gris”, pues es tan común que no se concibe ni siquiera como una violación de los derechos humanos¹²⁵⁸.

Según recientes estimaciones de la OIT, en 2016 había alrededor de 16 millones de personas en situación de trabajo forzoso en la economía privada. El 24 por ciento de los adultos en situación de trabajo forzoso eran empleadas del hogar. Las mujeres y las niñas sumaban más de dos tercios de las víctimas de la esclavitud moderna, especialmente en la economía privada, que incluye también el empleo doméstico¹²⁵⁹.

Es fundamental, por tanto, que a la luz de estos datos se adopten medidas que de manera eficaz protejan al colectivo doméstico frente a estos atentados contra su dignidad.

¹²⁵⁶ En teoría, la esclavitud “tradicional” fue abolida por la AGNU en 1948. Sin embargo, defiende LENGELLÉ-TARDY, M., *La esclavitud moderna*, Bellaterra, Barcelona, 2002, que, en la práctica, lejos de ser un vestigio histórico, ésta no ha dejado nunca de existir, pasando de su forma más clásica a sus avatares en el siglo XXI.

¹²⁵⁷ En ella se afirma expresamente que “los esclavos de hoy son predominantemente mujeres y usualmente trabajan en hogares privados, como trabajadoras domésticas migrantes, *au pair* o las “novias por correo””.

¹²⁵⁸ FRA, *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union*, Fundamental Rights Agency, 2015, p. 53.

¹²⁵⁹ Estos datos han sido obtenidos de OIT y WFF, *Estimaciones mundiales sobre la esclavitud moderna: Trabajo forzoso y matrimonio forzoso*, Organización Internacional del Trabajo y Walk Free Foundation, Ginebra, 2017, pp. 10-12.

6.1.2.A. Trabajo forzoso, servidumbre y esclavitud doméstica

Trabajo forzoso, esclavitud y servidumbre son conceptos que a menudo se manejan indistintamente, pero cabe aclarar que no son sinónimos¹²⁶⁰.

El punto de partida de esta distinción la hallamos en algunos de los más importantes textos internacionales de derechos humanos. En este sentido, el artículo 4 de la DUDH dispone que “*nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre, la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas*”. De manera más detallada, el PIDESC establece en el artículo 8 que “*nadie estará sometido a esclavitud, la esclavitud y la trata de esclavos estarán prohibidas en todas sus formas*” (apdo. 1); que “*nadie estará sometido a servidumbre*” (apdo. 2), y que “*nadie será constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio*” (apdo. 3). Parecer ser, por tanto, que se trata de categorías independientes, si bien anticipamos ya la dificultad que puede suponer en ocasiones su deslinde.

A los efectos de definir la esclavitud, se estará a la Convención sobre la represión de la esclavitud de 1926, que la define como “el estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan atributos del derecho de propiedad o algunos de ellos”. Esta definición se reproduce y amplía en

¹²⁶⁰ Para esta breve demarcación conceptual nos hemos apoyado en BONET PÉREZ, J., “La interpretación de los conceptos de esclavitud y de otras prácticas análogas a la luz del ordenamiento jurídico internacional: Aproximación teórica y jurisdiccional”, en AA.VV. (Dir. PÉREZ ALONSO, E.), *El derecho ante las formas contemporáneas de esclavitud*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017; LOUSADA AROCHENA, J. F., “Normativa internacional contra...”, *op. cit.*, pp. 158-165; GARCÍA SEDANO, T., “Formas contemporáneas de esclavitud en el empleo doméstico”, *Lex social: revista de los derechos sociales*, vol. 9, núm. 2, 2019, pp. 91-114 y RIVAS VALLEJO, P., “Aproximación laboral a los conceptos de esclavitud, trabajo forzoso y explotación laboral”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, núm. 2, 2021, pp. 99-135.

el artículo 7.a) de la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, de 1956, que afirma que la “esclavitud” significa, tal y como es definida en la Convención de 1926, como “el estado o condición de las personas sobre las que se ejercen todos o parte de los poderes atribuidos al derecho de propiedad”, de manera que el “esclavo” es “toda persona en tal estado o condición”. Con arreglo al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de 1998, la “esclavitud” constituye además un crimen de lesa humanidad y se define como “el ejercicio de los atributos del derecho de propiedad sobre una persona, o de algunos de ellos, incluido el ejercicio de esos atributos en el tráfico de personas, en particular mujeres y niños” (art. 7). Todas estas definiciones pivotan, por consiguiente, sobre la idea de la propiedad¹²⁶¹.

La servidumbre, en cambio, no encuentra en el Derecho internacional una definición expresa. El artículo 1 de la Convención de 1956 se limita a reconocer la servidumbre por deudas¹²⁶² y de la gleba¹²⁶³ como prácticas análogas a la esclavitud. De hecho, la interpretación más elaborada que se ha hecho sobre esta institución se le suele atribuir al

¹²⁶¹ Lo cierto es que actualmente no existe una definición universalmente aceptada del término “esclavitud”, en efecto, este es concebido de manera diferente por los tribunales de las distintas regiones del mundo. In extenso, ALLAIN, J., “The definition of slavery in International Law”, *Howard Law Journal*, vol. 52, no. 2, 2009, pp. 239-276.

¹²⁶² Esta es definida como “el estado o la condición que resulta del hecho de que un deudor se haya comprometido a prestar sus servicios personales, o los de alguien sobre quien ejerce autoridad, como garantía de una deuda, si los servicios prestados, equitativamente valorados, no se aplican al pago de la deuda, o si no se limita su duración ni se define la naturaleza de dichos servicios”.

¹²⁶³ Alude a “la condición de la persona que está obligada por la ley, por la costumbre o por un acuerdo a vivir y a trabajar sobre una tierra que pertenece a otra persona y a prestar a ésta, mediante remuneración o gratuitamente, determinados servicios, sin libertad para cambiar su condición”.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH), que entiende que ésta “prohíbe una forma de negación de la libertad, particularmente grave” y engloba “además de la obligación de proporcionar a otra persona ciertos servicios (...) la obligación para el “siervo” de vivir en la propiedad de otra persona y la imposibilidad de cambiar su condición”¹²⁶⁴. Añade el Tribunal que, tal y como la entiende el artículo 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, la “servidumbre” supone una obligación de prestar servicios bajo el imperio de la coacción y que debe vincularse a la noción de “esclavitud” que la precede¹²⁶⁵. Ateniéndonos a esta definición, la servidumbre constituiría así un grado inferior en la sujeción personal que deriva de la cosificación de la persona en cuanto bien propiedad de un titular¹²⁶⁶.

De las tres formas tradicionales de explotación humana, la definición de “trabajo forzoso u obligatorio” es la única que se encuentra en el corpus normativo de la Organización. El artículo 2.1 del Convenio núm. 29, de 1930, sobre el trabajo forzoso, lo define como “todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente” aunque, de seguido, aclara que no se reputará trabajo forzoso el servicio militar obligatorio y otras prestaciones públicas obligatorias, la condena a trabajos forzosos, las prestaciones en caso de calamidad y los pequeños trabajos comunales. El Convenio núm. 105, de 1957, sobre la abolición del trabajo forzoso, concreta determinados fines con los cuales no debe imponerse el

¹²⁶⁴ STEDH (Sección Segunda), asunto *Siliadin c. Francia*, de 26 de julio de 2005 (Reclamación núm. 73316/01), párr. 122.

¹²⁶⁵ *Ibid.*, párr. 123.

¹²⁶⁶ RIVAS VALLEJO, P., “Aproximación laboral a...”, *op. cit.*, p. 116.

trabajo forzoso, pero no modifica la definición básica del concepto en el derecho internacional.

Por consiguiente, para que un determinado trabajo o servicio sea calificado como “forzoso”, deben concurrir dos elementos¹²⁶⁷: de una parte, la falta de voluntad y, de otra, la amenaza de castigo. El primero exige así que el trabajo sea obligatorio. De hecho, entiende la OIT, que si el consentimiento para trabajar ha sido dado “bajo la amenaza de una pena cualquiera”, ambos criterios se superponen, pues no puede haber “ofrecimiento voluntario” bajo amenaza¹²⁶⁸. La “imposición externa o una coacción indirecta que coarte la libertad de un trabajador de «ofrecerse voluntariamente» puede resultar no sólo de una disposición dimanante de las autoridades, como un instrumento reglamentario, sino también de prácticas adoptadas por empleadores” como puede ocurrir, por ejemplo, “cuando los trabajadores migrantes son inducidos a engaño y víctimas de falsas promesas, se les retienen los documentos de identidad o se les obliga a permanecer a disposición de un empleador”¹²⁶⁹.

En relación con el segundo de los elementos, la pena a la que se refiere el Convenio “podría revestir no sólo la forma de una sanción penal,

¹²⁶⁷ Para un examen detallado de estos dos elementos, *cfr.*, VALVERDE CANO, A. B., “It’s all about control: el concepto de trabajos forzosos”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3ª Época, núm. 22, 2019, pp. 239-299, quien, a partir de la jurisprudencia del TEDH, se detiene en el análisis de dos criterios concretos como son el de la carga desproporcionada y el de la carga desproporcionada y el de la naturaleza y volumen de trabajo.

¹²⁶⁸ OIT, *Erradicar el trabajo forzoso*, Estudio general relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y al Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), Informe III (Parte 1B), presentado en la 96ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2007, párr. 38.

¹²⁶⁹ *Ibid.*, párr. 39.

sino que podría tratarse también de la privación de cualquier derecho o ventaja”¹²⁷⁰. La amenaza de pena puede adoptar formas muy distintas, desde situaciones muy graves como, por ejemplo, la violencia física o la restricción de la libertad mediante la retención de los documentos de identidad, hasta supuestos más sutiles, normalmente de carácter psicológico, tales como la amenaza de denuncia a la policía o a las autoridades de inmigración cuando la víctima se encuentra en una situación laboral irregular¹²⁷¹.

Aunque en la práctica diferenciar el trabajo forzoso de la servidumbre resulta complicado, sobre la base de esta definición, el primero se situaría un escalón por debajo de la segunda, en cuanto la servidumbre no solo implica la falta de voluntad y realización de un trabajo bajo alguna forma coactiva, sino que las condiciones de trabajo y de vida, conllevan otras vulneraciones graves de derechos fundamentales que trascienden del ámbito laboral y se proyectan “sobre la forma de vida de la víctima y contraria a su dignidad, con una vocación de permanencia o de imposibilidad para ponerle fin que llega a socavar la resistencia psicológica de la víctima”¹²⁷².

A las anteriores formas de explotación humana, cabe además añadir la trata de personas, cuyo componente esencial es la finalidad de la misma, esto es la explotación, que como mínimo incluye el trabajo o los servicios

¹²⁷⁰ *Ibid.*, párr. 37.

¹²⁷¹ Ejemplos extraídos de OIT, *El costo de la coacción*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, presentado en la 98ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2009, p. 8.

¹²⁷² RIVAS VALLEJO, P., “Aproximación laboral a...”, *op. cit.*, p. 106.

forzosos, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos así como la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual¹²⁷³.

Como puede imaginarse, las características propias del trabajo doméstico lo convierten en una ocupación especialmente propensa a estos comportamientos abusivos. Tan propenso es, que en los últimos años, aun estando amparado por estos textos internacionales, parece que ha emergido una nueva forma contemporánea de esclavitud con sustantividad propia. Ésta ha sido acuñada como “servidumbre doméstica”.

La Relatora Especial sobre la formas contemporáneas de esclavitud incluidas sus causas y consecuencias – G. Shahinian – se refiere específicamente a la “servidumbre doméstica” como un problema de derechos humanos¹²⁷⁴. En su Informe defiende la existencia de una situación de servidumbre en aquellos casos “de explotación económica en que la víctima depende tanto del victimario que no puede abandonar esa situación de explotación”¹²⁷⁵.

Según la Relatora, esta dependencia extrema puede ser el resultado de toda una serie de factores físicos, económicos, sociales, culturales y jurídicos y, observa, que “Aunque cada uno de estos factores puede no ser lo suficientemente poderoso por sí mismo para crear la aguda dependencia

¹²⁷³ Artículo 3.a) del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, firmado en Palermo el 15 de noviembre de 2000.

¹²⁷⁴ Destaca el Informe de la AGNU, “La servidumbre doméstica...”, *op. cit.*, que “A la sombra de la industrial mundial del trabajo doméstico, un gran número de personas, en su mayoría mujeres y niñas, se ven privadas de su dignidad. Estas personas están sometidas de forma invisible a servidumbre doméstica, que es contraria a la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 4) y al derecho de los tratados de derechos humanos”.

¹²⁷⁵ *Ibid.*, párr. 47.

que caracteriza a la servidumbre, pueden reforzarse unos a otros creando una red de factores de dependencia que la víctima no puede sortear”¹²⁷⁶.

- Los factores económicos incluyen, por ejemplo, los adelantos o aplazamientos en el pago destinados, salarios por debajo del umbral de pobreza, el pago en especie o la prohibición de cambiar libremente de empleador.
- La vulneración de los derechos civiles aluden a la restricción de libertad de circulación, la retención del documento de identidad o la obligación de residir en el hogar del empleador. A ello se le suma, además, su aislamiento, lo que les dificulta la posibilidad de denunciar la explotación a las autoridades públicas o a obtener apoyo de los sindicatos o de familiares y amigos.
- La vulneración de derechos económicos y sociales hace referencia a la amenaza de no proporcionarle alimentos o atención médica básica, cuando para acceder a ello la persona trabajadora depende de la conducta del empleador.
- Los maltratos físicos o psicológicos pueden, a su vez, reforzar otros patrones de sumisión basados en la discriminación por motivos racial o étnico, o género.

La configuración de esta “nueva” categoría refleja cuán habituales son las situaciones de servidumbre en el ámbito doméstico. Sin duda

¹²⁷⁶ *Ibid.*, párrs. 47-51.

alguna, constituyen una de las prácticas abusivas más graves en este sector¹²⁷⁷.

Desde la doctrina académica se ha lamentado la falta de reconocimiento expreso de estas situaciones en el Convenio núm. 189¹²⁷⁸. El artículo 3.2.b) de la norma, en efecto, se limita a exigirle a los Miembros que adopten, en lo que respecta a las trabajadoras domésticas, medidas para respetar, promover y hacer realidad la eliminación efectiva de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio. ¿Significa esto que la norma tan solo prevé protección frente a las situaciones de “trabajo forzoso u obligatorio”? La respuesta a esta pregunta es obviamente negativa en cuanto el Estudio General de la OIT de 2008 puntualiza que dentro de dicha expresión tienen cabida “las secuelas de la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud y las diversas formas de servidumbre por deudas, así como las nuevas formas de trabajo forzoso que han hecho aparición en décadas recientes”¹²⁷⁹.

Es más, ante la mayor vulnerabilidad de las trabajadoras domésticas en régimen interno a estas prácticas, el artículo 9.a) del Convenio insta a los Miembros a adoptar medidas que garanticen que estas trabajadoras puedan alcanzar libremente con el empleador o empleador potencial un acuerdo sobre si residirán o no en el hogar para el que trabajarán, reconociendo así una posición negociadora más semejante a la de los demás trabajadores. En

¹²⁷⁷ ENSALACO, M., “Ensuring decent work for domestic workers: An integral approach to the prevention of labor trafficking”, *Intervultural Human Rights Law Review*, vol. 7, 2012, pp. 45-76.

¹²⁷⁸ En este sentido, ENSALACO, M., “Ensuring decent work...”, *op. cit.*, p. 49 y CABEZA PEREIRO, J., “El trabajo doméstico...”, *op. cit.*, p. 10/30.

¹²⁷⁹ OIT, *Dar un rostro...*, *op. cit.*, párr. 272.

todo caso, como se acordó durante las negociaciones en la CIT, esto no implica la prohibición del empleador de establecer la residencia de la empleadora doméstica como condición para el empleo, pues en determinadas circunstancias este requisito puede ser inevitable, sobre todo cuando se trata del cuidado de familiares ancianos o enfermos¹²⁸⁰.

La letra c) del artículo 9 del Convenio impone, además, a los Miembros la obligación de asegurarles a las trabajadoras domésticas el derecho a conservar sus documentos de viaje y de identidad. Esta previsión aborda una práctica muy extendida en algunos países, que consiste en la confiscación por parte de los empleadores de los documentos de las trabajadoras domésticas residentes en sus hogares a fin de evitar que abandonen la relación de trabajo, lo que genera como mínimo una situación equivalente al trabajo forzoso¹²⁸¹

Desde luego, no podía faltar la inclusión del derecho a no ser sometido al trabajo forzoso u obligatorio en el texto del Convenio núm. 189, pues es piedra angular del concepto de trabajo decente y uno de los derechos humanos más básicos entre los que competen a la Organización¹²⁸². Además, la meta 8.7 de los ODS plasma el compromiso universal de

¹²⁸⁰ Puede verse el hilo del debate en OIT, *Actas provisionales núm. 12*, 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párrs. 464-467 y OIT, *Actas provisionales núm. 15*, 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011, párrs- 470-493.

¹²⁸¹ Lo documenta KAGAN, S., *Domestic workers and employers in Arab States: Promising practices and innovative models for a productive working relationship*, ILO White Paper, Regional Office for Arab States, International Labour Organization, Beirut, 2017, pp. 5-6.

¹²⁸² OIT, *Dar un rostro...*, op. cit., párr. 252.

erradicar el trabajo forzoso y el trabajo infantil y poner fin a la esclavitud moderna y a la trata de personas.

6.1.2.B. Abusos, acoso y violencia

Las formas contemporáneas de esclavitud y servidumbre domésticas están, asimismo, estrechamente conectadas con otro tema que es el del abuso, acoso y la violencia en el trabajo¹²⁸³.

Desgraciadamente, la naturaleza específica de la relación laboral del trabajo doméstico facilita la ocurrencia de estas situaciones intolerables. Las mujeres y niñas empleadas como trabajadoras domésticas en hogares privados corren el riesgo de sufrir agresiones psicológicas, físicas y sexuales.

Las empleadas del hogar migrantes suelen encontrarse en una situación de mayor vulnerabilidad debido a una serie de factores tales como la barrera lingüística, el desconocimiento de sus derechos, la falta de apoyo, las normas de migración restrictivas que limitan su capacidad de movimiento, la situación migratoria que las tiene “atadas” al empleador o las presiones y deudas financieras que las hacen temer perder su empleo¹²⁸⁴. El riesgo de abuso es mayor cuando las trabajadoras domésticas están confinadas en el hogar.

¹²⁸³ LOUSADA AROCHENA, J. F., “El Convenio 190 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la violencia y el acoso en el trabajo”, *Revista de Derecho Social*, núm. 88, 2019, p. 57 pone de manifiesto la cercanía entre las situaciones de violencia y acoso en el trabajo con situaciones como la prohibición de trabajo forzoso, trabajo infantil y prohibición de discriminación.

¹²⁸⁴ OIT, *Garantizar un trabajo...*, *op. cit.*, párr. 690.

En un informe publicado en el año 2006 por HRW, se pone de manifiesto que del total de trabajadoras domésticas entrevistadas en todo el mundo, prácticamente todas ellas habían sufrido alguna forma de acoso psicológico¹²⁸⁵. Los constantes acosos verbales – insultos y amenazas – suelen ir acompañados de abusos físicos que se producen en un contexto general de carga de trabajo excesiva, descansos mínimos, alimentación insuficiente y condiciones de vida indecentes. Este trato refuerza la dominación y el control de los empleadores sobre las trabajadoras domésticas, lo que reduce las posibilidades de que se resistan y decidan denunciar las condiciones de empleo abusivas

Los supuestos de violencia física van desde bofetadas hasta fuertes palizas, golpes y quemaduras, entre otras formas de violencia. De hecho, se han documentado casos en los que estos abusos han sido tan graves que han llevado a la hospitalización o la muerte¹²⁸⁶.

El acoso sexual de las trabajadoras domésticas se ha caracterizado como un “fenómeno generalizado” en algunas partes del mundo¹²⁸⁷. Nunca sabremos su verdadera dimensión ya que es muy probable que muchas de estas trabajadoras no denuncien por miedo a posibles represalias por parte de sus empleadores. Un estudio de la OIT-IPEC en el Salvador revela que

¹²⁸⁵ Son espeluznantes los testimonios de trabajadoras domésticas relatados en HRW, “Swept under the...”, *op. cit.*, 2006.

¹²⁸⁶ Véase la noticia “Singaporean who tortured and kill Myanmar maid gets 30 years in jail”, publicada el 22 de junio de 2021, disponible en el siguiente enlace: <https://www.bbc.com/news/world-asia-57563235> (última consulta: 20.10.2022).

¹²⁸⁷ ORE-AGUILAR, G., “Sexual Harassment and Human Rights in Latin America”, en AA.VV. (Ed. WING, A. K.), *Global Critical Race Feminism. An International Reader*, New York University Press, New York, 2000, p. 368 alude expresamente al contexto latinoamericano.

el 15,5 por ciento de las trabajadoras domésticas que habían decidido cambiar empleador lo habían hecho por motivos de acoso o abuso sexual¹²⁸⁸. Sin ir más lejos, el informe “Violencia sexual a mujeres inmigrantes del sector de los cuidados” recoge que, en España, una de cada diez mujeres que trabajan en el sector doméstico narran alguna situación de acoso sexual, pero que su especial vulnerabilidad dificulta su denuncia¹²⁸⁹.

Con carácter general, los autores de estas agresiones son los empleadores directos. Se han dado igualmente casos en los que éstos eran familiares o amigos del empleador u otro trabajador doméstico del hogar¹²⁹⁰. También se han denunciado abusos y acoso a las trabajadoras domésticas por parte de intermediarios como, por ejemplo, las agencias de empleo privadas y los intermediarios en la contratación¹²⁹¹.

A fin de proteger debidamente la integridad física y moral y la dignidad humana de las trabajadoras domésticas, el Convenio núm. 189 establece en el artículo 5 la obligación positiva de los Estados miembros de “adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos gocen de una protección efectiva contra toda forma de abuso, acoso y violencia”.

La dedicación de un precepto específico del Convenio, en cuanto instrumento internacional vinculante para los Estados signatarios, refleja la preocupación de la Organización por un asunto que está entre los desafíos

¹²⁸⁸ GODOY, O., *El Salvador. Trabajo infantil doméstico: Una evaluación rápida*, ILO-IPEC, Ginebra, 2002, p. 24.

¹²⁸⁹ PALOP LÁINEZ, C., COSTA LLOPIS, A. y RÉHEL, M., *Violencia sexual a mujeres inmigrantes del sector de los cuidados*, Asociación por Ti Mujer, 2020.

¹²⁹⁰ OIT, *Garantizar un trabajo...*, *op. cit.*, párr. 691.

¹²⁹¹ IDWF, *Platform of demands. Violence and harassment against women and men in the world of work*, International Federation of Domestic Workers, Geneva, 2018, p. 10.

más manifiestos que plantea la consecución de unas condiciones de trabajo y de vida decentes en este sector¹²⁹².

La expresa inclusión de los términos “protección efectiva” en el contenido del artículo 5 de la norma implica que, además de estar cubiertos por la legislación pertinente, los Estados miembros deben adoptar medidas proactivas para promover y garantizar en la práctica su derecho a un lugar libre de abusos, acoso y violencia¹²⁹³.

Este precepto genérico es acompañado por el párrafo 7 de la Recomendación núm. 201, que establece un listado ejemplificativo de medidas prácticas que debieran ser puestas en marcha por los Miembros con el objeto de proteger a las trabajadoras domésticas del abuso, el acoso y la violencia.

La Recomendación alienta así a los Miembros a crear “mecanismos de queja accesibles con el fin de que los trabajadores domésticos puedan informar de casos de abuso, acoso y violencia” (párr. 7.a)). Añade que los Miembros deberían considerar el establecimiento de mecanismos para “asegurar que todas las quejas de abuso, acoso y violencia se investiguen y sean objeto de acciones judiciales, según proceda” (párr. 7.b)). Asimismo, les recomienda establecer “programas para la reubicación y la readaptación de los trabajadores domésticos víctimas de abuso, acoso y violencia, inclusive proporcionándoles alojamiento temporal y atención de salud” (párr. 7.c)).

¹²⁹² CABEZA PEREIRO, J., “El trabajo doméstico...”, *op. cit.*, p. 12/30.

¹²⁹³ Así lo entiende la CEACR en OIT, *Garantizar un trabajo...*, *op. cit.*, párr. 693.

En relación con esta materia, cabe traer a colación el reciente Convenio núm. 190, de 2019, sobre la violencia y el acoso y la Recomendación núm. 206 que lo acompaña, que reconocen el derecho de toda persona a un trabajo libre de violencia y acoso.

Dejando de lado el interesante debate respecto de los tipos de conducta prohibidas e incluidas en los conceptos de violencia y acoso, así como la pluralidad de conductas reprochables, punibles e inaceptables, cuya delimitación, conforme al artículo 1.2 de la norma, corresponderá a los legisladores nacionales¹²⁹⁴; este Convenio es relevante por dos motivos: en primer lugar, por ofrecer una definición general y consensuada de violencia y acoso en el trabajo y, en segundo lugar, por preocuparse explícitamente por trabajadores y trabajadoras pertenecientes a uno o varios grupos vulnerables, incluidas las trabajadoras domésticas.

En particular, el artículo 1 señala que a efectos del presente Convenio:

“a) la expresión «violencia y acoso» en el mundo del trabajo designa un conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables, o de amenazas de tales comportamientos y prácticas, ya sea que se manifiesten una sola vez o de manera repetida, que tengan por objeto, que causen o sean susceptibles de causar, un daño físico, psicológico, sexual o económico, e incluye la violencia y el acoso por razón de género”, precisando a continuación que el acoso y violencia por razón de género es aquel que va dirigido “contra las personas por razón de su sexo o género, o que afectan de manera desproporcionada a personas de un sexo o género determinado, e incluye el acoso sexual”.

¹²⁹⁴ Sobre esta cuestión puede verse el interesante trabajo de YAGÜE BLANCO, S., “El Convenio núm. 190 de la OIT sobre violencia y acoso: delimitación de su ámbito de aplicación ante la posible ratificación por España”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 57, 2020, p. 32.

Nótese que la norma no distingue entre *violencia y acoso*, en su lugar los configura como un concepto único¹²⁹⁵, lo que permite abarcar sus diversas y plurales manifestaciones¹²⁹⁶. No se limita a cubrir comportamientos reiterados, sino que se extiende a toda manifestación de violencia, incluso a aquellos casos puntuales o aislados¹²⁹⁷. Tampoco exige el carácter intencional de la conducta, pues acepta tanto que el conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables, o de amenazas de tales comportamientos y prácticas, tenga por objeto el daño físico, psicológico, sexual o económico (es decir, que exista intencionalidad lesiva), que lo causen (que se produzca un resultado dañino sin mediar intención), e incluso cuando sean susceptibles de causarlo (sin que llegue a efectivamentamente a producirse).

Esta minimización del elemento teleológico (intencionalidad lesiva) en la configuración conceptual de la violencia o acoso laboral, “supone (...) una evidente ampliación del ámbito aplicativo sobre el que se proyecta el marco de protección jurídica diseñado, al incluir aquellas conductas que, aun careciendo de propósito alguno al respecto, han generado un resultado

¹²⁹⁵ Como manifiesta el propio Convenio, nada impide que “la violencia y el acoso puedan definirse en la legislación nacional como un concepto único o como conceptos separados” (art. 1.2.).

¹²⁹⁶ Explica YAGÜE BLANCO, S., “El Convenio núm. 190...”, *op. cit.*, p. 519, que, si bien durante las negociaciones se realizó un gran esfuerzo por delimitar las conductas prohibidas, en el último momento se decidió optar por una definición amplia posiblemente para lograr un mayor número de ratificaciones.

¹²⁹⁷ Seguimos a LOUSADA AROCHENA, J.F., “El Convenio 190...”, *op. cit.*, p. 59 y PONS CARMENA, M. “Aproximación a los nuevos conceptos sobre violencia y acoso en el trabajo a partir de la aprobación del Convenio OIT 90”, *Labos: Revista de derecho del trabajo y protección social*, vol. 1, 2020, p. 38.

(ambiente o entorno de trabajo hostil, degradante u ofensivo) susceptible de dañar a los trabajadores afectados”¹²⁹⁸.

La voluntad del Convenio de garantizar la mayor protección frente a la violencia y el acoso ha quedado también reflejada en su amplio ámbito de aplicación. La norma acomete una interpretación omnicomprendensiva del “mundo del trabajo” tanto en el frente subjetivo, objetivo como causal¹²⁹⁹. En este sentido, desde el prisma subjetivo, el Convenio se aplica a los trabajadores asalariados *típicos*, las personas trabajadoras cualquiera que sea su situación contractual, las personas en formación, los pasantes y aprendices, los voluntarios, los que buscan empleo, los postulantes a una oferta de trabajo, y también a las personas que ejercen la autoridad, las funciones y las responsabilidades propias de un empleador (art. 1.2). Desde una óptica objetiva, la norma se aplica, sin ningún tipo de cláusula de flexibilidad, a todos los sectores de actividad, sean públicos o privados, la economía formal e informal – esta precisión es de especial importancia para el empleo doméstico – y tanto en las zonas urbanas como rurales (art. 2.2). Por último, desde la dimensión causal, la norma se aplica a la violencia y al

¹²⁹⁸ CORREA CARRASCO, M., “El elemento teleológico (intencionalidad lesiva) en el concepto de violencia y acoso laboral contenido en el Convenio 190 OIT”, AA.VV. (CORREA CARRASCO, M. y QUINTERO LIMA, M. G.), *Violencia y acoso en el trabajo. Significado y alcance del Convenio n° 190 OIT en el marco del trabajo decente*, Dykinson, Madrid, 2021, p. 24.

¹²⁹⁹ Lo destaca TOMEI, M., “Un mundo de trabajo libre de violencia y acoso: la apuesta del nuevo Convenio núm. 190 y Recomendación núm. 206 de la Organización Internacional del Trabajo”, *Noticias Cielo*, núm. 11, 2019, p. 2 y OLARTE ENCABO, S., “Los principios fundamentales...”, *op. cit.*, pp. 75 y 76, quien profundiza sobre el enfoque absolutamente inclusivo de la norma.

acoso en el mundo del trabajo que acontecen “durante el trabajo”, “en relación con el trabajo” o “como resultado del mismo” (art. 3¹³⁰⁰).

No cabe pues dudar de la aplicación del Convenio 190 y la Recomendación núm. 206 al ámbito del trabajo doméstico, cuya protección alcanzará no solo a los espacios privados donde el control supone un gran desafío, a los lugares de descanso o aseo – de especial importancia cuando la trabajadora convive con el empleador – o a los desplazamientos que se puedan realizar con el empleador, por ejemplo, a las residencias de vacaciones; sino también y, sobre todo, a todas las trabajadoras domésticas, ya sean autóctonas o extranjeras, con independencia de si desarrollan sus servicios en la economía formal o informal.

Con este planteamiento se pretende básicamente proteger la dignidad humana de todas las personas, que constituye el núcleo sobre el cual giran todos los demás derechos humanos y entronca directamente con el objetivo internacional de la OIT: el trabajo decente.

¹³⁰⁰ Según el artículo 3 del Convenio, esto incluye: “a) en el lugar de trabajo, inclusive en los espacios públicos y privados cuando son un lugar de trabajo; b) en los lugares donde se paga al trabajador, donde éste toma su descanso o donde come, o en los que utiliza instalaciones sanitarias o de aseo y en los vestuarios; c) en los desplazamientos, viajes, eventos o actividades sociales o de formación relacionados con el trabajo; d) en el marco de las comunicaciones que estén relacionadas con el trabajo, incluidas las realizadas por medio de tecnologías de la información y de la comunicación; e) en el alojamiento proporcionado por el empleador, y f) en los trayectos entre el domicilio y el lugar de trabajo”.

6.1.3. La protección de los/as niños/as

Un “niño/a” es, con arreglo al Derecho internacional público, todo ser humano menor de dieciocho años¹³⁰¹. Esto, sin embargo, no significa que todo aquel trabajo realizado por un niño sea en sí mismo incompatible con las normas internacionales.

Los dos convenios fundamentales de la OIT que abordan expresamente este asunto – el Convenio núm. 138, de 1973, sobre la edad mínima y el Convenio núm. 182, de 1999, sobre las peores formas de trabajo infantil – identifican tres tipologías principales de trabajo infantil. Éstas no tienen por qué ser excluyentes, pues cabe la posibilidad de que en un mismo niño concurra simultáneamente más de una de estas situaciones¹³⁰².

- El trabajo de niños por debajo de la edad mínima legal para trabajar, establecida por un país de conformidad con las normas internacionales¹³⁰³.
- El trabajo realizado por niños menores de dieciocho años en situaciones que constituyen una de las peores formas de trabajo infantil, a saber, todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud como, por ejemplo, la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condiciones de siervo, y el

¹³⁰¹ Artículo 1 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989 y artículo 2 del Convenio núm. 182, de 1999, sobre las peores formas de trabajo infantil.

¹³⁰² OIT, *Guía práctica para erradicar el trabajo infantil y proteger a los jóvenes trabajadores en el trabajo doméstico*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2017, p. 27.

¹³⁰³ Artículo 2 del Convenio núm. 138, de 1973, sobre la edad mínima.

trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos; la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; y la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, especialmente la producción y el tráfico de estupefacientes¹³⁰⁴.

- El trabajo peligroso, es decir, aquel que por su naturaleza o por las condiciones en que se lleve a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños¹³⁰⁵.

Pese a los avances que se han producido en las últimas décadas para erradicar el trabajo infantil, estimaciones mundiales recientes indican que el número de niños que se encuentra en situación de trabajo infantil ha aumentado a 160 millones, lo que representa casi 1 de cada 10 niños en todo el mundo¹³⁰⁶.

El trabajo doméstico es uno de aquellos sectores de la economía que atrae un número significativo de menores¹³⁰⁷. Se estima que a nivel mundial 17,2 millones de niños participan en el sector doméstico remunerado, de los

¹³⁰⁴ Artículo 3 del Convenio núm. 182, de 1999, sobre las peores formas de trabajo infantil.

¹³⁰⁵ Artículo 3 del Convenio núm. 182, de 1999, sobre las peores formas de trabajo infantil y artículo 3.d) del Convenio núm. 182, de 1999, sobre las peores formas de trabajo infantil.

¹³⁰⁶ Esto supone un incremento de 8,4 millones de niños en tan solo cuatro años. *Vid.*, OIT y UNICEF, *Resumen ejecutivo. Trabajo infantil: Estimaciones mundiales 2020, tendencias y el camino a seguir*, Organización Internacional del Trabajo y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Nueva York, 2021, p. 5.

¹³⁰⁷ Como se indica en numerosas publicaciones, el trabajo infantil doméstico es una de las formas de trabajo infantil más comunes y tradicionales. Por todos, RAMÍREZ MACHADO, J. M.^a, *Domestic work, conditions...*, *op. cit.*

cuales el 67 por ciento se considera en situación de trabajo infantil y el 21,4 por ciento de las niñas trabajadoras domésticas se encuentran involucradas en formas peligrosas de trabajo infantil. La mayoría de estas niñas son reclutadas o incorporadas al servicio doméstico cuando son muy pequeñas, de manera que todavía no han alcanzado la edad mínima para empezar a trabajar. Según los estudios realizados sobre el trabajo infantil doméstico, de todas las niñas trabajadoras domésticas, el 65,1 por ciento son menores de 14 años, de los cuales 7,4 millones están en el grupo de edad de 5 a 11 años y 3,8 millones en el grupo de edad de 12 a 14 años¹³⁰⁸.

Aunque con carácter general, el trabajo infantil es más frecuente entre el sexo masculino¹³⁰⁹, esta tendencia se invierte en el sector doméstico en la medida en que el 67,1 por ciento lo componen niñas que son inicialmente asignadas a familias de acogida para su educación y bienestar pero que, desafortunadamente, acaban viéndose frecuentemente privadas del derecho a ir a la escuela y obligadas a asumir tareas que exceden

¹³⁰⁸ Cifras obtenidas de OIT, *Guía práctica para erradicar el trabajo infantil y proteger a los jóvenes trabajadores en el trabajo doméstico*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2017, p. iv.

¹³⁰⁹ En todas las franjas de edad, el trabajo infantil es más frecuente entre los niños que entre las niñas. Puede comprobarse en el siguiente enlace: https://www.ilo.org/ipecc/ChildlabourstatisticsSIMPOC/WCMS_817934/lang-es/index.htm (última consulta: (10.10.2021))

ampliamente su capacidad física y también psicológica¹³¹⁰. De hecho, hay más niñas menores de 16 años empleadas en el trabajo doméstico que en cualquier otra categoría de trabajo infantil¹³¹¹.

Las características propias del empleo doméstico convierten el trabajo infantil doméstico en uno de los fenómenos de vulneración de los derechos de la infancia más complejos de abordar¹³¹². De hecho, la OIT, ya en 1989, declaró que “los jóvenes que trabajan como sirvientes suelen ser los niños más vulnerables y explotados, y los más difíciles de proteger”¹³¹³.

Así pues, en aras de ofrecerles una protección adecuada y erradicar el trabajo infantil doméstico, incluidas sus peores formas, el Convenio núm. 189 y la Recomendación núm. 201 incorporan un marco específico

¹³¹⁰ Las niñas predominan en el servicio doméstico pues, como ya venimos diciendo a lo largo de la presente investigación, en muchos países se sigue pensando que se trata de un “trabajo de mujeres”. En aquellas sociedades en las que se considera que el género femenino tiene obligaciones para con la familia, el trabajo doméstico suele ser visto como la ocupación perfecta en cuanto constituye el entrenamiento y preparación previos para el matrimonio. En muchos casos, para aquellas familias que se hallan en condiciones de pobreza, el trabajo doméstico representa la solución perfecta frente a la necesidad de ganar dinero o, incluso, de reducir gastos. A modo de contrapartida, los empleadores encuentran en el empleo de estas niñas una “alternativa barata”, que suele hacerles sentir “benévolos” por “acoger” en sus hogares a niñas y ofrecerles la oportunidad de trabajar a cambio de comida y alojamiento. *Cfr.*, OIT, *Guía práctica para erradicar el trabajo infantil y proteger a los jóvenes trabajadores en el trabajo doméstico*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2017, p. 34.

¹³¹¹ OIT, *¿Ayudantes o esclavos? Comprender el trabajo infantil doméstico y cómo intervenir*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2004, p. iii.

¹³¹² Queremos aclarar que a lo largo de esta investigación, cuando hablamos de “trabajo infantil doméstico” nos estamos refiriendo al trabajo ejecutado por niñas en el sector doméstico, con o sin remuneración, en hogares de terceros o empleadores. Quedarían así excluidos de esta definición los menores que efectúan tareas domésticas en sus propios hogares en la medida en que se encuentra ausente el elemento de la relación laboral.

¹³¹³ ILO, *Still so far to go: Child workers in the world today*, International Labour Organization, Geneva, 1989, citado en *¿Ayudantes o esclavos? Comprender el trabajo infantil doméstico y cómo intervenir*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2004, p. 9.

regulador del trabajo infantil doméstico que, además de construirse a partir de las disposiciones establecidas en los Convenios núm. 138 y 182 OIT, las complementa. Si bien el artículo 3.2.c) del Convenio núm. 189 dispone, en términos generales, que todo Miembro deberá adoptar, en lo que respecta a las trabajadoras domésticas, medidas para respetar, promover y hacer realidad la abolición efectiva del trabajo infantil, es el artículo 4 de la norma el que propone dos medidas concretas para ello: de una parte, la obligación de los Miembros de fijar una edad mínima como medio para evitar que las niñas pequeñas se incorporen al sector y, de otra, el aseguramiento de la escolaridad obligatoria, especialmente para las jóvenes trabajadoras domésticas en edad legal de trabajar.

6.1.3.A. La fijación de la edad mínima

El artículo 4.1 del Convenio núm. 189 exige a todos los Miembros que establezcan una edad mínima para las trabajadoras domésticas compatibles con los dos convenios fundamentales sobre trabajo infantil, edad que no podrá ser inferior a la edad mínima estipulada en la legislación nacional para los trabajadores en general. El principal objetivo de este

precepto es el de permitir el correcto desarrollo del menor y asegurarle una educación básica antes de adentrarse en el mercado laboral¹³¹⁴.

Esta disposición nos obliga a remitirnos al Convenio núm. 138, concretamente al artículo 2.3, cuya regla general dispone que la edad mínima de admisión al empleo no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar o, en todo caso, a 15 años. Ahora bien, el Convenio permite una mayor flexibilidad para aquellos Estados cuya economía y medios de educación estén “insuficientemente” desarrollados (art. 2.4). En este sentido, los países en desarrollo que encuentren dificultades para hacer cumplir una edad mínima general de 15 años, cuentan con la posibilidad de establecer, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores pertinentes, la edad mínima inicial en 14 años¹³¹⁵.

¹³¹⁴ El trabajo doméstico infantil es sumamente perjudicial para el desarrollo del menor. Por su propia naturaleza, el trabajo infantil doméstico puede acarrear graves peligros para la salud del menor. A menudo se espera de las niñas trabajadoras domésticas que desempeñen tareas que no se corresponden ni con su edad ni con su fuerza física. Levantar cargas pesadas, utilizar productos tóxicos y nocivos, usar herramientas y utensilios peligrosos, trabajar largas jornadas de trabajo, estar mal alimentadas, alojarse en espacios inadecuados, estar separadas de la familia y los amigos y, en situaciones extremas, padecer malos tratos o ser objeto de abusos sexuales, confinamiento o humillaciones no sólo pone en peligro la salud física del menor, sino también su salud psicológica. Además, el hecho de privarles de una educación o las propias dificultades con las que tienen que lidiar al momento de combinar el trabajo doméstico con la escolarización, tiene importantes repercusiones en la capacidad del menor para construir un futuro mejor. En cualquier caso, A estas niñas, no solo se les priva de sus derechos a la educación o a la salud, sino de otros muchos derechos que les son expresamente reconocidos por el Derecho internacional como, por ejemplo, el derecho a estar en contacto directo con los padres; el derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual moral y social; el derecho al descanso y el esparcimiento; el derecho al juego; y el derecho a estar protegido contra la explotación económica, entre muchos otros. OIT, *¿Ayudantes o esclavos? Comprender el trabajo infantil doméstico y cómo intervenir*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2004, pp. 55 y ss.

¹³¹⁵ Para 2012, 49 países en desarrollo se habían acogido a esta cláusula de flexibilidad con el objetivo de establecer la edad mínima en 14 años. *Cfr.*, OIT, *Dar un rostro... op. cit.*, párr. 363.

El Convenio núm. 138 contempla además, en el artículo 3.1, la prohibición de admitir a todo tipo de empleo o trabajo que por su naturaleza o las condiciones en que se realice pueda resultar peligroso a los menores de 18 años. Sin embargo, siempre que queden plenamente garantizadas la salud, la seguridad y la moralidad de los adolescentes, y que reciban la instrucción o formación profesional adecuada y específica en la rama de actividad correspondiente, la legislación nacional o la autoridad competente podrá autorizar el empleo o trabajo a partir de la edad de los 16 años (art. 3.3).

Habida cuenta de que la definición de “trabajo peligroso” queda al poder discrecional del Estado¹³¹⁶ y que en el marco del trabajo doméstico se producen a menudo condiciones peligrosas ciertamente incompatibles con las normas internacionales sobre la abolición del trabajo infantil, la Recomendación núm. 201, en estrecha conexión con el Convenio 182, insta a los Miembros a determinar las modalidades de trabajo doméstico que, por su índole o circunstancias en que se practiquen, puedan ser perjudiciales para la salud, la seguridad o la moralidad de los niños y a prohibirlas y erradicarlas (apdo. 5.1). A tales fines, deberán tomar en consideración el párrafo 3 de la Recomendación núm. 190, de 1999, sobre las peores formas

¹³¹⁶ Tanto el artículo 3.2. del Convenio núm. 138, de 1973, sobre edad mínima, como el artículo 4.1 del Convenio núm. 182, de 1999, sobre las peores formas de trabajo infantil, dispone que será la legislación nacional o la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores interesadas, cuando éstas existan, los responsables de determinar los tipos de empleo o de trabajo considerados como “peligrosos”.

de trabajo infantil, en la medida en que proporciona una serie de indicios que pueden resultar útiles a la hora de su identificación¹³¹⁷.

A raíz de ello, hay países que han optado por clasificar directamente el trabajo doméstico como “trabajo peligroso” y, por ende, prohibido para los niños¹³¹⁸; otros, en cambio, han preferido limitarse a prohibir ciertos tipos de trabajo doméstico¹³¹⁹ o el trabajo doméstico realizado en determinadas condiciones como, por ejemplo, residir en el hogar para el que trabajan¹³²⁰.

Con carácter general, el Convenio núm. 138 se aplica a todos los sectores de la actividad económica y abarca a todas las formas de empleo o trabajo. La edad mínima de admisión al empleo o al trabajo establecida por los Miembros ratificantes con arreglo a lo dispuesto en el artículo. 2.1 será por tanto de aplicación a todas las personas involucradas en una actividad

¹³¹⁷ El apartado 3 de la Recomendación núm. 190 OIT solicita a los Estados, al momento de determinar y localizar los trabajos peligrosos, que tengan en consideración: “(a) los trabajos en que el niño queda expuesto a abusos de orden físico, psicológico o sexual; (b) los trabajos que se realizan bajo tierra, bajo el agua, en alturas peligrosas o en espacios cerrados; (c) los trabajos que se realizan con maquinaria, equipos y herramientas peligrosos, o que conllevan la manipulación o el transporte manual de cargas pesadas; (d) los trabajos realizados en un medio insalubre en el que los niños estén expuestos, por ejemplo, a sustancias, agentes o procesos peligrosos, o bien a temperaturas o niveles de ruido o de vibraciones que sean perjudiciales para la salud, y (e) los trabajos que implican condiciones especialmente difíciles, como los horarios prolongados o nocturnos, o los trabajos que retienen injustificadamente al niño en los locales del empleador”.

¹³¹⁸ Así lo han hecho Brasil, Colombia, Costa de Marfil, Yibuti, Guatemala, Indonesia, Nigeria, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Togo. *Vid.*, OIT, *Garantizar un trabajo...*, *op. cit.*, párr. 666.

¹³¹⁹ Países como, por ejemplo, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Israel y República Dominicana, han prohibido que los niños lleven a cabo trabajo de cuidados. De manera similar, en Austria, Finlandia y Francia se ha decidido prohibir la realización de tareas excesivamente exigentes o agotadoras. *Ibid.*

¹³²⁰ Costa Rica y República Dominicana prohíben que niñas trabajadoras domésticas duerman en el lugar de trabajo y que trabajen más allá del horario normal. *Ibid.*

económica, con independencia de si existe o no una relación de trabajo contractual y tanto si el trabajo está remunerado como si no lo está. En este sentido, quedarían cubiertos por la norma quienes trabajen en empresas familiares y en explotaciones agrícolas, las trabajadoras domésticas, los trabajadores agrícolas e incluso los trabajadores por cuenta propia¹³²¹.

Empero, el problema surge con tres concretas disposiciones del Convenio núm. 138, que prevén tres distintas cláusulas de flexibilidad que podrían dejar al margen de la protección dispensada por el instrumento a un número elevado de niñas trabajadoras domésticas.

En su artículo 4, el Convenio núm. 138, permite a los Estados la posibilidad de excluir de la aplicación de la norma a “categorías limitadas de empleos o trabajos respecto de los cuales se presenten problemas especiales e importantes de aplicación” (art. 4.1). El Convenio no enumera las categorías de empleo que pudieran estar excluidas, no obstante, dispone que todo Miembro que desee acogerse a esta exclusión – que en ningún caso podrá ser aplicada a los trabajos peligrosos –, deberá antes consultarlo con las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores, y explicar los motivos de dicha exclusión en la primera memoria sobre la aplicación del Convenio así como el estado de su legislación y práctica respecto de las categorías excluidas en las memorias posteriores (arts. 4.2 y 4.3).

Si el artículo 4 permite hacer una excepción con determinadas categorías de empleo o trabajo, el artículo 5 autoriza a los Miembros “cuya economía y cuyos servicios administrativos estén insuficientemente desarrollados”, previa consulta con las organizaciones interesadas de

¹³²¹ OIT, *Dar un rostro...*, *op. cit.*, párr. 332.

empleadores y de trabajadores, a excluir sectores económicos enteros (art. 5.1). En esta ocasión, el artículo 5.3 sí incluye un listado de ramas de actividad económica a las que se les debe aplicar como mínimo el Convenio núm. 138, pero el trabajo doméstico no figura entre ellas¹³²².

La tercera cláusula de flexibilidad, a mi juicio la más preocupante por su excesiva permisividad, la encontramos en el artículo 7.1 del Convenio núm. 138, el cual prevé la posibilidad de que la legislación nacional pueda permitir el empleo o trabajo de los niños entre 13 y 15 años – o mayores de 12 y menores de 14, en función de las circunstancias del país – en los denominados “trabajos ligeros”¹³²³. Los niños que ya hayan cumplido los 15 años de edad pero que todavía no hayan completado la escolaridad obligatoria, también pueden ser empleados en este tipo de trabajos (art. 7.2).

De conformidad con la norma, se considerarán “trabajos ligeros” aquellos que no sean susceptibles de perjudicar la salud y el desarrollo del niño y los que no sean de tal naturaleza que puedan interferir en su asistencia a la escuela, su participación en programas de orientación o

¹³²² Las ramas de actividad económica o tipos de empresa mencionados son: las minas y canteras; industrias manufactureras; construcción; servicios de electricidad, gas y agua; saneamiento; transportes, almacenamiento y comunicaciones, y plantaciones y otras explotaciones agrícolas que produzcan principalmente con destino al comercio. Quedarían, por el contrario, excluidas las empresas familiares o de pequeñas dimensiones que produzcan para el mercado local y que no empleen regularmente trabajadores asalariados.

¹³²³ Al respecto, en relación con la doctrina del Comité Europeo de Derechos Sociales, CABEZA PEREIRO, J., “Derechos de los niños y adolescentes a protección”, en AA.VV. (Dir. MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J. L.), *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Comares, Granada, 2017, pp. 547 y ss.

formación profesional o el aprovechamiento de la enseñanza que reciben (art. 7.1) .

La determinación de las actividades en que pueda autorizarse el empleo o el trabajo de niños de 12 a 15 años de edad, corresponderá a las autoridades competentes que, además, deberán explicitar el número de horas y condiciones en que el mismo podrá ser llevado a cabo (art. 7.3). Para dar efecto a esta disposición, el párrafo 13.1 de la Recomendación núm. 146, de 1973, sobre la edad mínima, solicita a los Estados a prestar especial atención a varios indicadores esenciales, incluyendo, por ejemplo, la limitación estricta de las horas dedicadas al trabajo podía y por semana; la prohibición de horas extraordinarias; el disfrute de un período mínimo de doce horas consecutivas de descanso nocturno; y la existencia de normas satisfactorias de seguridad e higiene y de instrucción y vigilancia adecuadas.

Por supuesto, tras la aprobación del Convenio núm. 189, las trabajadoras domésticas ya no debieran quedar excluidas del ámbito de aplicación del Convenio núm. 138¹³²⁴, no obstante, sí se admiten las excepciones contempladas en éste último instrumento respecto del trabajo ligero, lo que indudablemente afecta al éxito de la protección de un colectivo tan vulnerable¹³²⁵.

El Convenio núm. 189, en efecto, en ningún momento refuta el artículo 7 del Convenio núm. 138, por lo que su contenido se extiende

¹³²⁴ En cualquier caso, la CEACR constata que, a día de hoy, el trabajo doméstico sigue siendo una de las categorías de trabajo más frecuentemente excluidas de la cobertura del Convenio núm. 138. OIT, *Garantizar un trabajo...*, *op. cit.*, párr. 664.

¹³²⁵ Así lo interpreta también OELZ, M., “El Convenio y...”, *op. cit.*, p. 179.

también al servicio del empleo en el hogar. De hecho, el trabajo doméstico es considerado como uno de los trabajos ligeros permitidos, incluyendo entre sus actividades, por ejemplo, las tareas domésticas correspondientes a la labor de auxiliar de cocina, criado o cuidado de niños¹³²⁶.

Ahora bien, una cosa es cierta, el trabajo doméstico puede ser descrito de muchas maneras, pero desde luego no como un trabajo ligero. Las dos únicas salvedades previstas en el artículo 7.1 del Convenio núm. 138 otorgan a los Estados una amplia flexibilidad para definir los contornos de esta tipología de trabajo, de manera que, dada la naturaleza oculta de esta actividad y la facilidad de encubrir alguna de las peores formas de trabajo infantil doméstico bajo la categoría de “trabajo ligero”, en el Convenio núm. 189 se echa en falta, como mínimo, un tratamiento expreso del trabajo ligero en el marco del trabajo doméstico¹³²⁷.

6.1.3.B. Garantías mínimas para proteger a las jóvenes trabajadoras domésticas

Por otra parte, el artículo 4.2 del Convenio núm. 189 insta a todos los Miembros a adoptar medidas para asegurar que el trabajo realizado por las trabajadoras domésticas menores de 18 años pero mayores de la edad mínima para el trabajo o empleo, no las prive de la escolaridad obligatoria, ni comprometa sus oportunidades para acceder a la enseñanza superior o a una formación profesional.

¹³²⁶ OIT, *Dar un rostro...*, *op. cit.*, párr. 395.

¹³²⁷ Seguimos a CABEZA PEREIRO, J., “El trabajo doméstico...”, *op. cit.*, p. 16/30, quien considera “insuficientes” las reglas incorporadas en el Convenio 189 para abordar el problema del empleo de adolescentes en el hogar familiar.

Consciente de que muchas niñas trabajadoras domésticas se incorporan al sector a edades muy tempranas, la mayoría de las veces, sin haber todavía terminado sus estudios; el precepto parte de la importancia de establecer un vínculo estrecho entre la educación y la edad mínima de admisión al empleo o trabajo, en la medida en que la privación a los niños de oportunidades para que se eduquen y formen, los enfrenta a serias dificultades al momento de acceder al mercado de trabajo, condenándolos en última instancia a la pobreza¹³²⁸. La educación es así, sin lugar a dudas, un poderoso instrumento para luchar contra la desigualdad económica y la injusticia social.

A tal respecto, el párrafo 5.2 de la Recomendación núm. 201 insiste en la necesidad de hacer efectiva en la práctica la escolaridad obligatoria, pues su reconocimiento jurídico no es suficiente. Para ello, prevé una serie de medidas que tratan de asegurar que las condiciones de trabajo de las jóvenes trabajadoras domésticas sean adecuadas para su edad, tomando en consideración sus necesidades y vulnerabilidades específicas, sin olvidar la naturaleza y las características particulares del sector¹³²⁹.

En primer lugar, la Recomendación dispone que los Miembros deberían adoptar medidas para proteger a las trabajadoras domésticas menores de 18 años y mayores de la edad mínima para el empleo “limitando estrictamente sus horarios de trabajo, a fin de asegurar que dispongan del tiempo adecuado para el descanso, la educación o la formación profesional, las actividades de esparcimiento y el contacto con sus familiares” y “prohibiendo que trabajen por la noche” (párrafo 5.2.a) y b)). La limitación

¹³²⁸ VELA DÍAZ, R., “La promoción internacional...”, *op. cit.*, pp. 287-288.

del tiempo de trabajo de las jóvenes trabajadoras domésticas es una medida fundamental en razón de que las jornadas de trabajo excesivamente largas suelen ser frecuentes en el sector y se hace, por tanto, necesario para asegurarles un desarrollo saludable, tanto físico como mental.

Seguidamente, el apartado c) del párrafo 5.2 de la Recomendación indica que los Miembros deberían adoptar medidas para proteger a las jóvenes trabajadoras domésticas “limitando el trabajo excesivamente agotador, tanto en el plano físico como psicológico”. Más allá del levantamiento, transporte o manipulación de cargas, el trabajo doméstico suele exigir posiciones forzadas de trabajo – trabajo de pie o trabajo de rodillas agachado – que pueden causar fatiga por posturas también dolores musculares o lesiones de espalda. El esfuerzo físico y el cansancio puede, además, hacerlos más propensos a sufrir accidentes incluso cuando la tarea a realizar no se considere especialmente peligrosa o de riesgo.

En último lugar, el párrafo 5.2.d) de la Recomendación alienta a los Miembros a establecer o reforzar los mecanismos de vigilancia de las condiciones de trabajo y de vida de las jóvenes trabajadoras domésticas. Aunque la norma no alude a ninguna medida en particular, en estos casos, la inspección de trabajo juega un papel clave, en cuanto autoridad pública encargada de controlar la correcta aplicación de las disposiciones relativas al trabajo infantil en casa país. De hecho, en los últimos años, algunos países han adoptado medidas específicas para abordar las características atípicas del trabajo doméstico, incluida la formación de los inspectores del trabajo

sobre la legislación vigente en materia de protección de las niñas y jóvenes empleadas en el sector doméstico¹³³⁰.

En su conjunto, estas restricciones al trabajo de las jóvenes trabajadoras domésticas buscan, de un lado, prevenir problemas de salud y, de otro, facilitar la combinación del trabajo o empleo doméstico con el acceso a la educación y la formación profesional¹³³¹.

6.1.4. La prohibición de discriminación en materia de empleo y ocupación

Por las características de su trabajo, las empleadas del hogar a menudo reciben en la legislación laboral nacional un trato diferenciado y menos favorable en comparación con el que reciben los trabajadores ordinarios¹³³². Ya sean nacionales o migrantes, estas trabajadoras suelen sufrir discriminación en el acceso al empleo y en la condiciones de trabajo, incluido el acceso a la formación, la seguridad social y otras prestaciones¹³³³.

La mayor parte de estudios en la materia apuntan a la intersección de al menos tres motivos de discriminación en las trabajadoras domésticas:

¹³³⁰ Así lo han hecho, por ejemplo, en Colombia, Costa Rica y Namibia. *Cfr.*, OIT, *Garantizar un trabajo...*, *op. cit.*, párr. 672.

¹³³¹ OIT, *Protección eficaz de...*, *op. cit.*, p. 99.

¹³³² Sobre este asunto, *vid.*, SANZ SÁEZ, C., “La discriminación en contra de las empleadas del hogar como forma de manifestación de las discriminaciones múltiples”, *Revista de Derecho Social*, núm. 83, 2018, pp. 89-108.

¹³³³ OIT, *Dar un rostro...*, *op. cit.*, párr. 795.

la raza u origen nacional, el sexo y la ocupación¹³³⁴. Como mujeres, se enfrentan a prejuicios de género, estructuras patriarcales y entornos sociales y políticos opresivos. Como extranjeras, pueden enfrentarse a la xenofobia y al racismo debido a su origen étnico, color, religión o cualquier otra característica, así como a limitaciones de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales debido a su estatus jurídico y a las políticas migratorias restrictivas. Finalmente, como trabajadoras domésticas se encuentran confinadas en el ámbito privado del hogar del empleador, a menudo sometidas a condiciones de trabajo deficientes y a sistemas de inspección y control laboral insuficientes¹³³⁵.

La pertenencia a más de un grupo desfavorecido, puede intensificar las desigualdades existentes e incluso agravar su vulnerabilidad al trabajo forzoso y al trabajo infantil¹³³⁶, de ahí que la obligación de los Miembros de adoptar medidas para *respetar, promover y hacer realidad* la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación en el concreto ámbito doméstico, expresamente incluida en el artículo 3.2.d) del Convenio núm. 189, sea especialmente oportuna.

¹³³⁴ Al respecto LENZI, O., “Trabajadoras migrantes domésticas: la necesidad de una adecuada protección social”, en AA.VV. (Coord. CARDONA RUBERT, M. B., CORDERO GORDILLO, V. y LOY, G.), *Cambio laboral y políticas inclusivas*, Universitat de València, Valencia, 2017, pp. 347-356; SANZ SÁEZ, C., “La discriminación en...”, *op. cit.*, pp. 93-97; y FERRANDO GARCÍA, F. M., “La discriminación múltiple pro razón de género, origen étnico o edad en el sector funcional de la limpieza”, en AA.VV. (Coord. SELMA PENALVA, A.), *Retos en materia de igualdad de género en el Siglo XXI: Un análisis multidisciplinar*, Dykinson, Madrid, 67-79.

¹³³⁵ PAVLOU, V., “The case of female migrant domestic workers in Europe: Human rights violations and forward looking strategies”, *Yearbook of Humanitarian Action and Human Rights*, núm. 9, 2011, pp. 67-84.

¹³³⁶ OIT, *Garantizar un trabajo...*, *op. cit.*, párr. 643.

6.1.4.A. *La prohibición general de discriminación*

El principio de igualdad y no discriminación en el empleo y la ocupación se recoge en el Convenio núm. 100, de 1951, sobre igualdad de remuneración y el Convenio núm. 111, de 1958, sobre la discriminación (empleo y ocupación). Mientras que el primero de estos instrumentos – que será analizado cuando se aborden las disposiciones relativas al salario – se limita a la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres respecto a la remuneración, el segundo extiende el principio de igualdad de trato y oportunidades a la política de empleo en su conjunto.

A diferencia de otros muchos convenios de la OIT, el Convenio núm. 111 no limita su ámbito de aplicación con respecto a las personas y las ramas de actividad. Se aplica por consiguiente a todos los trabajadores, en su sentido más amplio: nacionales y extranjeros, en todas las ramas de actividad, en los sectores público y privado, y en las economías formal e informal¹³³⁷.

Esta norma tiene pues como objetivo proteger a todas las personas, incluidas las trabajadoras domésticas, contra la discriminación en materia de empleo y ocupación por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social (art. 1.a)). No se trata, sin embargo, de una lista exhaustiva de motivos, ya que el Convenio prevé que cada país pueda incluir cualquier otra causa de discriminación que le parezca apropiada, previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores, cuando éstas existan, y con otros organismos apropiados (art. 1.b)).

¹³³⁷ OIT, *Dar un rostro...*, *op. cit.*, párr. 733.

La noción de discriminación que ofrece el Convenio es lo suficientemente amplia como para abarcar toda forma de discriminación que pueda afectar la igualdad de oportunidades y de trato. El artículo 1 la define “como cualquier distinción, exclusión o preferencia (fundada sobre ciertos motivos), que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación”¹³³⁸, de manera que se entiende que existe discriminación “siempre que una persona no disfrute plenamente – por razones que no se deberían tener en cuenta – de las mismas oportunidades o del mismo trato del que gozan otras personas en materia de empleo y de profesión”¹³³⁹.

El Convenio núm. 111 protege tanto frente a la discriminación directa como frente a la indirecta¹³⁴⁰. La primera, más evidente, se produce cuando las normas, políticas o prácticas, ya sea explícita o implícitamente, brindan un trato menos favorable en razón de uno o más motivos de discriminación prohibidos. En cambio la segunda, más encubierta, alude a situaciones, reglamentaciones o prácticas aparentemente neutras pero que, en la realidad, producen desigualdades con respecto a personas que reúnen determinadas características; esto ocurre, por tanto, cuando idénticas condiciones, tratamientos o criterios se aplican por igual a todos, pero sus consecuencias resultan tener un impacto sumamente desfavorable en

¹³³⁸ El instrumento internacional prevé tres tipos de medidas que no serán consideradas discriminatorias: en primer lugar, las que se basen en las calificaciones exigidas para un empleo determinado; en segundo lugar, las que pueden estar justificadas por la protección de la seguridad del Estado; y, en último lugar, las que tengan el carácter de medidas de protección o de asistencia.

¹³³⁹ ROSSILLION, C., “La OIT y la eliminación de la discriminación en el empleo”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, núm. 79, 1987, p. 13.

¹³⁴⁰ OIT, *Dar un rostro...*, *op. cit.*, párr. 745.

algunos por motivos basados en su raza, color, sexo o religión, sin que estén causadas directamente por los requerimientos del empleo¹³⁴¹.

La norma, además, no exige que medie intencionalidad, pues basta con que se produzca, en palabras del artículo 1 del Convenio núm. 111, un “efecto” discriminatorio para que exista discriminación¹³⁴². Se desprende así que existirá discriminación sin necesidad de indagar sobre si ha habido – o no – voluntad de discriminar, pudiendo esta ser causada, con arreglo a los apartados 2 y 5 de la Recomendación núm. 111, por la legislación y la práctica de los Estados, pero también por “cualquier distinción, exclusión o preferencia” sea cual sea su autor y el medio operativo, incluidos los particulares e interlocutores sociales, las normas y contratos – individuales y colectivos y las órdenes y prácticas¹³⁴³.

La protección que brinda el Convenio núm. 111 alcanza “tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo”. Esto significa que la aplicación del principio de igualdad de oportunidades y de trato se proyecta sobre todas las cuestiones vinculadas con el trabajo y el empleo, desde la formación y orientación profesional, hasta las fases previas a la celebración de un contrato y la extinción del mismo¹³⁴⁴. En este

¹³⁴¹ *Ibid.*, párr. 745.

¹³⁴² *Ibid.*, párr. 745.

¹³⁴³ Señala MALDONADO MONTOYA, J. P., “Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) 1958 (núm. 111), *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 7, número especial de conmemoración del Centenario de la OIT, 2019, p. 278, que puede no existir un autor claramente identificable, tal y como sucede, por ejemplo, cuando la discriminación es estructural o “sistemática”, es decir, cuando es el resultado de históricas prácticas sociales y económicas.

¹³⁴⁴ OIT, *Dar un rostro...*, *op. cit.*, párrs. 750-756.

sentido, detalla la Recomendación núm. 111, en el párrafo 2.b), que el concepto de “términos y condiciones de trabajo” recoge elementos tales como el ascenso; la seguridad en el empleo; la remuneración por un trabajo de igual valor y las condiciones de trabajo, entre ellas, horas de trabajo, períodos de descanso, vacaciones anuales pagadas, seguridad e higiene en el trabajo, seguridad social, servicios sociales y prestaciones sociales en relación con el empleo.

Más allá del ya citado artículo 3.2.d) del Convenio núm. 189, éste no prevé ningún otro precepto específico sobre esta materia. Es cierto, como ya se ha dicho anteriormente, que la norma garantiza expresamente la igualdad de trato entre los trabajadores ordinarios y el colectivo de trabajadoras domésticas respecto al tiempo de trabajo y la garantía de un salario mínimo, para la cual se establece además que la remuneración deberá establecerse sin discriminación por razón de sexo. En relación con los pagos en especie, la cobertura de los riesgos sociales y el derecho a la protección judicial y a la tutela administrativa, en cambio, se exige que éstos les sean garantizados en “condiciones no menos favorables que las condiciones previstas para los trabajadores en general, sin olvidar “las características especiales de este trabajo”.

¿Cabe pues interpretar que la norma limita el principio de igualdad de trato y oportunidades en el empleo doméstico a aquellas condiciones de la relación de trabajo para las que esté expresamente previsto? La respuesta a este interrogante es, a mi parecer, negativa, pues contravendría claramente lo dispuesto en el Convenio núm. 111, que como ya se ha dicho, se aplica a todos los trabajadores, sin distinción alguna, y, por ende, también a las trabajadoras domésticas.

En consecuencia, los Estados miembros deben formular y llevar a cabo una política nacional que garantice, para las trabajadoras domésticas, la eliminación de la discriminación como mínimo en relación con las condiciones de empleo contenidas en el Convenio núm. 189¹³⁴⁵, debiéndose, a tales efectos, derogar aquellas disposiciones legislativas y modificar aquellas prácticas administrativas que sean incompatibles con dicha política¹³⁴⁶.

Destaca, en esta línea, la CEACR que a la hora de adoptar legislación u otras medidas para afrontar la discriminación de las trabajadoras domésticas, se han de tener debidamente en cuenta las formas de discriminación indirecta y múltiple y las desigualdades, incluida la persistente desigualdad derivada del género¹³⁴⁷. En la medida en que este colectivo suele quedar expresamente excluido de la legislación laboral general, cuando la relación de trabajo del empleo doméstico se encuentre regulada por leyes o reglamentos específicos, estos deberán además tratar de proporcionarles el mismo grado de derechos y de protección que las disposiciones aplicables a los trabajadores en general¹³⁴⁸.

¹³⁴⁵ QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del...”, *op. cit.*, p. 20.

¹³⁴⁶ Seguimos aquí el artículo 3.c) del Convenio núm. 111, de 1958, sobre la discriminación (empleo y ocupación).

¹³⁴⁷ OIT, *Dar un rostro...*, *op. cit.*, párr. 748.

¹³⁴⁸ *Ibid.*, parr. 742.

6.1.4.B. La confidencialidad y la prohibición de discriminación en las pruebas médicas

Ante la amplitud del artículo 3.2.d) del Convenio que, como se acaba de afirmar, permea la totalidad de la norma, la Recomendación núm. 201, en su párrafo 3º, dispone que los Estados signatarios deberían asegurar que el sistema de reconocimientos médicos relativos al trabajo respete el principio de confidencialidad de los datos personales y la privacidad de las trabajadoras domésticas (apdo. a)). La disposición específica que no debería exigírseles a estas trabajadoras que se sometan a pruebas de detección del VIH o de embarazo, ni que revelen el resultado de dicha prueba (apdo. c)) y, sobre todo, que los resultados de las pruebas médicas no deberían constituir motivo de discriminación (apdo. b))¹³⁴⁹.

El objetivo de estas recomendaciones es impedir que el uso de información como la obtenida a partir de las pruebas médicas pueda generar la discriminación de las trabajadoras domésticas¹³⁵⁰. En efecto, los exámenes médicos obligatorios y, especialmente, las pruebas de embarazo y de detección del VIH, suelen dar lugar a actos de discriminación prohibidos por el Convenio núm. 111.

Ya durante los actos preparatorios a la primera discusión para la adopción del Convenio núm. 189 se señaló que, en caso de no repercutir en el desarrollo de las tareas para las que una ha sido contratada, la denegación de entrada o la repatriación por razón de la condición seropositiva

¹³⁴⁹ OIT, *Actas provisionales núm. 15*, 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011, párr. 798.

¹³⁵⁰ OIT, *Actas provisionales núm. 12*, 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párr. 911.

relacionada con el VIH o por embarazo de una trabajadora migrante constituye una forma inaceptable de discriminación¹³⁵¹. En estos casos, la CEACR invita a los Gobiernos a adoptar medidas específicas para prohibir, prevenir y sanciones este tipo de exámenes¹³⁵²

Como se verá a continuación, el párrafo 4º de la Recomendación ofrece ulteriores orientaciones sobre los tipos de medidas que deberían considerarse por los Miembros en relación con los reconocimientos médicos para las trabajadoras domésticas, destacándose la importancia de poner a disposición de este colectivo información sobre la salud y los reconocimientos médicos voluntarios.

6.1.5. La protección de la seguridad y salud

Desde su constitución, la OIT ha elaborado muchos instrumentos sobre la seguridad y salud en el trabajo y más de dos tercios de todas las normas e instrumentos adoptados están total o parcialmente vinculados con la materia. Muchas de las actividades de la OIT, como las relacionadas con el trabajo infantil, la economía informal, la incorporación de las cuestiones de género, la inspección del trabajo, las migraciones, etc., incorporan un componente de seguridad y salud en el trabajo o algún elemento vinculado a ella. Esto pone de manifiesto la persistente importancia que reviste éste asunto en el ámbito del trabajo.

¹³⁵¹ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV(1), Cuarto punto del orden del día, 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párr. 190.

¹³⁵² OIT, *Garantizar un trabajo...*, *op. cit.*, párr. 684.

El derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable, como ya se ha destacado, ha sido recientemente incluido dentro de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en una decisión histórica de la 110ª CIT, celebrada en Ginebra a mediados de este año. Con anterioridad, la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo ya había señalado que “las condiciones de trabajo seguridad y saludables son fundamentales para el trabajo decente”¹³⁵³.

Aunque no conste expresamente en la actual versión del Convenio núm. 189, tras esta histórica decisión, en línea con las obligaciones previstas respecto de los otros cuatro principios y derechos fundamentales en el artículo 3.2, se deduce que todo Miembro tiene la obligación de adoptar, en lo que respecta a las trabajadoras domésticas, medidas para *respetar, promover y hacer realidad* un entorno de trabajo seguro y saludable.

6.1.5.A. *El trabajo doméstico ¿un trabajo seguro?*

Con carácter general, las trabajadoras domésticas son uno de los colectivos que queda excluido de la legislación nacional relativa a la

¹³⁵³ Apartado. II.A. de la Declaración del Centenario de la Organización.

seguridad y salud en el trabajo¹³⁵⁴. La tradicional razón invocada para su exclusión es la dificultad práctica para aplicar la legislación en el entorno familiar. Esto no es sino otra manifestación de la tradicional concepción que se tiene sobre el hogar familiar, como un espacio que, de ningún modo, puede ser considerado como un lugar de trabajo¹³⁵⁵.

En cuanto forma paradigmática del trabajo de la mujer, el empleo doméstico suele ser concebido como un trabajo seguro, libre de estrés que requiere de un esfuerzo mínimo¹³⁵⁶. Esto, sin embargo, no es cierto, pues en la práctica estas trabajadoras están expuestas a numerosos riesgos, los cuales pueden verse incrementados por el cansancio acumulado durante largas jornadas de trabajo¹³⁵⁷.

Los riesgos profesionales a los que se enfrenta este colectivo varían en función del lugar de trabajo y de la naturaleza del mismo (véase Tabla

¹³⁵⁴ OIT, *Normas de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo. Promover la seguridad y la salud en el ambiente de trabajo*, Estudio general relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), a la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164) y al Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, Tercer punto del orden del día: Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones, presentado ante la 98ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2009, párr. 40. En este sentido, en el ámbito de la Unión Europea, cabe traer a colación la Directiva 89/391/CEE, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, que excluye de la definición de “trabajador” a los “trabajadores con exclusión de los trabajadores al servicio del hogar familiar”, dejándolos por tanto al margen de la protección dispensada por la norma.

¹³⁵⁵ TOMEI, M. y BELSER, P., “New ILO standards...”, *op. cit.*, p. 436.

¹³⁵⁶ SMITH, P. R., “The pitfalls of home: protecting the health and safety of paid domestic workers”, *Canadian Journal of Women & Law*, vol. 23, 2011, p. 314.

¹³⁵⁷ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV(1), Cuarto punto del orden del día, 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párr. 216.

9). Estos riesgos pueden, además, agravarse cuando trabajan en diferentes hogares para múltiples empleadores¹³⁵⁸.

Tabla 9. Los riesgos profesionales en el trabajo doméstico

TAREAS	PELIGROS	LESIONES Y OTROS PROBLEMAS POTENCIALES DE SALUD
Cocinar, limpiar, planchar y otras tareas en el hogar	Cuchillas filosas, superficies y herramientas calientes, químicos tóxicos (por ejemplo, cloro), cargas pesadas (por ejemplo, alfombras, muebles), caídas de lugares altos (por ejemplo, limpiando ventanas, cielorrasos y gradas)	Cortadas, quemaduras, enfermedades respiratorias, dermatitis, alergias, lesiones ergonómicas, huesos fracturados y concusiones o incluso la muerte
Jardinería	Objetos filosos, cargas pesadas, clima adverso, picaduras de insectos, pesticidas tóxicos, fertilizantes y maquinaria de jardinería	Cortaduras, trastornos musculoesqueléticos, insolación, deshidratación, mordeduras de animales y picaduras de insectos y efectos neurológicos
Recoger combustible, agua y comestibles	Cargas pesadas, tráfico y caminatas largas a pie	Dolores de espalda y musculares, lesiones por accidentes viales o violencia urbana, acoso
Tareas fuera de la supervisión pública	Alimento y alojamiento inadecuados, largas horas, falta de privacidad, abuso, humillaciones o tratamiento denigrante	Trastornos del sueño, cansancio excesivo, hambre, depresión, trastornos en el comportamiento, hematomas, quemaduras y otras lesiones debido al abuso
Realización de tareas solos	Aislamiento, separación de amigos y familiares	Trastornos psicológicos

Fuente: OIT, “Módulo 16. Inspección de trabajo y trabajo doméstico”, Programa de ITC-OIT sobre “Desarrollo de sistemas de inspección del trabajo modernos y eficaces”, 2014, pp. 19-20.

¹³⁵⁸ OIT, *Garantizar un trabajo...*, op. cit., párr. 794.

El empleo doméstico suele implicar una gran cantidad de tareas repetitivas, movimientos de flexión y de extensión, carga de objetos pesados, exposición a fuentes de calor (cocina o plancha) y objetos cortantes (cuchillos), manipulación de productos nocivos de limpieza y exposición prolongada al polvo¹³⁵⁹.

Las trabajadoras del hogar que ayudan a personas de edad avanzada en sus tareas personales y domésticas se enfrentan a una serie de riesgos particulares¹³⁶⁰, que incluyen lesiones causadas por el levantamiento, movimientos de personas con movilidad reducida, la violencia derivada de clientes combativos y abusivos, y el riesgos de exposición a enfermedades contagiosas¹³⁶¹. Para aquellas trabajadoras que residen con sus empleadores, las condiciones inseguras e insalubres de trabajo pueden surgir también a partir de una alimentación y alojamiento inadecuados¹³⁶².

¹³⁵⁹ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV(1), Cuarto punto del orden del día, 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párr. 216.

¹³⁶⁰ SMITH, P. R., “The pitfalls of...”, *op. cit.*, p. 310.

¹³⁶¹ Las medidas de seguridad y salud de las trabajadoras domésticas en el lugar de trabajo durante la pandemia de la COVID-19 han demostrado ser fundamentales para eliminar o disminuir el riesgo de contagio. *Cfr.*, OIT, *Guía de orientaciones de seguridad y salud en el trabajo frente a la COVID-19 para personas empleadoras y trabajadoras del hogar*, Organización Internacional del Trabajo, México, 2020.

¹³⁶² A partir de las entrevistas realizadas a trabajadoras domésticas asiáticas en Arabia Saudí, se ha constatado que una forma común de maltrato que sirve para reforzar la condición de inferioridad de estas trabajadoras es negarles una alimentación adecuada. Sin ir tan lejos, SEDOAC denunció públicamente en 2017 la situación a la que se había enfrentado un trabajadora doméstica interna, a las cual se le había ofrecido un huevo para comer en todo el día. Se hace eco de ello la siguiente noticia: <https://www.rtve.es/noticias/20170330/empleo-domestico-esta-mal-visto-no-son-conscientes-igual-ellos-van-oficina-tu-trabajas-su-casa/1507784.shtml> (última consulta: 25.10.2022).

Es cierto que comparten riesgos con otros empleos que desarrollan tareas similares tales como los cocineros o las personas que realizan servicios de limpieza o de cuidado en instituciones públicas o privadas, empero, el hecho mismo de que lo deban desarrollar al interior de un hogar somete a las trabajadoras domésticas a una mayor vulnerabilidad¹³⁶³. El aislamiento, la falta de tiempo libre y el escaso o nulo contacto con la familia o amigos, sobre todo en el caso de las empleadas migrantes¹³⁶⁴, las expone a mayores riesgos de depresión, fatiga mental y trastornos psíquicos¹³⁶⁵.

6.1.5.B. Seguridad y salud vs. autonomía y privacidad: la búsqueda de un equilibrio

Las características propias del empleo en el hogar demuestran la importancia de adoptar mecanismos de regulación y medidas prácticas sobre seguridad y salud en el sector doméstico. Compatibilizar los intereses de dos partes contrapuestas, no obstante, nunca ha sido sencillo. Los intereses de las trabajadoras domésticas en materia de seguridad y salud en

¹³⁶³ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV(1), Cuarto punto del orden del día, 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párr. 217.

¹³⁶⁴ OHCHR, *Behind closed doors: Protecting and promoting human rights of migrant domestic workers in an irregular situation*, United Nations, New York and Geneva, 2015, pp. 22-23.

¹³⁶⁵ OIT, *Making decent work...*, *op. cit.*, p. 173.

el lugar de trabajo deben encajar con los intereses de los propios empleadores que, por el contrario, buscan privacidad y autonomía¹³⁶⁶.

La búsqueda de este equilibrio fue la principal causa de debate a la hora de abordar este asunto durante las negociaciones de los instrumentos internacionales¹³⁶⁷. Durante la 99ª Conferencia, se constató que los mandantes tripartitos estaban a favor de reconocerle a las trabajadoras domésticas, al igual que a los trabajadores en general, el derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable; las divergencias surgieron a propósito de la puesta en práctica de dicha protección.

Para la mayoría de Gobiernos era imposible asegurarle al colectivo de empleadas domésticas este derecho en igualdad de condiciones que al resto de trabajadores, ya que los empleadores en este ámbito no disponen de plena capacidad ni pueden asumir toda la responsabilidad y obligaciones en materia de seguridad y salud. Se argumentó que los domicilio privados están diseñados para acomodar a las familias, no para cumplir con los estándares de seguridad y salud, y que las prioridades de los miembros del hogar pueden entrar en conflicto con las de las trabajadoras domésticas. Por estos motivos, la mayoría exigió la flexibilidad en la elección de las medidas de seguridad y salud en el trabajo, y pidió que se tuviese

¹³⁶⁶ Destaca además SMITH, P. R., “The pitfalls of...”, *op. cit.*, p. 312, que cuando la prestación de servicio se desarrolla a domicilio para personas de edad avanzada o discapacitados, a menudo surgen tensiones entre el aumento de seguridad y salud en el lugar de trabajo y la capacidad económica de estas personas para garantizársela.

¹³⁶⁷ TOMEI, M. y BELSER, P., “New ILO standards...”, *op. cit.*, p. 436.

debidamente en cuenta la naturaleza específica del trabajo doméstico así como un cierto margen para una implementación progresiva¹³⁶⁸.

La redacción finalmente adoptada refleja las diversas opiniones expresadas durante las negociaciones, en efecto, el artículo 13.1 del Convenio núm. 189 reconoce que todas las trabajadoras domésticas tienen derecho a desempeñar sus labores en un ambiente de trabajo seguro y saludable y exige a los Miembros que, de acuerdo con la legislación y la práctica nacionales, adopten medidas eficaces a fin de asegurar tales derechos en la relación de trabajo, “teniendo debidamente en cuenta las características específicas del trabajo doméstico”.

En su apartado 2, acepta además que, “en consulta con las organizaciones más representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como con organizaciones representativas de los trabajadores domésticos y con organizaciones representativas de los empleadores de los trabajadores domésticos, cuando tales organizaciones existan”, estas medidas puedan ser puestas en prácticas progresivamente.

El solo reconocimiento de este derecho al colectivo doméstico ya constituye un paso más hacia la consecución de un trabajo doméstico digno y decente. La observación de la naturaleza específica del empleo del hogar no debe ser vista como una limitación al derecho, sino más bien como una garantía que insta a que, al momento de su regulación nacional, se tengan

¹³⁶⁸ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV(2), Cuarto punto del orden del día, 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, p. 419.

en cuenta las especiales características que pueden condicionar las medidas concretas que se establezcan¹³⁶⁹.

Desde la CEACR se ha afirmado que “declarar que el empleador tiene la obligación sin haber establecido un marco reglamentario que otorga sentido a dicha obligación es algo que no ayuda a ninguna de las partes a participar de manera significativa en la provisión de accidentes”¹³⁷⁰, por lo que la norma parece abrir la puerta a la construcción de un sistema de seguridad y salud adaptado a las tareas realizadas en el hogar y a los peligros y riesgos asociados a este trabajo¹³⁷¹.

Esta disposición genérica es ulteriormente complementada por diversas previsiones de la Recomendación que tratan los reconocimientos médicos de las trabajadoras domésticas en el párrafo 4, las condiciones de alojamiento y alimentación en el párrafo 17 y, por último, la prevención de riesgos laborales en el párrafo 19°.

Comenzando por éste último, en línea con el Convenio núm. 155, de 1981, sobre seguridad y salud de los trabajadores y el Convenio núm. 187, de 2006, sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, la norma encomienda a los Miembros la identificación de los peligros y riesgos, con el objetivo de eliminarlos y reducirlos al mínimo para poder prevenir los accidentes, enfermedades o muertes vinculados al

¹³⁶⁹ Estamos de acuerdo con QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del..”, *op. cit.*, p. 32.

¹³⁷⁰ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV(1), Cuarto punto del orden del día, 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párr. 220.

¹³⁷¹ En este sentido, ALBIN, E., y MANTOVALOU, V., “The ILO Convention...”, *op. cit.*, p. 76 y también VELA DÍAZ, R., “La promoción internacional...”, *op. cit.*, p. 294.

lugar de trabajo (apdo. a)). A su vez, para fomentar el cumplimiento de la normativa, recomienda el establecimiento de un sistema de inspección suficiente y apropiado y unas sanciones adecuadas en caso de infracción de la legislación laboral en materia de seguridad y salud en el trabajo (apdo. b)). Invita también a los Miembros a instaurar procedimientos de recopilación y publicación de estadísticas sobre enfermedades y accidentes profesionales relativas al trabajo doméstico, así como de otras estadísticas que puedan resultar útiles para la prevención de los riesgos y los accidentes de trabajo en el sector doméstico (apdo. c)); a prestar asesoramiento en materia de seguridad y salud en el trabajo, incluyendo información sobre los aspectos ergonómicos y el equipo de protección (apdo. d)); y, a desarrollar programas de formación y difundir orientaciones relativas a los requisitos en materia de seguridad y salud en el trabajo que son específicos al trabajo doméstico (apdo. e)).

En el párrafo 17 de la Recomendación se especifican ciertas condiciones de alojamiento y alimentación que debieran cumplirse cuando las trabajadoras domésticas estén empleadas en régimen interno. En este sentido, estas trabajadoras deberían disponer de: a) una habitación separada, privada, convenientemente amueblada y ventilada; b) el acceso a instalaciones sanitarias en buenas condiciones; c) una iluminación suficiente y, a ser posibles, calefacción y aire acondicionado en función de las condiciones prevalecientes en el hogar; y d) comidas de buena calidad y cantidades suficientes que, en la medida de lo posible, atiendan las necesidades culturales y religiosas de las trabajadoras domésticas de que se trate.

Por último, en materia de reconocimientos médicos se recomienda a los Estados que consideren “poner a disposición de los miembros de los hogares y de los trabajadores domésticos la información sobre salud pública de que dispongan con respecto a los principales problemas de salud y enfermedades que puedan suscitar la necesidad de someterse a reconocimientos médicos” y de “información sobre los reconocimientos médicos voluntarios, los tratamientos médicos y las buenas prácticas de salud e higiene”; así como “difundir información sobre las mejores prácticas” en la materia, teniendo en cuenta la naturaleza específica del trabajo doméstico.

Se infiere así la importancia de ofrecer un amplio acceso a la información, en cuanto constituye un requisito esencial para lograr unas condiciones y un entorno de trabajo decente, seguro y saludable¹³⁷².

6.1.5.C. El acoso y la violencia en el trabajo como riesgo psicosocial

Aunque no es contenido propio del Convenio objeto de análisis en la presente investigación, se ha considerado oportuno reincidir en el papel que puede jugar el Convenio núm. 190 en la protección del colectivo de trabajadoras domésticas, sobre todo, teniendo en cuenta que esta norma

¹³⁷² OIT, *Normas de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo. Promover la seguridad y salud en el medio ambiente de trabajo...*, op. cit., párr. 302.

internacional eleva la violencia y el acoso en el trabajo a riesgo psicosocial¹³⁷³.

La vinculación de la violencia y el acoso con la salud aparece ya en el propio preámbulo de la norma que, de una parte, manifiesta la importancia de eliminar la violencia y el acoso en cuanto “pueden constituir una violencia o un abuso de los derechos humanos... y son inaceptables e incompatibles con el trabajo decente” (párr. 7) y, de otra parte, en esta ocasión de manera más concreta, dispone que estas conductas “afectan a la salud psicológica, física y sexual de las personas, a su dignidad, y a su entorno familiar y social” (párr. 9).

En esta línea, bajo el título “Protección y prevención”, el artículo 9 alude a la obligación de los Miembros de adoptar una legislación de prevención que tenga en cuenta la violencia y el acoso, así como los riesgos psicosociales asociados, en la gestión de la seguridad y salud en el trabajo; identificar los peligros, evaluar los riesgos de violencia y acoso, con la participación de los trabajadores y sus representantes y adoptar medidas para prevenir y controlar dichos peligros y riesgos; y facilitar a los trabajadores y otras personas concernidas, de manera accesible, información y capacitación acerca de los peligros y riesgos de violencia y acoso identificados, y sobre las medidas de prevención y protección correspondientes.

Al respecto, la Recomendación núm. 206 añade que al momento de realizar la evaluación de riesgos mencionada en el artículo 9, se deberían

¹³⁷³ Seguimos a PONS CARMENA, M., “Aproximación a los...”, *op. cit.*, p. 39 y ss. Sobre la perspectiva preventiva de los riesgos laborales de las trabajadoras domésticas en el marco del Convenio núm. 190 es de interés FERNÁNDEZ ARTIACH, P. y GARCIA TESTAL, E., “La prevención de...”, *op. cit.*, pp. 648-655.

tener en cuenta los factores que incrementan las posibilidades de violencia y acoso, incluyendo los peligros y riesgos psicosociales. Debería atenderse a los peligros y riesgos que: “a) se deriven de las condiciones y modalidades de trabajo, la organización del trabajo y de la gestión de los recursos humanos, según proceda; b) impliquen a terceros como clientes, proveedores de servicios, usuarios, pacientes y el público; y c) se deriven de la discriminación, el abuso de relaciones de poder y las normas de género, culturales y sociales que fomentan la violencia y el acoso” (párr. 8).

En el contexto del capítulo denominado “Control de la aplicación y vías de recurso y reparación”, cabe destacar tres medidas que deberán adoptar los Estados miembros: en primer lugar, *garantizar* un fácil acceso a vías de recurso y reparación apropiadas y eficaces y a mecanismos de solución de conflictos en los casos de violencia y acoso en el mundo del trabajo que sean “seguros, equitativos y eficaces”; en segundo lugar, *prever* que las víctimas de violencia y acoso por razón de género en el mundo del trabajo tengan acceso efectivo a mecanismos de presentación de quejas y de solución de conflictos, asistencia, servicios y vías de recurso y reparación que atiendan las consideraciones de género y que sean seguros y eficaces; y, por último, *velar* por que la inspección del trabajo y otras autoridades pertinentes, cuando proceda, estén facultadas para actuar en caso de violencia y acoso en el mundo del trabajo, incluyendo el dictado de órdenes que exijan al adopción de medidas de aplicación inmediata, o que impongan la interrupción de la actividad laboral en caso de peligro inminente para la vida, la salud o la seguridad de los trabajadores, a reserva de cualquier recurso judicial o administrativo que pueda prescribir la legislación.

A tales efectos, la Recomendación hace hincapié en la importancia de que los inspectores de trabajo y los agentes de otras autoridades competentes reciban una “formación específica sobre las cuestiones de género para poder detectar y tratar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, incluidos los peligros y riesgos psicosociales, la violencia y el acoso por razón de género y la discriminación ejercida contra determinados grupos de trabajo” (párr. 20).

De igual modo, este texto internacional no vinculante incita a los Estados miembros a atender de manera especial la situación de determinados trabajos más expuestos a la violencia y el acoso como, por ejemplo, el trabajo nocturno, el trabajo desempeñado de forma aislada, el trabajo en el sector de la salud, la hostelería, los servicios sociales, los servicios de emergencia, el trabajo doméstico, el transporte, la educación y el ocio (párr. 9), así como determinados colectivos vulnerables o sometidos a discriminación múltiple como son los trabajadores migrantes y, en concreto, las trabajadoras migrantes, con independencia de su estatus migratorio, en los países de origen, tránsito o destino, según proceda (párr. 10); trabajadores y empleadores de la economía informal, y a sus asociaciones, con el objetivo de procurar el tránsito a la economía formal (párr. 11); los grupos vulnerables y los grupos en situación de vulnerabilidad (párr. 13). Los Estados signatarios deberían, asimismo, velar por que las medidas de prevención de la violencia y el acoso no resulten en la restricción ni la exclusión de la participación de las mujeres así como los trabajadores pertenecientes a uno o a varios grupos vulnerables o a grupos en situación de vulnerabilidad en determinados empleos, sectores u ocupaciones (párr. 12).

Además de legislar y controlar, el art. 11 del Convenio núm. 190 subraya la necesidad de *orientar, formar y sensibilizar* y, para ello, se exige a todo Miembro que, en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, se esfuerce por garantizar que la violencia y el acoso en el mundo del trabajo sea abordada en las políticas nacionales pertinentes, como las relativas a la seguridad y salud en el trabajo, la igualdad y la no discriminación y la migración.

Son todas ellas previsiones de innegable trascendencia para el empleo doméstico. La naturaleza específica de la ocupación, sumada a otros factores como la feminización y *etnización* de la actividad, hace que el colectivo de trabajadoras domésticas sea especialmente vulnerable a la violencia y el acoso en el trabajo¹³⁷⁴, lo que exigirá que los Miembros ratificantes prevean medidas específicas para proteger a las empleadas del hogar frente a la violencia y acoso en el trabajo y, al hacerlo, tendrán necesariamente que encarar tanto las causas como los riesgos de la violencia y acoso de género en el trabajo, tomando en consideración, para ello, las pertinentes disposiciones de los instrumentos de la Organización sobre igualdad y no remuneración – Convenio núm. 100 y Recomendación núm. 90, de 1951, sobre igualdad de remuneración y el Convenio núm. 111 y Recomendación núm. 111, de 1958, sobre la discriminación (empleo y ocupación), así como las específicas en materia de seguridad y salud en el trabajo – el Convenio núm. 155, de 1981, sobre seguridad y salud de los trabajadores y el Convenio núm. 187, de 2006, sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo -.

¹³⁷⁴ FERNÁNDEZ ARTIACH, P. y GARCIA TESTAL, E., “La prevención de...”, *op. cit.*, p. 654.

6.2. La promoción de un empleo de calidad

El trabajo decente no solo promueve un empleo en cantidad, sino también y sobre todo, un empleo de calidad. Si bien es cierto que existe un extenso debate entre la doctrina académica acerca de los aspectos que configuran la calidad de un puesto de trabajo, desde la OIT se pone atención en la intensidad del trabajo, la calidad del tiempo de trabajo o las perspectivas y remuneración¹³⁷⁵.

Desde luego, de acuerdo con los datos ofrecidos a lo largo de la presente investigación, el trabajo doméstico no representa precisamente un “trabajo de calidad”. La mayoría de las veces éste es efectuado en condiciones de explotación laboral, con jornadas de trabajo extenuantes, sueldos mínimos, al margen de un contrato de trabajo formalizado y, por ende, con un total desconocimiento de sus derechos.

El Convenio núm. 189 y la Recomendación núm. 201 tratan de salir al paso de esta situación, incorporando diversos preceptos destinados a mejorar las condiciones de trabajo de este colectivo de trabajadores, en el entendido de que ello constituye un paso fundamental para conseguir un trabajo decente para todos.

6.2.1. Tiempo de trabajo y períodos de descanso

Junto a los trabajadores agrícolas, las trabajadoras domésticas han quedado al margen de la cobertura de las normas internacionales sobre

¹³⁷⁵ En este sentido, *cfr.*, EUROFUND y ILO, *Working conditions in a global perspective*, Publications Office of the European Union and International Labour Organization, Luxembourg and Geneva, 2019.

tiempo de trabajo¹³⁷⁶. La principal motivación esgrimida para su exclusión es que sus tareas no coinciden con las realizadas habitualmente en las fábricas y oficinas, debido a que las necesidades de los titulares de los hogares no siempre son predecibles, no tienen límites definidos o, en algunos casos, exigen servicio a toda hora¹³⁷⁷.

No se puede negar que la ordenación del tiempo de trabajo en el sector doméstico presenta características singulares que difieren ampliamente de las que se encuentran generalmente en el mundo de las relaciones de trabajo. El limitado poder de negociación y la descentralización de la relación de empleo doméstico da lugar a una serie de reglas, ya sean formales o informales, irreconciliables con los principios generales existentes en la materia¹³⁷⁸. El resultado es que el tiempo de trabajo de las trabajadoras domésticas se encuentra entre los más largos, los más precarios y los más imprevisibles¹³⁷⁹.

La división entre trabajo y hogar, entre trabajo y descanso, suele ser una difusa línea gris, especialmente para aquellas trabajadoras en régimen interno que se ocupan de la atención y cuidado de niños o de personas

¹³⁷⁶ En realidad, el Convenio núm. 47, de 1935, sobre las cuarenta horas no concreta el ámbito subjetivo de la norma, sino que se limita a proclamar el principio de la semana de cuarenta horas, que deberá ser aplicado por los Estados signatarios a los diversos empleos, de conformidad con las disposiciones de detalle que prescriban otros convenios ratificados por dicho Miembro.

¹³⁷⁷ OIT, *Horas de trabajo en el trabajo doméstico*, Nota de Información núm. 2, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011, p. 1.

¹³⁷⁸ CABEZA PEREIRO, J., “El trabajo doméstico...”, *op. cit.*, p. 10.

¹³⁷⁹ McCANN, D. y MURRAY, J., *The legal regulation of working time in domestic work*, Conditions of Work and Employment Series No. 27, International Labour Organization, Geneva, 2010.

mayores¹³⁸⁰. Aunque las trabajadoras domésticas que residen en el hogar de su empleador son las principales afectadas por las largas y extenuantes jornadas, las trabajadoras que prestan servicios domésticos como externas también los sufren en no pequeña medida¹³⁸¹.

El asunto del tiempo de trabajo ha sido uno de los más contenciosos durante las negociaciones en la CIT. Esto ha quedado perfectamente plasmado en el Convenio el cual dedica un solo artículo al mismo, siendo después desarrollado y concretado en diversos párrafos de la Recomendación.

Aun así, el Convenio núm. 189 y la Recomendación núm. 201 son los primeros instrumentos internacionales que tratan de colmar la brecha en la regulación del tiempo de trabajo sufrida por las trabajadoras domésticas a nivel global. Al respecto, el artículo 10.1 del Convenio establece una cláusula general en los siguientes términos: “Todo Miembro deberá adoptar medidas con miras a asegurar la igualdad de género entre los trabajadores domésticos y los trabajadores en general en relación a las horas normales de trabajo, la compensación de las horas extraordinarias, los períodos de descanso diarios y semanales y las vacaciones anuales pagadas, en conformidad con la legislación nacional o con convenios colectivos, teniendo en cuenta las características especiales del trabajo doméstico”.

¹³⁸⁰ BLACKETT, A., “Making domestic work...”, *op. cit.*, p. 18.

¹³⁸¹ OELZ, M., “El Convenio y...”, *op. cit.*, p. 180.

6.2.1.A. Horas de trabajo

El tiempo de trabajo ha sido siempre un asunto de capital importancia para la OIT¹³⁸². Las primeras normas internacionales aprobadas por este organismo se dirigieron, precisamente, a limitar el tiempo de trabajo que el asalariado ponía a disposición de su empleador¹³⁸³.

El Convenio núm. 1, adoptado el mismo año en el que se constituyó la Organización, abordó – aunque limitado al sector de la industria – la limitación de la jornada del tiempo de trabajo. Algunos años después, se adoptó el Convenio núm. 30, de 1930, sobre las horas de trabajo en el comercio y oficinas, cuyo objetivo no era otro que el de hacer extensivas las disposiciones previstas en el Convenio núm. 1 relativas a las horas de trabajo a todas las personas no abarcadas por ese instrumento, salvo determinadas excepciones¹³⁸⁴.

Con carácter general, el Convenio núm. 1 dispone que “la duración del tiempo de trabajo (...) no podrá exceder de ocho horas por día y cuarenta y ocho horas por semana. De manera similar, aunque en otro orden, el Convenio núm. 30 establece que “las horas de trabajo (...) no podrán

¹³⁸² Destaca ACKERMAN, M., “La jornada de trabajo en las normas de la OIT”, *Revista Latinoamericana de Derecho*, Año III, núm. 6, 2006, pp. 1-12, que entre 1919 y 2005, se aprobaron 35 convenios en los que se abordan la cuestión de la duración de la jornada y sus complementos necesarios, es decir, el trabajo nocturno, los descansos semanales y las vacaciones.

¹³⁸³ Resume los antecedentes históricos BASTERRA HERNÁNDEZ, M., “El tiempo de trabajo en los instrumentos de la OIT: una perspectiva desde el ordenamiento español”, *Documentación Laboral*, vol. I, núm. 116, 2019, pp. 71-83.

¹³⁸⁴ OIT, *Horas de trabajo ¿De lo fijo a lo flexible?*, Estudio general de las memorias relativas al Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1) y al Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930, núm. 30, Informe III (Parte 1B), presentado en la 93ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2005, párr. 11.

exceder de cuarenta y ocho por semana y ocho por día”. Lo relevante de esta última norma es que, a diferencia de la primera, ofrece una primera aproximación de cuáles son las horas que han de computarse dentro de la duración de la jornada, al concretar en su artículo 2, que “la expresión *horas de trabajo* significa el tiempo durante el cual el personal esté a disposición del empleador”.

En cuanto a la distribución de la jornada del trabajo, el Convenio núm. 1 prevé, en el artículo 2, que “en virtud de una ley, de la costumbre o de convenios entre organizaciones patronales y obreras (...) la duración del trabajo de uno o varios días de la semana sea inferior a ocho horas (...) se podrá autorizar que se sobrepase el límite de ocho horas en los restantes días de la semana. (Pero) el exceso del tiempo previsto (...) no podrá ser mayor de una hora diaria”. En el supuesto de que los trabajos se desempeñen por equipos, “la duración del trabajo podrá sobrepasar de ocho horas al día, y de cuarenta y ocho por semana, siempre que el promedio de horas de trabajo, calculado para un período de tres semanas o un período más corto, no exceda de ocho horas diarias ni de cuarenta y ocho por semana”. Y, con arreglo al artículo 4, “también podrá sobrepasarse el límite de horas de trabajo establecido en el artículo 2 en los trabajos cuyo funcionamiento continuo, por razón de la naturaleza misma del trabajo, deba ser asegurado por equipos sucesivos, siempre que el promedio de horas de trabajo no exceda de cincuenta y seis por semana”.

Por su parte, el Convenio núm. 30 toma como punto de partida una distribución homogénea de la carga de trabajo en las distintas semanas, debiéndose trabajar un máximo de cuarenta y horas. Sin embargo, su artículo 4 también prevé que las horas de trabajo semanales puedan ser

distribuidas de manera irregular, con el límite máximo de diez horas por día. Además, el artículo 6 reconoce que “cuando excepcionalmente deba efectuarse el trabajo en condiciones que hagan inaplicables las condiciones de los artículos 3 y 4, los reglamentos de la autoridad públicas podrán autorizar la distribución de las horas de trabajo en un período mayor de una semana, a condición de que la duración media del trabajo (...) no exceda de cuarenta y ocho horas por semana y de que en ningún caso las horas diarias de trabajo excedan de diez”.

Los Convenios núm. 1 y 30 exigen, asimismo, que reglamentariamente se determine el número máximo de horas extraordinarias que puedan ser autorizadas en cada caso, las cuales se tendrán que retribuir con un recargo del veinticinco por ciento respecto al salario normal.

Como ya se ha afirmado, las trabajadoras domésticas constituyen uno de aquellos colectivos que han quedado siempre al margen de este conjunto de previsiones, pensadas esencialmente para garantizarle a los trabajadores un horario de trabajo razonable¹³⁸⁵. De ahí que su regulación por parte del Convenio núm. 189 pueda considerarse como un paso significativo en favor de la salud laboral y bienestar de este colectivo.

No obstante, las reglas previstas en la norma sobre trabajo doméstico son, a mi juicio, insatisfactorias por cuanto evitan la imposición de todo límite preciso. El Convenio núm. 189, en ningún momento fija un

¹³⁸⁵ Junto con el personal empleado en la agricultura, la navegación marítima e interior y la pesca, el servicio doméstico ha quedado fuera del ámbito de aplicación de estas normas. *Ibid.*

límite máximo de horas de trabajo diarias o semanales, tal y como se ha venido haciendo respecto de los demás trabajadores.

El artículo 10.1 tan solo se limita a exigirle a los Miembros que aseguren el principio de igualdad de trato entre las trabajadoras domésticas y los trabajadores en general respecto de las horas de trabajo y la compensación de horas extraordinarias, el cual se tendrá que aplicar, de una parte, con arreglo a la legislación nacional o el convenio colectivo aplicable y, de otra, sin perder de vista la naturaleza específica de la relación laboral del empleo doméstico.

La medición de las horas efectivamente trabajadas en el sector doméstico genera importantes dificultades derivadas del diferentes esfuerzo e intensidad que pueden requerir sus distintas tareas. Así pues, la necesidad de hacer caso a la especialidad del trabajo doméstico en esta materia parece encontrar su justificación en el lugar de trabajo y los servicios a realizar, que difícilmente se ajustan a un régimen rígido de la jornada y su distribución¹³⁸⁶. Sus características atípicas, ahora bien, no son suficientes para motivar el desconocimiento de los derechos del trabajador al descanso y a una limitación razonable de sus horas de trabajo¹³⁸⁷.

¹³⁸⁶ Uno de los argumentos principales en contra de la regulación del tiempo de trabajo del colectivo doméstico es que esta ocupación difiere del concepto estándar de trabajo. El trabajo doméstico se realiza en una vivienda particular y responde a las necesidades del hogar y de sus miembros. Aunque algunas de estas necesidades se pueden prever y programar – preparación de comidas, limpieza de la vivienda, lavad y planchado de ropa -, otras, en cambio, son impredecibles como, por ejemplo, el cuidado de niños pequeños, enfermos y ancianos. OIT, *Horas de trabajo...*, *op. cit.*, p. 7.

¹³⁸⁷ En este sentido, la DUDH establece en su artículo 24 que toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

En consecuencia, los Estados signatarios tienen la obligación de prever en sus legislaciones nacionales el siguiente régimen sobre la regulación del contrato de trabajo doméstico¹³⁸⁸: la duración de la jornada de trabajo podrá establecerse en el contrato individual, empero, ésta tendrá que respetar lo dispuesto en el convenio colectivo, en el supuesto de que exista, y en todo caso, en la norma común reguladora de la duración máxima de la jornada. La distribución de la misma, no obstante, podrá ser facultad unilateral del empleador, de modo que podrá distribuirse desigualmente entre los distintos días de la semana conforme a las necesidades de los miembros del hogar, debiendo garantizarse siempre el descanso semanal de al menos 24 horas consecutivas (art. 10.2).

Pese a las evidentes dificultades que puedan surgir para un adecuado registro de la jornada de trabajo, el párrafo 8.1 de la Recomendación núm. 201 indica expresamente que se deberían registrar con exactitud las horas de trabajo realizadas, incluso las horas extraordinarias y los períodos de disponibilidad laboral inmediata, de acuerdo con el artículo 10.3 del Convenio, y que la trabajadora doméstica debería tener un fácil acceso a esta información. Teniendo en cuenta las ventajas que el registro podría ofrecer en términos de cumplimiento de los límites del tiempo de trabajo y la correcta compensación de las horas extraordinarias trabajadas, el párrafo 8.2 de la Recomendación prevé la elaboración de orientaciones prácticas a

¹³⁸⁸ QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del...”, *op. cit.*, p. 22.

este respecto, en consulta con las organizaciones más representativas de los empleadores y de los trabajadores¹³⁸⁹.

6.2.1.B. Pausas y períodos de descanso

Los Convenios núm. 1 y 30 no prevén expresamente un período mínimo de descanso diario – entendido como un período de varias horas seguidas en las que no se trabaja entre el comienzo de una jornada y el comienzo de otra -, ahora bien, al limitar el número de horas de trabajo diarias ambas normas reconocen implícitamente un período mínimo de descanso diario.

En lo referente al empleo doméstico, como se ha podido apreciar, el Convenio núm. 189 no prevé una limitación de las horas de trabajo diarias, pero tampoco establece un período mínimo de descanso diario, por lo que cabe preguntarse: ¿tienen estas trabajadoras derecho a un período de descanso entre una jornada y otra?¹³⁹⁰

Si bien la norma hubiera podido ofrecer mayor franqueza, la respuesta a esta pregunta debe hallarse en el principio de igualdad de trato, que exige, de acuerdo con la legislación nacional o con el convenio colectivo aplicable, el reconocimiento del mismo período de descanso

¹³⁸⁹ De hecho, la OIT ha elaborado una herramienta para ayudar a los mandantes de la Organización, y en especial a las trabajadoras domésticas en régimen interno, a registrar sus horas de trabajo y descanso. OIT, *¿Trabajar día y noche? Un manual para instructores. Cómo ayudar a las trabajadoras y los trabajadores domésticas puertad dentro a contabilizar su tiempo de trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2014.

¹³⁹⁰ Abordan este asunto HUMBLET, M. y HULT, L., “The right to rest for domestic workers – Setting a floor”, *ILO’s Work in Progress*, International Labour Organization, 2015, p. 2.

diario y semanal entre las trabajadoras domésticas y los trabajadores en general. Ciertamente es el Convenio núm. 189, en el inciso último del artículo 10.1, insta a los Miembros a tener en cuenta “las características especiales del trabajo doméstico”; no obstante, esta condición no debe considerarse como posibilidad para sortear la regla de la igualdad de trato, sino como una norma que, aun garantizando la equiparación en esta materia con el trabajador asalariado, atiende a la singularidad de este tipo de trabajo, y admite, por tanto, reglas diferenciadas respecto de las establecidas al respecto en el régimen laboral común¹³⁹¹.

Por suerte, el artículo 10.2 del Convenio núm. 189 introduce una regla de derecho mínimo que viene a garantizar que, a pesar de las posibles singularidades derivadas de la regulación del tiempo de trabajo doméstico se debe asegurar que el período de descanso semanal sea “al menos de 24 horas consecutivas”. El párrafo 11.2 de la Recomendación núm. 201 indica que el día fijo de descanso semanal debería determinarse de común acuerdo entre las partes, con arreglo a la legislación nacional o los convenios colectivos, atendiendo a los requerimientos del trabajo y a las necesidades culturales, religiosas y sociales de la trabajadora doméstica.

Nótese que la norma elude también toda referencia al tiempo previo de generación de ese descanso mínimo semanal¹³⁹². Esta cuestión, de hecho, suscitó un importante debate durante las negociaciones a la Conferencia, en la medida en que había desacuerdo sobre si éste debía disfrutarse “en cada período de siete días” o, bien, “por cada período de siete días”. Las

¹³⁹¹ Seguimos la interpretación de QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del...”, *op. cit.*, p. 21.

¹³⁹² Lo apunta también CABEZA PEREIRO, J., “El trabajo doméstico...”, *op. cit.*, p. 11/30.

organizaciones de trabajadores y un elevado número de gobiernos se posicionaron a favor de la primera de las propuestas, sin embargo, diversos gobiernos, especialmente aquellos procedentes de la UE, defendieron la segunda opción, por cuanto pensaban que de este modo se podría ofrecer una mayor flexibilidad al permitir a las trabajadoras domésticas acumular períodos semanales de descanso, por ejemplo, por períodos de 14 días. Si bien en última instancia, el Convenio ha preferido no tomar partido en el asunto, el párrafo 11.3 de la Recomendación dispone que “cuando en la legislación nacional o en los convenios colectivos se prevea que el descanso semanal podrá acumularse en un período de más de siete días para los trabajadores en general, dicho período no debería exceder de 14 días en lo que atañe a los trabajadores domésticos”.

El Convenio se desentiende igualmente sobre las pausas de descanso durante la jornada de trabajo. Pese a la importancia que pueden jugar estos intervalos para las trabajadoras domésticas para garantizarles unas condiciones de trabajo decente¹³⁹³, es la Recomendación la que invita – en cuanto no se trata de una obligación - a los Miembros a adoptar medidas para asegurar que las trabajadoras domésticas tengan derecho a períodos de descanso adecuados durante la jornada de trabajo, con la finalidad de que puedan tomar las comidas y pausas (párr. 10). Asimismo, el párrafo 12 señala que las disposiciones sobre tiempo de trabajo aplicables a las trabajadoras domésticas deberían establecer las condiciones en las que se

¹³⁹³ Además de permitirle a los trabajadores tomar sus comidas, las pausas de descanso durante la jornada de trabajo resultan esenciales para minimizar la acumulación de cansancio y pueden contribuir a reducir el estrés relacionado con el trabajo. *Vid.*, OIT, *Garantizar un tiempo de trabajo decente para el futuro*, Estudio general relativo a los instrumentos sobre el tiempo de trabajo, Informe III (Parte B), presentado en la 107ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2018, párr. 166.

les puede exigir excepcionalmente que trabajen durante los períodos de descanso diarios y semanales, previendo, a cambio, un período de descanso compensatorio apropiado, con independencia de toda compensación financiera.

Ante la evidente insuficiencia de estas previsiones, desde la doctrina científica se ha propuesto un interesante enfoque que toma como punto de partida ciertas disposiciones a nivel regional que podrían ofrecer orientación para la correcta regulación de este asunto¹³⁹⁴. En particular, se focalizan en la Directiva UE sobre tiempo de trabajo que establece un período mínimo de descanso diario de 11 horas consecutivas en el curso de cada período de 24 horas¹³⁹⁵. Dados los graves riesgos para la salud y la seguridad en el trabajo asociados al exceso de horas y la falta de descanso, este descanso diario, junto al ya previsto descanso semanal de 24 horas en el Convenio núm. 189, podría ofrecer a los responsables políticos y a los interlocutores sociales un primer paso para mejorar sustancialmente la salud y el bienestar de muchas trabajadoras domésticas.

Por último, es de agradecer el reconocimiento por parte del artículo 9.b) del Convenio el derecho de las trabajadoras domésticas que hayan aceptado residir en el hogar para el que trabajan a disponer de sus períodos de descanso y vacaciones como mejor les parezca, sin tener que acompañar a los miembros del hogar. Esta norma es fundamental dado que, además de tratar de asegurar la efectiva limitación de la jornada y el tiempo de

¹³⁹⁴ Al respecto, *cfr.*, McCANN, D. y MURRAY, J., *The legal regulation...op. cit.*, p. 27 y HUMBLET, M. y HULT, L., “The right to...”, *op. cit.*, p. 2.

¹³⁹⁵ Artículo 3 de la Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de noviembre de 2003 relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, Diario Oficial de la Unión Europea, L/299, 18 de noviembre de 2003, pp. 9-19.

descanso necesario, busca garantizar la libertad de movimiento, la cual es esencial para escapar de posibles situaciones de abuso o explotación, al permitirles ponerse en contacto con asociaciones de trabajadores así como sus familiares y amigos y evita situaciones de posible confinamiento ilegítimo¹³⁹⁶.

6.2.1.C. Períodos de disponibilidad laboral inmediata

El artículo 10.3 del Convenio núm. 189 hace referencia a los períodos durante los cuales las trabajadoras domésticas no disponen libremente de su tiempo y permanecen a disposición del hogar para responder a posibles requerimientos de sus servicios. Los denominados “períodos de disponibilidad laboral inmediata” o “tiempos de presencia”, no dejan de plantear importantes desafíos¹³⁹⁷.

Con carácter general, estos períodos no se consideran tiempo de trabajo efectivo, dejándolo por tanto fuera del cómputo de la jornada de trabajo, pero tampoco se consideran horas extraordinarias, por lo que no cuentan para el cómputo de las mismas ni se remuneran como tales. Ahora bien, tampoco son tiempos equiparables al descanso en la medida en que la trabajadora no cuenta con la libertad de disponer de su tiempo de trabajo como le plazca. En estos períodos, la trabajadora permanece bajo la autoridad del empleador que podrá reclamar sus servicios para atender a las

¹³⁹⁶ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV (2), Cuarto punto del orden del día de 99ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párr. 417.

¹³⁹⁷ Una de las principales cuestiones vinculadas con el tiempo de trabajo que suscitó un encendido debate fue la cláusula relativa al las horas de disponibilidad laboral inmediata, que, de facto, obligó a varios representantes de los empleadores y de los gobiernos a votar en contra del Convenio o a abstenerse de votar en el pleno de la CIT.

necesidades de los miembros de la familia en todo momento. Es esta “disponibilidad continua” la que justifica que el tiempo sea remunerado¹³⁹⁸.

Los tiempos de presencia suelen ser más comunes entre las trabajadoras domésticas internas, pero también pueden pactarse con la trabajadora en régimen externo¹³⁹⁹. La distinción entre tiempo de trabajo efectivo y tiempo de presencia no siempre es sencilla en el empleo doméstico, sobre todo, cuando la trabajadora se encuentra cuidando a un niño o a una persona mayor, discapacitada o enferma. De hecho, señala BLACKETT que ante la posibilidad de considerar una amplia gama de horas de trabajo diurnas y nocturnas como períodos de disponibilidad laboral inmediata, las trabajadoras a las que se le habría podido abonar una jornada completa a precio de hora ordinaria, podrían ver parte de su tiempo de trabajo efectivo remunerado a precio reducido¹⁴⁰⁰.

El Convenio ha tratado de salir al paso de estas dificultades disponiendo que estos períodos debe ser considerados como “horas de trabajo”, esto es, como tiempo que debe computarse dentro de la jornada de trabajo. Empero, inmediatamente debilita este principio general al apelar a lo “que se determine en la legislación nacional o convenios colectivos o con arreglo a cualquier otro mecanismo acorde con la práctica nacional”. Esto significa que corresponderá a cada Miembro regular este tema de conformidad con las normas previstas en su normativa interna, debiéndose

¹³⁹⁸ QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del...”, *op. cit.*, p. 23.

¹³⁹⁹ OIT, *Horas de trabajo...*, *op. cit.*, p. 2.

¹⁴⁰⁰ En este sentido, señala BLACKETT, A., “Making domestic work...”, *op. cit.*, p. 19, que

respetar, en todo caso, las reglas de derecho necesario sobre la jornada máxima y los períodos de descanso diarios y semanales¹⁴⁰¹.

Así pues, con arreglo al párrafo 9 de la Recomendación, será la norma nacional o el convenio colectivo que regule la materia la encargada de delimitar el alcance de la “disponibilidad” mediante la limitación máxima del tiempo de presencia así como la forma en que se podrían calcular esas horas (apdo. a)), el establecimiento de sistemas de descanso compensatorio (apdo. b)), y la fijación de la cuantía de su retribución (apdo. c)). Medidas que deberían preverse también respecto del trabajo nocturno (párr. 9.2).

6.2.1.D. Vacaciones anuales pagadas

Las vacaciones anuales pagadas contribuyen a proteger la salud y el bienestar de los trabajadores. Les permiten descansar y disfrutar de un tiempo de ocio tras un largo período de trabajo¹⁴⁰². Este tiempo les ofrece a las trabajadoras domésticas la oportunidad de atender sus responsabilidades familiares y contribuir a la conciliación de su vida personal y laboral¹⁴⁰³. Se trata, sobre todo, de períodos esenciales para aquellas trabajadoras que han emigrado al extranjero o dentro de su propio país, pues les permite reencontrarse con sus familiares¹⁴⁰⁴.

¹⁴⁰¹ QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del...”, *op. cit.*, p. 23.

¹⁴⁰² OIT, *Garantizar un tiempo de trabajo decente para el futuro*, Estudio general relativo a los instrumentos sobre el tiempo de trabajo, Informe III (Parte B), presentado en la 107ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2018, párr. 274.

¹⁴⁰³ OIT, *Garantizar un trabajo...*, *op. cit.*, párr. 772.

¹⁴⁰⁴ OIT, *Protección eficaz de...*, *op. cit.*, p. 68.

Actualmente, son muchos los países que equiparan las vacaciones anuales pagadas de las trabajadoras domésticas a las que disfrutaban los demás trabajadores, ahora bien, pese a este reconocimiento *de iure*, para muchas estos períodos acaban siendo más cortos que para otros trabajadores¹⁴⁰⁵.

Sobre la materia, el artículo 10.1 del Convenio afirma que, de conformidad con la legislación nacional o con los convenios colectivos y “teniendo en cuenta las características especiales del trabajo doméstico”, el derecho de las trabajadoras domésticas a unas vacaciones anuales retribuidas no debe ser inferior al de los demás trabajadores. Esta previsión parece aceptar la adopción por parte de los Estados signatarios de un régimen “flexible”¹⁴⁰⁶ para las empleadas del hogar con respecto de este derecho, no obstante, este deberá entenderse siempre dentro de los límites marcados por el Convenio núm. 132, de 1970, sobre las vacaciones pagadas¹⁴⁰⁷.

Con arreglo a esta última norma, las trabajadoras domésticas deben disfrutar, por año de servicio, de unas vacaciones anuales pagadas de una duración mínima de tres semanas, de las cuales quince días tendrán que disfrutarse de forma continuada, siendo el resto susceptible de fraccionamiento en la forma que se acuerde entre las partes, tiempo que

¹⁴⁰⁵ HOB DEN, C., *El tiempo de trabajo de los trabajadores domésticos residentes*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2014, p. 5. De hecho, estimaciones recientes de la OIT ponen de manifiesto que en el 11 por ciento de los países examinados las trabajadoras domésticas no gozan de un derecho claro a vacaciones anuales pagadas. *Vid.*, OIT, *Making decent work...*, *op. cit.*, pp. 88-89.

¹⁴⁰⁶ QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del...”, *op. cit.*, p. 24.

¹⁴⁰⁷ De acuerdo con el artículo 2.1 del Convenio núm. 132 éste se aplica “a todas las personas empleadas por cuenta ajena”, salvo la gente de mar.

recibirá como retribución “por lo menos su remuneración normal media incluido el equivalente en efectivo de cualquier parte de esa remuneración que se pague en especie, salvo si se trata de prestaciones permanentes de que disfruta el interesado independientemente de las vacaciones pagadas” (art. 7.1). En el supuesto de que la relación de trabajo llegue a su fin, la trabajadora doméstica tendrá derecho a vacaciones pagadas proporcionales a la duración del servicio por el que todavía no hayan recibido vacaciones o, en su caso, una indemnización compensatoria.

Si bien son las autoridades nacionales las competentes para establecer el período mínimo de servicios requerido para tener derecho a vacaciones anuales pagadas, este período no podrá exceder de seis meses y, en el caso de que el período de servicios en cualquier año sea inferior al requerido, se tendrá derecho a unas vacaciones anuales pagadas proporcionales a la duración de los servicios en dicho año (art. 4.1).

Asimismo, a fin de garantizar que las trabajadoras domésticas gocen del debido descanso, todo acuerdo realizado entre empleador y trabajadora en el que esta última acepte renunciar a su derecho a vacaciones anuales pagadas a cambio de una compensación financiera o de cualquier otro modo, será considerado nulo y sin efectos (art. 12).

El párrafo 13 de la Recomendación núm. 201 especifica, además, que “El tiempo dedicado por los trabajadores domésticos al acompañamiento de los miembros del hogar durante las vacaciones no se debería contabilizar como período de vacaciones anuales pagadas de estos

trabajadores”. Por muy elemental que pueda parecer esta previsión, responde a una de las prácticas más abusivas del sector doméstico¹⁴⁰⁸.

A la postre, tal y como ha resaltado un sector de la doctrina, la norma obvia toda referencia a otros derechos relacionados con el descanso, tales como las fiestas laborales o los permisos retribuidos. Es difícil sobrentender si se trata de una omisión intencional del legislador, de un descuido en el que cae la norma o, simplemente implica una remisión tácita de los legisladores nacionales, que deberán entender que la regla de equiparación tiene que hacerse extensiva al derecho al descanso retribuido en los días festivos y a los permisos igualmente retribuidos reconocidos en la legislación nacional o en los convenios colectivos aplicables al trabajador ordinario.

En todo caso, parece que la interpretación más sensata para respetar el principio de igualdad de trato en materia de tiempo de trabajo y eliminar la discriminación en materia de empleo y ocupación, pasa por que estas cuestiones se resuelvan mediante las propias regulaciones estatales¹⁴⁰⁹.

¹⁴⁰⁸ CABEZA PEREIRO, J., “El trabajo doméstico...”, *op. cit.*, p. 11.

¹⁴⁰⁹ Seguimos a QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del...”, *op. cit.*, p. 25 y VELA DÍAZ, R., “La promoción internacional...”, *op. cit.*, p. 292.

6.2.2. Retribución

Pese a su enorme contribución al sostenimiento de los hogares y al buen funcionamiento de la economía, el trabajo doméstico sigue siendo una de las ocupaciones peor remuneradas¹⁴¹⁰.

Son múltiples e interconectados los factores que pueden explicar los bajos niveles de remuneración entre las trabajadoras del hogar¹⁴¹¹. De entre ellos cabe apuntar al bajo nivel de educación de estas trabajadoras, la discriminación salarial o el limitado o nulo poder de negociación de este colectivo, sin embargo, el primero y principal factor es la infravaloración de las tareas domésticas y su tradicional concepción como trabajo biológicamente inherente a la mujer¹⁴¹².

Según recientes datos de la OIT, las personas empleadas en el trabajo doméstico ganan en todo el mundo el 56,4 por ciento del salario medio mensual del resto de trabajadores. Las mujeres, que constituyen la mayoría de las trabajadoras domésticas en gran parte de las regiones del mundo, perciben apenas la mitad (51,1 por ciento) del salario medio

¹⁴¹⁰ El estudio de la OIT sobre las leyes nacionales relativas al trabajo doméstico publicado en 1970, señala que, para entonces, sólo 20 de los 68 países que habían respondido al cuestionario disponían de una legislación que fijaba un salario mínimo para las trabajadoras domésticas. Doce de estos países eran africanos, mientras que en otros lugares la fijación del salario se dejaba a la libre determinación de las partes y a la fuerza del libre mercado. *Cfr.*, ILO, *The employment and...*, *op. cit.*, p. 28.

¹⁴¹¹ El mismo Convenio núm. 189 reconoce en el Preámbulo la persistente infravaloración del trabajo doméstico al asociarlo, de una parte, con el trabajo no remunerado de las mujeres en el hogar y, de otra, a las actitudes discriminatorias hacia los grupos que suelen desempeñar este servicio – mujeres, niñas migrantes, minorías étnicas y personas que normalmente viven en condiciones de exclusión social y pobreza-.

¹⁴¹² OELZ, M., *Remuneración en el trabajo doméstico*, Nota de información sobre trabajo doméstico núm.1, Ginebra, 2011, p. 2, explica en mayor profundidad los motivos que inciden en la baja remuneración del empleo doméstico.

mensual de los demás trabajadores, y bastante menos que sus homólogos masculinos (para los que el porcentaje es de 67,3 por ciento)¹⁴¹³. A nivel mundial, alrededor del 42,5 por ciento de las trabajadoras domésticas no gozan de la cobertura del salario mínimo a pesar de que en la mayoría de países se establecen salarios mínimos para otros trabajadores¹⁴¹⁴.

Para afrontar estas circunstancias, las disposiciones del Convenio núm. 189 y de la Recomendación núm. 201 se han centrado en dos aspectos retributivos centrales: de una parte, la garantía de un salario mínimo como instrumento para asegurar unos niveles justos y adecuados de remuneración; y, de otra parte, la protección de la remuneración, esto es, las medidas a fin de garantizar que los salarios debidos sean efectivamente pagados a las trabajadoras¹⁴¹⁵.

6.2.2.A. Régimen de salario mínimo

La fijación de un salario mínimo en el ámbito doméstico es un asunto tan complejo cuanto necesario¹⁴¹⁶. Es complejo porque implica determinar lo que un hogar puede permitirse pagar y está dispuesto a pagar por un trabajo históricamente considerado como “improductivo” y, es a la vez necesario, porque como todos los trabajadores, las trabajadoras domésticas también gozan del derecho de obtener unos ingresos a cambio de los servicios prestados.

¹⁴¹³ OIT, *Making decent work...*, *op. cit.*, p. 153.

¹⁴¹⁴ OIT, *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2013, p. 67.

¹⁴¹⁵ OELZ, M., “El Convenio y...”, *op. cit.*, p. 181.

¹⁴¹⁶ Seguimos a BLACKETT, A., “Making domestic work...”, *op. cit.*, p. 20.

En su día, las normas internacionales del trabajo relativas a la fijación de un salario mínimo fueron adoptadas con el objetivo de proteger los grupos asalariados afectados por una remuneración excepcionalmente baja y aquellos para los que no estuviesen previstas otras disposiciones eficaces para su fijación¹⁴¹⁷. Si bien el colectivo de trabajadoras domésticas ha constituido siempre uno de los grupos necesitados de especial protección, especialmente en materia salarial, los principales instrumentos de la OIT sobre la fijación de salarios mínimos – el Convenio núm. 26, de 1928 y el Convenio núm. 131, de 1970 – no han garantizado la cobertura del empleo doméstico. Es más, en esta última norma se incorporó una cláusula de flexibilidad cuya extensión al colectivo doméstico quedaba a la discreción de los Estados signatarios¹⁴¹⁸.

La adopción del Convenio núm. 189 y su homónima Recomendación han supuesto un importante cambio en este sentido. El artículo 11 de la norma exige a los Estados que lo ratifiquen que tomen “medidas para asegurar que los trabajadores domésticos se beneficien de un régimen de salario mínimo, allí donde ese régimen exista”.

Lo cierto es que ningún instrumento internacional de la OIT prevé una definición del término “salario mínimo”. Según la CEACR, éste hace referencia a:

¹⁴¹⁷ OIT, *Las normas internacionales del trabajo. Un enfoque global*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002, p. 270.

¹⁴¹⁸ Si bien hemos de reconocer que en los últimos años la mayoría de Estados miembros han incluido el trabajo doméstico en el ámbito de aplicación del Convenio núm. 131, su artículo 1.3 dispone que “Todo Miembro que ratifique el presente Convenio (...) enumerará los grupos de asalariados que no hubieran sido incluidos con arreglo al presente artículo, y explicará los motivos de dicha exclusión”.

“la suma mínima que deberá pagarse al trabajador por el trabajo o servicios prestados, dentro de un lapso determinado, bajo cualquier forma que sea calculado, por hora o por rendimiento, que no puede ser disminuida, ni por acuerdo individual ni colectivo, que está garantizada por la ley y puede fijarse para cubrir las necesidades mínima del trabajador y de su familia, teniendo en consideración las condiciones económica y sociales de los países”¹⁴¹⁹.

Si interpretamos la disposición del Convenio núm. 189 a la luz de esta última definición, se desprende el derecho de las trabajadoras domésticas a percibir una cuantía mínima a cambio de su trabajo o servicios, sea cual sea su modo de fijación y teniendo debidamente en cuenta las circunstancias económicas y sociales del respectivo país, a fin de cubrir tanto sus necesidades como las de su familia.

Se trata, sin duda alguna, de un importante paso en la mejora de las condiciones de empleo del sector doméstico en la medida en que, de una parte, puede contribuir a reforzar el reconocimiento de las trabajadoras domésticas como verdaderas trabajadoras y, de otra, ayudar a reducir la pobreza y fomentar el desarrollo económico y social¹⁴²⁰.

La fijación de un régimen de salario mínimo es además coherente con la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, que dispone que todos los trabajadores deberían disfrutar de un salario mínimo

¹⁴¹⁹ Definición extraída de OIT, *Salario mínimo*, Estudio general de las memorias relativas al Convenio (núm. 26) y a la Recomendación (núm. 30) sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928; al Convenio (núm. 99) y a la Recomendación (núm. 89) sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951, y al Convenio (núm. 131) y a la Recomendación (núm. 135) sobre la fijación de salarios mínimos, 1970, Informe III (Parte 4B), presentado en la 79ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1992, párr. 27.

¹⁴²⁰ OELZ, M. y RANI, U., *Domestic work, wages and gender equity: Lessons from developing countries*, Documento de Trabajo núm. 5, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2015, p. 13.

adecuado, establecido por ley o negociado¹⁴²¹. No obstante, nótese que este derecho se halla condicionado por la existencia de un “régimen de salario mínimo” en el país en cuestión, de manera que ahí donde éste no exista no le será garantizado a las trabajadoras domésticas¹⁴²².

La utilización de la preposición indeterminada “un” en respecto del régimen de salario mínimo no aclara si la norma permite el establecimiento de unas reglas específicas para el empleo doméstico que no persigan una equiparación o confluencia con el resto de sectores o ramas de actividad del mercado de trabajo. La OIT, sin embargo, ha afirmado que:

“Ninguna disposición del Convenio impide que las autoridades nacionales determinen tasas diferenciadas para el salario mínimo de los trabajadores domésticos, siempre y cuando se respete estrictamente el principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, y se preste especial atención a la discriminación *de facto y de iure*, por ejemplo, que el trabajo doméstico no sea infravalorado a causa de estereotipos relacionados con el género”¹⁴²³.

El ejemplo de Argentina demuestra que la fijación de tarifas por sector u ocupación puede ser en ocasiones ventajosa para las trabajadoras domésticas. En este caso, se fijan tarifas mínimas para cinco categorías de servicios domésticos, con trabajadoras calificadas que se benefician de tarifas superiores al nivel del salario mínimo nacional general¹⁴²⁴.

¹⁴²¹ Apartado. III.B.ii) de la Declaración del Centenario de la Organización.

¹⁴²² Es por esta razón que QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del...”, *op. cit.*, p-25, señala que se trata de una garantía débil pues allí donde no exista un régimen de salario mínimo, este derecho no se podrá garantizar.

¹⁴²³ OIT, *Sistemas de salarios mínimos*, Estudio General de las memorias relativas al Convenio (núm. 131) y a la Recomendación (núm. 135) sobre la fijación de salarios mínimo, 1970, Informe III (Parte 1B), presentado en la 103ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2014, p. 52, nota a pie de página 109.

¹⁴²⁴ OELZ, M., *Remuneración en el...*, *op. cit.*, p. 4.

El precepto tampoco determina la composición del salario mínimo. Éste, en efecto, es un asunto que compete a la legislación nacional en la medida en que, el Convenio núm. 131 y la Recomendación núm. 135 sobre la fijación de salarios mínimos, se limitan a reconocerlo y establecer los métodos para su fijación, sin entrar a determinar las partidas que pueden ser consideradas – o no – parte del concepto. Serán por tanto los Estados miembros, con arreglo a la legislación nacional o convenio colectivo, los encargados de establecer la composición del salario mínimo en el sector doméstico, teniendo debidamente en cuenta ciertas limitaciones que, como se verá a continuación, la norma prevé para los pagos en especie.

Por último, sí cabe destacar el requisito incluido en el inciso final del artículo 11 del Convenio, que exige que la remuneración de las trabajadoras domésticas “se establezca sin discriminación por motivo de sexo”. Este precepto ha sido formulado deliberadamente en torno a la discriminación por razón de sexo para dar cuenta de que el principal motivo por el cual las trabajadoras domésticas reciben salarios bajos, reside en los estigmas de género que rodean el trabajo mismo¹⁴²⁵.

Es en este marco que entra en juego el Convenio núm. 100, de 1951, sobre igualdad de remuneración. Esta norma no admite exclusiones, se aplica a todos los trabajadores, tanto nacionales como extranjeros, en todos los sectores de actividad, en los sectores público y privado, así como en la economía formal e informal¹⁴²⁶. Esto significa, por consiguiente, que con arreglo al artículo 2.1 de esta última norma, los Miembros tienen la obligación de garantizarle a las trabajadoras domésticas el principio de

¹⁴²⁵ OIT, *Garantizar un trabajo...*, *op. cit.*, párr. 783.

¹⁴²⁶ OIT, *Dar un rostro...*, *op. cit.*, párr. 658.

igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor, lo que exige que las tasas de remuneración se fijen con independencia del sexo del trabajador.

Para alcanzar dicho objetivo, el Convenio núm. 100 ofrece a los Estados flexibilidad, ahora bien, no admite compromisos en cuanto al objetivo perseguido¹⁴²⁷. El principio debe ser aplicado mediante la legislación nacional; cualquier sistema para la fijación de la remuneración, establecido o reconocido por la ley; los contratos colectivos celebrados entre empleadores y trabajadores; o la acción conjunta de estos diversos medios (art. 2.2).

Aquello que mayores problemas ha suscitado a lo largo de los años ha sido el propio concepto de “trabajo de igual valor”. La OIT señala que esta noción es esencial para acabar con la segregación laboral por motivos de sexo en el mercado de trabajo, en cuanto incluye la igualdad de remuneración por un trabajo “igual”, el “mismo” o “similar”, pero también abarca trabajos que son de una naturaleza completamente diferente pero que sin embargo son de igual valor¹⁴²⁸.

El núcleo reside por tanto en el término “valor” que, con arreglo al Convenio núm. 100, hace referencia al valor de un determinado trabajo o actividad a efectos del cálculo de la remuneración. Con el objeto de decidir sobre su valor, el artículo 3 de esta norma insta a los Miembros a utilizar técnicas adecuadas para la evaluación objetiva del empleo, mediante la

¹⁴²⁷ OIT, *Igualdad de remuneración*, Estudio general de las memorias relativas al Convenio (núm. 100) y a la Recomendación (núm. 90) sobre igualdad de remuneración, 1951, Informe III (Parte 4B), presentado en la 72ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1986, párr. 246.

¹⁴²⁸ *Ibid.*, párr. 673.

comparación de factores tales como las calificaciones, el esfuerzo, las responsabilidades y las condiciones de trabajo. En efecto, comparar el valor relativo del trabajo realizado en profesiones que pueden implicar diversos tipos de calificaciones, responsabilidades o condiciones de trabajo, pero que, no obstante, representan en general un trabajo de igual valor, es esencial para eliminar la discriminación salarial resultante del hecho de que el valor del trabajo realizado por hombres y mujeres esté condicionado por los prejuicios de género¹⁴²⁹.

Lamentablemente, medir el “igual valor” de manera objetiva, clara y transparente no es, ni mucho menos, una tarea sencilla. Todavía más complejo lo es en el empleo doméstico, en el que la mayoría de las veces las trabajadoras domésticas son las únicas trabajadoras en el hogar y, en caso de no estar solas, el referente comparativo suelen ser mujeres migrantes que perciben sueldos bajos y sufren condiciones laborales similares¹⁴³⁰. La CEACR, sin embargo, señala que el principio consagrado en el Convenio núm. 100 no se limita a la comparación entre los hombres y las mujeres empleadas en un mismo establecimiento o empresa, sino que admite una comparación más amplia entre empleos desempeñados en distintos lugares o empresas, incluso entre distintos empleadores¹⁴³¹.

En definitiva, aunque en última instancia la efectividad de la norma dependerá de la elección del modelo de comparación que realice cada Miembro, a fin de armonizar progresivamente el salario mínimo de las trabajadoras domésticas con el de los trabajadores ordinarios, se espera que

¹⁴²⁹ *Ibid.*, párr. 675.

¹⁴³⁰ ALBIN, E. y MANTOVALOU, V., “The ILO Convention...”, *op. cit.*, p. 77.

¹⁴³¹ OIT, *Dar un rostro...*, *op. cit.*, párr. 697.

éstos tomen como referencia inicial como mínimo empleos desempeñados en la economía formalizada¹⁴³².

6.2.2.B. *Protección del salario*

Más allá del nivel de remuneración, las trabajadoras domésticas son un colectivo especialmente vulnerable a las prácticas abusivas en relación con el pago de sus salarios¹⁴³³.

Estas trabajadoras son a menudo contratadas a través de acuerdos informales, sin un contrato escrito o declaración en la que se especifiquen los términos y condiciones de la contratación. Las propias empleadas del hogar, en consecuencia, desconocen cuánto tienen derecho a percibir por su trabajo, en qué forma y con qué regularidad.

Para las trabajadoras domésticas migrantes, el desconocimiento del idioma y el analfabetismo puede agravar este problema, lo que genera un caldo de cultivo perfecto para el abuso y la explotación. Los requerimientos de horas extraordinarias sin compensación; la imposición de elevadas proporciones del pago del salario en especie; las deducciones sin conocimiento y previo acuerdo de las trabajadoras domésticas; y el impago o pago atrasado del estipendio son solo algunos de los ejemplos de prácticas abusivas que afectan a la remuneración de las empleadas del hogar¹⁴³⁴.

¹⁴³² Compartimos la opinión de LOUSADA AROCHENA, J. F., “Normativa internacional contra...”, *op. cit.*, p. 180.

¹⁴³³ OELZ, M., *Remuneración en el...*, *op. cit.*, p. 7.

¹⁴³⁴ *Ibid.*

Al respecto, el artículo 12 de la norma se dedica a recoger una serie de garantías que buscan asegurarle a las trabajadoras domésticas el cobro efectivo de la retribución, mediante el cumplimiento de algunas condiciones por parte del empleador.

La primera de estas garantías comprende reglas sobre la forma y la regularidad del pago, de modo que “los salarios de los trabajadores domésticos deberán pagárseles directamente en efectivo, a intervalos regulares y como mínimo una vez al mes” (art. 12.1). Evidentemente, los intervalos establecidos para el pago de los salarios, ya sean diarios, semanales, quincenales o mensuales, dependerán de la frecuencia del trabajo realizado.

El mismo precepto añade que a menos que la modalidad de pago esté prevista en la legislación nacional o en convenios colectivos, “el pago podrá efectuarse por transferencia bancaria, cheque bancario, cheque postal o giro postal o por otro medio de pago monetario legal, con el consentimiento del trabajador interesado”. Desde la doctrina académica hay quien ha señalado que se trata de una redacción “excesivamente minuciosa”, no obstante, se ha de reconocer que es una garantía necesaria en este tipo de trabajo en el que predomina la informalidad¹⁴³⁵. Sea cual sea

¹⁴³⁵ QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del...”, *op. cit.*, p. 27. De hecho, hay países como por ejemplo, Chipre, Dinamarca, Irán y Nepal que exigen el pago por transferencia bancaria con el objetivo de evitar el trabajo no declarado y garantizarles a las trabajadoras del sector doméstico un trabajo al margen de la economía informal. Al respecto, *cfr.*, OIT, *Garantizar un trabajo...*, *op. cit.*, párr. 786.

el medio de pago requerido, la simplificación del pago de los salarios puede incrementar el cumplimiento de la normativa aplicable¹⁴³⁶.

La segunda regla prevista en el Convenio núm. 189 para la protección del salario de las trabajadoras domésticas consiste en una limitación de los pagos en especie. Una práctica muy tradicional y generalizada en el sector doméstico es el pago de una parte del salario en especie, especialmente en forma de alojamiento y comida. Aunque no se puede negar que recibir comida y alojamiento constituye una ventaja para la trabajadora doméstica y, en su caso, un gasto para el empleador; la percepción de estos pagos en especie como parte del salario mínimo tan solo hace que aumentar la dependencia de la trabajadora con respecto de su empleador así como las posibilidades de abuso¹⁴³⁷.

Considerando que la sustitución del salario en efectivo por bienes o servicios puede afectar gravemente la capacidad de las trabajadoras domésticas para valerse por sí mismas y sustentar adecuadamente a sus familias, especialmente cuando los bienes o servicios recibidos a cambio de

¹⁴³⁶ Un interesante ejemplo es la práctica del pago mediante cheque o vale de servicio en países como Francia o Bélgica. Al respecto, *vid.*, SANSONI, A. M., *Limits, and potential of the use of vouchers for personal services. An evaluation of titres-services in Belgium and the CESU France*, Instituto Sindical Europeo, Bruselas, 2009 y QUINTERO LIMA, G., “El cheque-servicio como elemento de gestión/control del trabajo doméstico. La necesaria definición conceptual”, AA.VV., *Reflexiones sobre el empleo doméstico. De dónde venimos. Dónde nos encontramos y hacia dónde vamos*, 1º Congreso Vasco de Empleo Doméstico, Servicio Central de Publicación del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2020, pp. 61-77.

¹⁴³⁷ En este sentido, ALBIN, E., “From “Domestic Servant” to “Domestic Workers””, en AA.VV. (Eds. FUDGE, J., McCRYSTAL, S. y SANKARAN, K.), *Challenging the legal boundaries of work rgulation*, Hart, 2012, p. 248, duda de la pertinencia de abordar el alojamiento y la comida como beneficios, en cuanto, a su juicio, se trata del precio a pagar por las trabajadoras domésticas por su aislamiento, soledad, plena disponibilidad y total devoción a la familia.

su trabajo no se ajustan a las necesidades personales de la trabajadora¹⁴³⁸, el artículo 12.2 de la norma permite el pago de una proporción limitada de la remuneración en especie bajo tres condiciones estrictas y, en todo caso, en condiciones “no menos favorables que los que rigen generalmente para otras categorías de trabajadores”.

El primer requisito indispensable es que el pago en especie se efectúe de acuerdo con la trabajadora; el segundo es que se destine para uso y beneficio personal de la empleada y, por último, que el valor monetario que se le atribuya sea justo y razonable. En otras palabras, se exige que exista una proporción objetiva entre el porcentaje de descuento y las prestaciones en especie percibidas por el trabajador¹⁴³⁹.

El instrumento internacional, no obstante, no aclara el significado de la expresión “proporción limitada”, lo que deja un excesivo margen de discreción a los Estados ratificantes. Según la CEACR, antes de permitir el pago en especie de una proporción del salario, los Gobiernos deberían examinar cuidadosamente si dicha medida es adecuada teniendo en cuenta las posibles repercusiones que ello pueda tener para las trabajadoras domésticas¹⁴⁴⁰.

En todo caso, la vaguedad del precepto es completado con criterios más específicos recogidos en el apartado 14 de la Recomendación como,

¹⁴³⁸ OIT, *Protección eficaz de...*, *op. cit.*, p. 85.

¹⁴³⁹ QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del...”, *op. cit.*, p. 26.

¹⁴⁴⁰ OIT, *Protección del salario: Normas y salvaguardias relativas al pago de la remuneración de los trabajadores*, Estudio general de las memorias relativas al Convenio (núm. 95) y a la Recomendación (núm. 85) sobre la protección del salario, 1949, Informe III (Parte 1B), presentado en la 91ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003, párr. 118.

por ejemplo, el establecimiento de un límite máximo para la remuneración pagada en especie o la prohibición de ciertos tipos de descuento¹⁴⁴¹. Sin margen de duda, hubiese sido mucho más acertado la incorporación de estas limitaciones en el texto del Convenio, echándose en falta una cláusula expresa que garantice la percepción del salario mínimo, ahí donde exista, en metálico.

Para terminar, otra regla de garantía en torno a la percepción del salario la hallamos en el párrafo 15 de la Recomendación núm. 201, que establece que junto con cada paga, las trabajadoras domésticas deberían recibir una relación escrita de fácil comprensión en la que conste la remuneración total que ha de pagárseles y la cantidad específica y la finalidad de todo descuento que pueda haberse hecho. Del mismo modo que los contratos escritos, el objetivo de las declaraciones salariales es el de asegurar que tanto el empleador como la persona asalariada conozcan con exactitud en qué medida se están cumpliendo las condiciones de empleo acordadas y los requisitos legales pertinentes¹⁴⁴². La documentación escrita sirve además como medio de prueba útil en caso de que emerjan posibles controversias¹⁴⁴³.

¹⁴⁴¹ Las letras d) y e) del párrafo 14 del Convenio disponen que los Estados miembros deberían contemplar la posibilidad de asegurar que “si se exige a un trabajador doméstico que resida en el hogar del empleador, a la remuneración no se aplique ningún descuento con respecto al alojamiento, a menos que el trabajador acepte ese descuento” y “que los artículos directamente relacionados con la realización de las tareas de los trabajadores domésticos, como los uniformes, las herramientas o el equipo de protección, así como su limpieza y mantenimiento, no se consideren para el pago en especie, y que su costo no se descuenta de la remuneración de los trabajadores domésticos”, respectivamente.

¹⁴⁴² OIT, *Garantizar un trabajo...*, *op. cit.*, párr. 792.

¹⁴⁴³ OIT, *Protección eficaz de...*, *op. cit.*, p. 92.

6.2.3. El derecho a la información sobre las condiciones de empleo

La informalidad predomina en el empleo doméstico. Ésta puede ser el resultado de la ausencia de un marco jurídico adecuado o simplemente de la inaplicación de la normativa vigente. Esto sucede bien porque dicha normativa no está adaptada al contexto específico del empleo del hogar, bien porque los propios empleadores y las trabajadoras domésticas la desconocen. Los acuerdos verbales son además propios de este sector, es decir, acuerdos que se los puede acabar llevando el viento, en cuanto, ante la ausencia de pruebas documentadas, se pueden refutar fácilmente los derechos y obligaciones concertados.

A fin de afrontar dicho problema, el Convenio y la Recomendación promueven explícitamente la formalización de la relación laboral como medio fundamental para garantizar en la práctica unas condiciones de trabajo justas y dignas para el colectivo de trabajadoras domésticas¹⁴⁴⁴.

6.2.3.A. La obligación de informar sobre las condiciones de trabajo

El artículo 7 del Convenio núm. 189 obliga a los Miembros signatarios a adoptar medidas para asegurar que las trabajadoras domésticas “sean informadas sobre sus condiciones de empleo de forma adecuada, verificable y fácilmente comprensible...”. A tales efectos, el precepto

¹⁴⁴⁴ OELZ, M., “El Convenio y...”, *op. cit.*, p. 186.

enumera un conjunto de elementos de diferente naturaleza sobre los que las trabajadoras deben ser debidamente informadas¹⁴⁴⁵:

- a) el nombre y los apellidos del empleador y del trabajador y la dirección respectiva;
- b) la dirección del lugar o los lugares de trabajo habituales;
- c) la fecha de inicio del contrato y, cuando éste se suscriba para un período específico, su duración;
- d) el tipo de trabajo por realizar;
- e) la remuneración, el método de cálculo de la misma y la periodicidad de los pagos;
- f) las horas normales de trabajo;
- g) las vacaciones anuales pagadas y los períodos de descanso diarios semanales;
- h) el suministro de alimentos y alojamiento, cuando proceda;
- i) el período de prueba, cuando proceda;
- j) las condiciones de repatriación, cuando proceda;
- k) las condiciones relativas a la terminación de la relación de trabajo, inclusive todo plazo de preaviso que han de respetar el trabajador doméstico o el empleador”.

¹⁴⁴⁵ La norma aglutina datos de contenido estrictamente personal – como los nombres y apellidos de las partes o su dirección de residencia -, con datos resultantes del acuerdo de voluntades consecuencia del pacto individual, sometidos a los mínimos legalmente establecidos – como el salario o el tiempo de trabajo –, así como datos que son una transposición de la normativa nacional que la voluntad individual no puede modificar y que, por tanto, actúan como mero recordatorio – como período de prueba o las condiciones relativas a la repatriación -. *Vid.*, QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del...”, *op. cit.*, p. 30.

El párrafo 6.2 de la Recomendación núm. 201 ofrece orientaciones adicionales en relación con las condiciones de empleo sobre las que también deberían ser informadas estas trabajadoras, a saber:

- “a) la descripción del puesto de trabajo;
- b) la licencia por enfermedad y, cuando proceda, todo otro permiso personal;
- c) la tasa de remuneración o compensación de las horas extraordinarias y de las horas de disponibilidad inmediata (...);
- d) todo otro pago al que el trabajador doméstico tenga derecho;
- e) todo pago en especie sobre su valor monetario;
- f) los detalles relativos al alojamiento suministrado; y
- g) todo descuento autorizado de la remuneración del trabajador”.

Mediante el establecimiento de unas condiciones claramente definidas, el artículo 7 del Convenio busca formalizar la relación del servicio doméstico, lo que a su vez, contribuye a transformar la idea social generalizada que se tiene sobre el valor de esta ocupación¹⁴⁴⁶. Por desgracia, actualmente, todavía hay empleadores domésticos que conciben esta relación de trabajo como una relación feudalista regida por las nociones de propiedad, en la pueden imponer las condiciones que consideren pertinentes así como modificarlas cuando les plazca¹⁴⁴⁷.

Llama, sin embargo, la atención la omisión de la norma sobre los efectos laborales que el incumplimiento de este deber pueda generar sobre

¹⁴⁴⁶ SMITH, P. R., “Work like any...”, *op. cit.*, p. 174.

¹⁴⁴⁷ En este sentido, señala D’SOUZA, A., *Camino del trabajo...*, *op. cit.*, p. 20, que en una encuesta realizada a empleadores domésticos en la que se les preguntó si las trabajadoras del hogar debían tener derecho a un contrato de trabajo, el 48 por ciento respondió que no y el 45 por ciento se opuso a la idea de ofrecerles un horario de trabajo fijo.

el contrato de trabajo, una referencia a cómo se puede efectivamente obligar al empleador a que proporcione estos datos a la trabajadora doméstica o cómo se puede demostrar que no lo ha hecho o que, aun habiéndolos proporcionado, no lo ha hecho de forma adecuada¹⁴⁴⁸.

En cualquier caso, indica QUESADA, que esta disposición es en cierto modo inútil si no va acompañada de la obligación de comunicación de tales datos mínimos por escrito¹⁴⁴⁹. La norma, en efecto, exige en un primer momento que las trabajadoras domésticas deben ser informadas sobre sus condiciones de empleo de forma “verificable”. Con arreglo a la RAE, algo verificable implica que nos “permite comprobar o examinar la verdad de algo”¹⁴⁵⁰. Si trasladamos esta definición al ámbito de la relación de trabajo, podemos inferir que el contrato debe hacerse por escrito, pues es solo de este modo que se puede verificar la información relativa a las condiciones de trabajo. Ahora bien, sobre este tema, el Convenio se limita a expresar su “preferencia” por el contrato escrito, pero en ningún momento lo impone como un requisito imperativo. Es más, la norma internacional establece que el contrato será escrito “cuando sea posible” y, acto seguido, remite a lo dispuesto en la legislación nacional o el convenio colectivo sobre la materia.

Tal y como se ha destacado desde la doctrina académica, la exigencia del contrato escrito hubiese sido un importante paso en la dignificación de las condiciones de trabajo de este sector, sobre todo,

¹⁴⁴⁸ Esta carencia de la norma ha sido destacada por QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del...”, *op. cit.*, pp. 30-31.

¹⁴⁴⁹ *Ibid.*, p. 31.

¹⁴⁵⁰ Definición disponible en el siguiente enlace: <https://dle.rae.es/verificar?m=form> (última consulta: 20.10.2022).

porque se trata de un elemento esencial de garantía de los derechos de las trabajadoras domésticas y, por consiguiente, un modo para evitar posibles fraudes y abusos, máxime cuando se deja en manos de la autonomía de las partes la determinación de aspectos relevantes de las condiciones de trabajo, tales como las deducciones en concepto de alojamiento o comida o el tiempo de presencia a disposición del empleador¹⁴⁵¹. La forma escrita del contrato constituye asimismo un modo para evitar malentendidos y facilitar la solución de conflictos, en cuanto se trata del medio de prueba para establecer la existencia de una relación de trabajo y las condiciones acordadas entre las partes¹⁴⁵².

Lo que sí recomienda la Recomendación, en consulta con las organizaciones de los interlocutores genéricos y los específicos de las trabajadoras domésticas en el caso de que los haya, es “el establecimiento de un contrato de trabajo tipo para el trabajo doméstico” (párr. 6.3).

Los contratos tipo son modelos de contrato en los que constan cláusulas tipo en relación con las condiciones de empleo y otras cuestiones que no pueden faltar en un contrato de trabajo. Las partes pueden completar o modificar los artículos que refleja su acuerdo. El establecimiento de estos contratos en el marco de una relación de servicio doméstico puede ayudar para que los empleadores y las trabajadoras domésticas formalicen su relación de trabajo de acuerdo con los requisitos legales que respetan las condiciones de empleo y los derechos de estas trabajadoras. A su vez, pueden ser útiles para las partes al momento de entablar discusiones, llegar a acuerdos y establecer opiniones comunes respecto de algunos elementos

¹⁴⁵¹ QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del...”, *op. cit.*, p. 31.

¹⁴⁵² OELZ, M., “El Convenio y...”, *op. cit.*, p. 187.

como la organización del tiempo de trabajo, la remuneración, las prestaciones sociales y otras condiciones fundamentales¹⁴⁵³. En virtud de ello, el párrafo 6.4 de la Recomendación dispone que estos deberían estar siempre a disposición, de forma gratuita, de las trabajadoras domésticas, los empleadores, las organizaciones representativas y el público en general.

Por último, nótese que el artículo 7 del Convenio exige que las trabajadoras domésticas sean avisadas de las condiciones de trabajo de forma “adecuada”, “verificable” y también de forma “fácilmente comprensible”, lo que implica atender a las barreras lingüísticas. La norma toma en consideración que existe un porcentaje elevado de trabajadoras domésticas migrantes, por lo que además de promover, cuando sea posible, el uso de contratos y declaraciones escritas que establezcan las condiciones de empleo, es imprescindible garantizar que el contenido se les explique de una manera y en un lenguaje que comprendan¹⁴⁵⁴. Al respecto, la Recomendación añade que, en caso de ser necesario, los Miembros deberían prestar asistencia adecuada para asegurar que estas trabajadoras comprendan sus condiciones de empleo (párr. 6.1).

6.2.3.B. Requisitos contractuales específicos para las trabajadoras domésticas migrantes

Como ya se ha indicado al comienzo de la presente investigación, a consecuencia de la creciente mano de obra en la economía del cuidado, en las últimas décadas, se han producido intensos flujos internacionales de

¹⁴⁵³ OIT, *Protección eficaz de...*, op. cit., p. 22.

¹⁴⁵⁴ OIT, *Garantizar un trabajo...*, op. cit., párr. 738.

migrantes para trabajar en el empleo doméstico¹⁴⁵⁵. Consciente de ello, el Convenio núm. 189 dedica un precepto específico a la protección de un colectivo especialmente vulnerable: las trabajadoras domésticas migrantes¹⁴⁵⁶.

A diferencia del precepto anterior, con el propósito de garantizar la existencia real de un contrato de trabajo, el artículo 8 establece que las legislaciones nacionales deberán disponer que las trabajadoras domésticas migrantes que sean contratadas en un país para prestar servicios domésticos en otros país reciban por escrito, “antes de cruzar las fronteras nacionales con el fin de incorporarse al empleo doméstico al que se refiere la oferta o el contrato”, el contrato de trabajo que incluya una información mínima sobre las condiciones del empleo que se comprometen a realizar así como los nombres y apellidos del titular del hogar y la dirección del lugar de trabajo.

El principal objetivo de esta norma es evitar la modificación de las condiciones de trabajo y empleo a la llegada de la trabajadora migrante al país de acogida, pues endeudadas por el desplazamiento o con las agencias de empleo privadas u otras, o en situaciones en las que sus bienes en origen se encuentren en garantía, es muy posible que la gran mayoría acabe por aceptar todo tipo de condiciones deplorables¹⁴⁵⁷.

¹⁴⁵⁵ ILO, *ILO Global estimates of migrant workers and migrant domestic workers: Results and methodology*, International Labour Organization, Geneva, 2015, p. 5.

¹⁴⁵⁶ Como bien afirma CABEZA PEREIRO, J, “El trabajo doméstico...”, *op. cit.*, p. 15/30, el artículo 8 busca asegurarles a las trabajadoras migrantes “un suelo de derechos”.

¹⁴⁵⁷ OIT, *Garantizar un trabajo...*, *op. cit.*, párr. 972.

A modo de excepción, el artículo 8.2 dispone que dicha regla no se aplicará en el caso de las trabajadoras domésticas que gocen de libertad de movimiento con fines de empleo en virtud de acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales o en el marco de organizaciones de integración económico regional. Tal y como se acordó durante las negociaciones preparatorias, esta excepción pretende garantizar que no se coarte o limite la libertad de movimiento de los trabajadores con fines de empleo, en reconocimiento de que, en ocasiones, éstos pueden beneficiarse de derechos y de una protección más favorable en virtud de acuerdos transfronterizos¹⁴⁵⁸.

Para garantizar su aplicación efectiva, todo Estado que ratifique el Convenio tendrá además la obligación de “adoptar medidas para cooperar entre sí a fin de asegurar la aplicación efectiva de las disposiciones del presente Convenio a los trabajadores domésticos migrantes” (art. 8.3). Ante dicho mandato genérico, el párrafo 26 de la Recomendación núm. 201 establece diversas reglas de cooperación de los Estados miembros a distintos niveles y sobre un amplio abanico de cuestiones que reflejan las

¹⁴⁵⁸ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV(2A), Cuarto punto del orden del día, 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011, pág. 38.

situaciones de explotación a las que suelen tener que enfrentarse las personas empleadas en hogares privados¹⁴⁵⁹.

Finalmente, el artículo 8.4 de la norma insta a los Estados miembros a que especifiquen, mediante la legislación u otras medidas, las condiciones según las cuales las trabajadoras domésticas migrantes tienen derecho a la repatriación tras la expiración o terminación del contrato de trabajo en virtud del cual habían sido empleados. Si bien de su redacción no se desprende el reconocimiento de un derecho subjetivo de repatriación, sí se entiende que los Miembros tienen la obligación de determinar las condiciones con arreglo a las cuales se producirá dicha repatriación.

6.2.4. Agencias de empleo privadas

Las Agencias de Empleo Privadas (en adelante, AEP) desempeñan un papel fundamental en el mercado de trabajo doméstico, sobre todo en el contexto transfronterizo¹⁴⁶⁰. Estas agencias ofrecen importantes oportunidades de empleo a las empleadas del hogar migrantes, pero también

¹⁴⁵⁹ El párrafo 26.2 recomienda a los Miembros “cooperar en los ámbitos bilateral, regional y mundial con el propósito de mejorar la protección de los trabajadores domésticos, especialmente con respecto a materias que atañen a la prevención del trabajo forzoso y de la trata de personas, el acceso a la seguridad social, el seguimiento de las actividades de las agencias de empleo privadas que contratan a personas para desempeñarse como trabajadores domésticos en otro país, la difusión de buenas prácticas y la recopilación de estadísticas relativas al trabajo doméstico”. El párrafo 26.3, en cambio, los invita a “adoptar medidas apropiadas para ayudarse mutuamente a dar efecto a las disposiciones del Convenio, mediante una cooperación o una asistencia internacionales reforzadas, o ambas a la vez, lo que incluye el apoyo al desarrollo social y económico y la puesta en práctica de programas de erradicación de la pobreza y de enseñanza universal”.

¹⁴⁶⁰ Conforme al informe publicado por la OIT en 1970 sobre las condiciones del trabajo doméstico, basado en un cuestionario enviado a los distintos Miembros, para entonces había pocas agencias de empleo privadas en el mundo, incluso había países que las prohibían. ILO, *The employment and...*, *op. cit.*, p. 9.

se ha recabado información sobre prácticas de contratación abusivas e, incluso, su explotación – laboral o humana – en todas las regiones del mundo.

6.2.4.A. ¿Oportunidad o desventura?

Con arreglo al artículo 1.1 del Convenio núm. 181, de 1997, sobre las agencias de empleo privadas, estas agencias designan:

“a toda persona física o jurídica, independiente de las autoridades públicas, que presta uno o más de los servicios siguientes en relación con el mercado de trabajo: a) servicios destinados a vincular ofertas y demandas de empleo, sin que la agencia de empleo privada pase a ser parte en las relaciones laborales que pudieran derivarse; b) servicios consistentes en emplear trabajadores con el fin de ponerlos a disposición de una tercera persona, física o jurídica (en adelante “empresa usuaria”), que determine sus tareas y supervise su ejecución; c) otros servicios relacionados con la búsqueda del empleo, determinados por la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, como brindar información, sin estar por ello destinados a vincular una oferta o una demanda específicas”.

Se desprende así de dicho precepto que existen dos tipos de AEP: de un lado, las que actúan en calidad de entidades intermediarias que buscan poner en contacto a los empleadores con los solicitantes de empleo, sin formar parte alguna de la relación de trabajo resultante; y, de otro, las que contratan a trabajadores para cederlos a una persona o empresa que haya suscrito con ellas un contrato, normalmente de carácter mercantil, dando lugar a una auténtica “relación triangular”.

La adopción del Convenio núm. 181 supuso un importante giro para la Organización, pues al levantar el veto frente a las agencias de empleo

privadas, pasó de una óptica prohibicionista a una preventiva¹⁴⁶¹. El preámbulo, tras hacer un llamamiento a la flexibilidad y reconocer el importante papel que pueden jugar las agencias de empleo privadas para el buen funcionamiento del mercado laboral, subraya la necesidad de ofrecer a estos trabajadores, en cuanto colectivo especialmente precario, una protección adecuada, sobre todo frente a los abusos¹⁴⁶².

Desde entonces, las AEP se han convertido en protagonistas del mercado de trabajo a gran escala, y han adquirido la condición de agentes de flexibilidad tanto en el plano microeconómico (ocupándose de las necesidades de particulares y empresas) así como en el macroeconómico (gestionando la incertidumbre y el riesgo económicos en el mercado laboral)¹⁴⁶³.

¹⁴⁶¹ El primer instrumento adoptado en esta materia, es decir, el Convenio núm. 34, de 1933, sobre las agencias retribuidas de colocación, supuso la supresión de las agencias retribuidas de colocación con fines lucrativos y la reglamentación de aquellas que tenían fines no lucrativos. Años después, tras la revisión del Convenio núm. 34, se dio paso el Convenio núm. 96, de 1949, sobre las agencias retribuidas de colocación, el cual permitió elegir a los Estados signatarios entre aceptar la parte optativa II que preveía la supresión progresiva de las agencias retribuidas de colocación con fines lucrativos y la reglamentación de las demás agencias de colocación, a condición de que se estableciera un servicio público de empleo; o aceptar la nueva parte optativa III que preveía la reglamentación de las agencias retribuidas de colocación, tanto si tenían fines lucrativos como si no los tenían.

¹⁴⁶² Para un análisis más detallado sobre la construcción de la precariedad de estos trabajadores, *vid.*, CABEZA PEREIRO, J., *Ensayo sobre el...*, *op. cit.*, pp. 74-79.

¹⁴⁶³ La industria de contratación de mano de obra es muy dispar, pues se pueden encontrar desde multinacionales y grandes empresas que ofrecen una gama completa de servicios, hasta pequeñas y medianas empresas (PYMES) especializadas en un particular sector. Para 2013, 60,9 millones de personas accedieron al mercado de trabajo por vía de estas agencias. De hecho, en 2014 la OIT contabilizó alrededor de 140,000 APE en todo el mundo. ILO, *Regulating International Labour Recruitment in the Domestic Work Sector: A Review of key issues, challenges and opportunities*, Global Action Programme on Migrant Domestic Workers and Their Families, International Labour Organization, 2016, p. 2.

Como en cualquier otro sector de actividad, estas agencias ofrecen una enorme ventaja en la medida en que son capaces de unir la oferta y la demanda del sector doméstico. Las trabajadoras domésticas migrantes suelen recurrir a las AEP ya que, tras encontrarles oportunidades de empleo en el país de destino, las ayudan a desenvolverse en el tan complejo mundo de las leyes de inmigración y empleo de las jurisdicciones pertinentes¹⁴⁶⁴. De igual modo, a los empleadores domésticos les ofrecen la confianza y seguridad que carecen, pues no siempre están familiarizados con los procesos de contratación. Una vez iniciada la relación de trabajo, estas agencias pueden además ofrecer asistencia e información en materia de derechos y obligación de las partes.

Sin embargo, como se suele decir, no es oro todo lo que reluce. Se han documentado numerosos casos de agencias poco escrupulosas, que aprovechándose de la vulnerabilidad de las trabajadoras domésticas – especialmente de aquellas migrantes –, les han impuesto prácticas que pueden llegar a constituir graves situaciones de trabajo forzoso u obligatorio¹⁴⁶⁵. Estas prácticas incluyen: engaño (sobre todo acerca de las condiciones de trabajo y de vida y el tipo de empleo); el cobro de tarifas por los servicios prestados; la retención de documentos de identidad con el fin de controlar a las trabajadoras; las amenazas y la intimidación, incluidos los abusos verbales y psicológicos; la retención de los salarios; o la contratación de niños por debajo de la edad laboral¹⁴⁶⁶.

¹⁴⁶⁴ OIT, *Regulating International Labour...*, *op. cit.*, p. 3.

¹⁴⁶⁵ TOMEI, M. y BELSER, P., “New ILO standards...”, *op. cit.*, p. 437.

¹⁴⁶⁶ OIT, *Regulating International Labour...*, *op. cit.*, p. 1.

Cuando la trabajadora doméstica es directamente contratada por la agencia, pueden además surgir problemas en la identificación del empleador real¹⁴⁶⁷. Estas cuestiones se complican todavía más cuando la agencia es internacional, lo que puede llegar a plantear problemas de jurisdicción¹⁴⁶⁸.

Por consiguiente, solo si reglamentadas adecuadamente, estas agencias pueden contribuir a profesionalizar el sector y garantizar, con ello, un trabajo decente¹⁴⁶⁹.

6.2.4.B. Medidas frente a las prácticas abusivas

Nadie discutió la importancia de prevenir y sancionar las escandalosas prácticas sufridas por las trabajadoras migrantes en manos de agencias durante las negociaciones en la CIT. Sí hubo Gobiernos que dudaron de la pertinencia de que el Convenio abordara este asunto. También los hubo que, habida cuenta de la diversidad de los regímenes jurídicos aplicables en todo el mundo y la necesidad de garantizar una normativa coherente sobre las AEP, cuestionaron el grado de detalle de las disposiciones sobre la materia. Los empleadores, en cambio, temían que la inclusión de un precepto que aspirara a ofrecer la debida protección a las trabajadoras domésticas frente a las prácticas abusivas de las agencias

¹⁴⁶⁷ Se ha constatado que las AEP crean redes de intermediarios de difícil rastreo con el fin de ocultar la verdadera persona del empleador a fin de eludir responsabilidades. En CABEZA PEREIRO, J., “El trabajo doméstico...”, *op. cit.*, p. 17/30.

¹⁴⁶⁸ OIT, *Promover el empleo...*, *op. cit.*, pp. 120 y ss.

¹⁴⁶⁹ TOMEI, M. y BELSER, P., “New ILO standards...”, *op. cit.*, p. 437.

pudiese acabar por “demonizarlas” y evitar la ratificación del Convenio núm. 181¹⁴⁷⁰.

Tras un largo debate, se logró un acuerdo para incluir en el Convenio núm. 189 un precepto entero que, de un lado, reflejara los objetivos que llevaron a la adopción del Convenio núm. 181 y su homónima Recomendación y, de otro, que ofreciera a la categoría de trabajadoras domésticas la necesaria protección frente a posibles prácticas abusivas.

En esta dirección, el artículo 15 del Convenio núm. 189 exige a los Miembros ratificantes, previa consulta con los interlocutores genéricos y los que representan específicamente al sector, la adopción de una batería de medidas para proteger “efectivamente” a las trabajadoras domésticas colocadas o contratadas directamente por AEP, incluyendo las empleadas domésticas migrantes.

Se trata de una regla general aplicable a todas las trabajadoras domésticas, no obstante, la concreta alusión al colectivo migrante se debe, como ya hemos destacado, a la mayor utilización de estas agencias por parte de estas trabajadoras¹⁴⁷¹.

De hecho, teniendo en cuenta la especial vulnerabilidad del colectivo de trabajadoras domésticas migrantes, la norma prevé dos reglas específicamente dirigidas a su protección. En primer lugar, se obliga a los Miembros a adoptar las medidas que sean “necesarias y apropiadas”, tanto en el territorio nacional como en colaboración con otros Miembros, para prevenir los abusos contra las trabajadoras domésticas contratadas o

¹⁴⁷⁰ *Ibid.*

¹⁴⁷¹ QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del...”, *op. cit.*, p. 17.

colocadas en su territorio por estas agencias. A tales fines, los Estados tendrán que establecer un marco legal específico que concrete las obligaciones respectivas de la AEP y del hogar para con la trabajadoras domésticas, así como las sanciones de las agencias privadas que incurran en prácticas fraudulentas, incluida su posible supresión (art. 15.1.c)).

La segunda regla, en este caso de carácter meramente promocional, invita a los Miembros a concertar acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales entre Estados con el objetivo de prevenir abusos y prácticas fraudulentas en la colocación cuando se contrate a las trabajadoras domésticas de un país para prestar servicios en otro (art. 15.1.d)). La cooperación institucionalizada y la armonización de los esfuerzos entre los países de origen y los de destino – e incluso internamente entre los diferentes ministerios y niveles de gobierno – constituye un elemento fundamental para la regulación eficaz de la contratación laboral internacional y la prevención de conductas de explotación laboral y humana¹⁴⁷².

En ningún momento precisa la norma si se refiere a AEP con fines lucrativos o no, pero en el caso de admitirlas, con arreglo al artículo 7.1 del Convenio núm. 181, los Miembros tienen la obligación de adoptar medidas para asegurar que los honorarios cobrados por las agencias no se descuenten de la remuneración de las trabajadoras domésticas (art. 15.1.e)).

El precepto exige, además, a los Estados ratificantes la adopción de una serie de medidas generales dirigidas a determinar las condiciones que regirán el funcionamiento de las AEP que contraten o coloquen a

¹⁴⁷² OIT, *Regulating International Labour...*, *op. cit.*, p. 1.

trabajadoras domésticas, así como la garantía de unos sistemas de control frente a las actividades fraudulentas de estas agencias.

En el primero de los casos, los Miembros tendrán que basar las condiciones que vayan a regir el funcionamiento de las agencias de empleo especializadas en el sector doméstico en la legislación y práctica nacionales. Esto significa, por tanto, que se deberán exigir las mismas garantías que para el resto de agencias privadas que operen en el territorio nacional, en cualquier otro sector.

En el segundo de los casos, en cambio, los Estados signatarios tendrán que prever la existencia de mecanismos y procedimientos adecuados para la investigación de quejas, presuntos abusos y prácticas fraudulentas. La exigencia de mecanismos proactivos de control son clave en este sector, pues la presentación de quejas por parte de las trabajadoras domésticas, sobre todo de las migrantes, es poco común debido a las barreras lingüísticas y al miedo de perder el trabajo. Así pues, aunque la responsabilidad principal de supervisar las actividades de las agencias y de hacerles cumplir las leyes descansa en el Estado, los agentes sociales también pueden jugar un papel clave en la promoción de la contratación justa. Los sindicatos, por ejemplo, pueden prevenir malas prácticas de contratación informando a las trabajadoras sobre sus derechos así como alertando sobre posibles vulneraciones de derechos¹⁴⁷³.

Al Convenio se le reserva así la facultad de prevenir los abusos y controlar la actividad de las actividades intermediarias de empleo, mientras que a la Recomendación núm. 201 se le encarga la labor de promocionar

¹⁴⁷³ ILO, *Regulating International Labour...*, *op. cit.*, p. 4.

“las buenas prácticas de las agencias de empleo privadas en relación con los trabajadores domésticos, inclusive los trabajadores domésticos migrantes”, que de acuerdo con el Convenio núm. 181, de 1997, sobre las agencias de empleo privadas y su complementaria Recomendación núm. 188, pueden implicar la formalización del contrato de trabajo por escrito en el que se especifiquen las condiciones de empleo; la represión de prácticas desleales en materia de publicación y anuncios engañosos o la prohibición de emplear a trabajadores para trabajos que impliquen riesgos y peligros no aceptados o cuando puedan ser objetivo de abusos o trato discriminatorio de cualquier tipo, entre otras.

Por lo demás, cabe apuntar que dado el creciente consenso internacional sobre la necesidad de adoptar medidas más decisivas para combatir las prácticas fraudulentas de contratación, en 2014 la OIT lanzó el Programa sobre la Migración Equitativa, el cual destaca la importancia de una contratación justa y el trato igualitario de los trabajadores migrantes para evitar su explotación¹⁴⁷⁴.

6.3. Las medidas de protección social

La protección social constituye uno de los pilares estratégicos del objetivo del trabajo decente. En efecto, como destaca RYDER, “una protección social eficaz y completa no sólo es esencial para la justicia social

¹⁴⁷⁴ OIT, *Migración equitativa: Un programa de la OIT*, Memoria del Director General, Informe I (B), presentado en la 103ª reunión de Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2014.

y el trabajo decente sino también para la creación de un futuro sostenible y resiliente”¹⁴⁷⁵.

Ésta comprende el acceso a la atención médica y a la seguridad del ingreso, en particular para las personas de edad, en situaciones de desempleo, enfermedad, invalidez, accidente de trabajo, maternidad o pérdida del principal generador de ingresos de la familia. Los sistemas de protección social son fundamentales por cuanto pueden proteger de la vulnerabilidad y sucesos imprevistos y dar a las personas la seguridad suficiente para afrontar la situación con confianza y esperanza.

Ante el elevado déficit del trabajo doméstico en materia de protección social, el Convenio núm. 189 reconoce expresamente, en su artículo 14, el derecho de todas las trabajadoras domésticas a la Seguridad Social y a la protección de la maternidad.

6.3.1. La protección de la seguridad social

La Seguridad Social fue una de las primeras cuestiones abordadas en el marco de la labor de la OIT en relación con la protección del colectivo de trabajadoras domésticas. Prueba de ello fue la inclusión expresa del “servicio doméstico” en el ámbito de aplicación de algunos de sus primeros instrumentos sobre seguridad social¹⁴⁷⁶. El principal convenio de la OIT

¹⁴⁷⁵ Afirmación extraída del siguiente enlace: https://www.ilo.org/global/docs/WCMS_817717/lang--es/index.htm (última consulta: 17.11.2022).

¹⁴⁷⁶ Como ya se ha visto al comienzo del presente capítulo, durante los decenios de 1920 y 1930, diversos convenios sobre seguridad social, relativos al seguro de enfermedad, invalidez o vejez estaban concretamente pensados para dar cobertura al “servicio doméstico”.

sobre esta materia, el Convenio núm. 102, de 1952, sobre la seguridad social (norma mínima), que propone un régimen mínimo de Seguridad Social que todos los países deberían establecer, no obstante, no ha seguido esta tendencia, pues concede un amplio margen de decisión a los Estados miembros para decidir a qué colectivos brindarles protección¹⁴⁷⁷.

La protección de Seguridad Social de las trabajadoras del hogar constituye todavía uno de los mayores retos del sector doméstico. Según un reciente informe de la Organización, solo el 6 por ciento de las trabajadoras domésticas de todo el mundo tiene acceso a una protección social completa, lo que implica que el 94 por ciento restante carece de acceso a toda la gama de protecciones que cubren la atención médica, la enfermedad, el desempleo, la vejez, los accidentes de trabajo, la familia, la maternidad, la invalidez y las prestaciones para los supervivientes¹⁴⁷⁸.

Del total de 168 países examinados por la OIT, en la mitad de ellos, la protección en la vejez es la rama en la que están cubiertas la mayoría de trabajadoras domésticas (45,4 por ciento), seguida de cerca por la asistencia médica, la prestación de maternidad y la prestación de enfermedad¹⁴⁷⁹. En

¹⁴⁷⁷ El principal objetivo de esta norma es el de establecer las medidas mínimas necesarias para garantizar ingresos básicos a quienes lo necesiten. Para un análisis de los pasos previos a la formación del convenio, su ámbito de aplicación y su contenido, *vid.*, MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J. A., “El Convenio OIT n. 102 de 1952 sobre norma mínima de Seguridad Social como delimitador del estándar mundial y sus límites actuales”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 7, número especial de conmemoración del Centenario de la OIT, 2019, pp. 90-123.

¹⁴⁷⁸ De los 168 países examinados, en 102 (60,7 por ciento) existe una cobertura en al menos una rama de la seguridad social, por lo que casi la mitad de las trabajadoras domésticas (49,9 por ciento) están cubiertas en al menos una rama. ILO, *Making the right to social security a reality for domestic workers. A global review of policy trends, statistics and extension strategies*, International Labour Organization, Geneva, 2022, p. 122.

¹⁴⁷⁹ *Ibid.*, p. 124.

la gran mayoría de los casos, estas trabajadoras no se benefician de la cobertura legal en caso de accidentes del trabajo o enfermedades profesionales, desempleo o para la manutención de los hijos, ya sea porque están excluidas de la cobertura legal o porque estas ramas no están previstas en la legislación nacional¹⁴⁸⁰.

El Convenio núm. 189 trata de hacer frente a esta situación imponiéndole a los Miembros, en el artículo 14.1, la adopción de “medidas apropiadas a fin de asegurar que los trabajadores domésticos disfruten de condiciones no menos favorables que las condiciones aplicables a los trabajadores en general con respecto a la protección de la seguridad social, inclusive en lo relativo a la maternidad”, aunque puntualiza que, a tales efectos, tendrán que tener debidamente en cuenta “las características específicas del trabajo doméstico” y actuar “en conformidad con la legislación nacional”.

Más allá del expreso reconocimiento de la garantía de maternidad, la indeterminación del extenso principio de seguridad social incluido en la norma obliga a remitirse al Convenio núm. 102, de 1952, sobre la seguridad social (norma mínima), que aúna, en un único texto, los parámetros básicos de la Seguridad Social¹⁴⁸¹. Esta norma reconoce nueve grupos de prestaciones que constituyen el núcleo esencial de la Seguridad Social, estos son, la asistencia médica, las prestaciones monetarias de enfermedad, las prestaciones de desempleo, las prestaciones de vejez, las prestaciones

¹⁴⁸⁰ *Ibid.*

¹⁴⁸¹ OIT, *La seguridad social y la primacía del Derecho*, Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe III (Parte 1B), presentado en la 100ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011, párr. 55.

en caso de accidentes del trabajo y de enfermedad procesional, las prestaciones familiares, las prestaciones de maternidad, las prestaciones de invalidez y las prestaciones de sobrevivientes, todos ellos regidos por los principios de gobernanza aplicables al sistema de seguridad social en su conjunto¹⁴⁸².

Si trasladamos esta descripción al Convenio núm. 189, se infiere, al menos inicialmente, que a las trabajadoras domésticas se les debería reconocer el conjunto de contingencias que conforman la Seguridad Social en toda su extensión. El artículo 14 del Convenio núm. 189, sin embargo, incluye una serie de matizaciones que permiten estrechar el ámbito de protección de estas trabajadoras.

En primer lugar, continuando con el patrón marcado por los demás preceptos, se dice que al adoptar medidas para garantizar la protección de la seguridad social, los Estados miembros deben tener “debidamente en cuenta las características específicas del trabajo doméstico”, lo que parece admitir excepciones en las prestaciones¹⁴⁸³.

En segundo lugar, el artículo 14 del Convenio hace referencia a la necesidad de actuar “en conformidad con la legislación nacional”. Evidentemente, ahí donde no se prevean determinadas contingencias para los trabajadores ordinarios, es muy poco probable que éstas les sean

¹⁴⁸² Para un sucinto análisis de las distintas contingencias contenidas en el Convenio núm. 102, *cf.*, LÓPEZ CUMBRE, L., “La protección social en la historia de la Organización Internacional del Trabajo: cien años de evolución y un destino”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, núm. 147, 2020, pp. 353-384.

¹⁴⁸³ Así lo interpreta QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del...”, *op. cit.*, p. 28.

reconocidas a las trabajadoras domésticas¹⁴⁸⁴. En efecto, la Seguridad Social es una materia que depende en gran medida de las condiciones económicas, sociales y políticas de cada uno de los Estados miembros¹⁴⁸⁵, de manera que la acción protectora de la seguridad social en el contexto del empleo doméstico abarcará un conjunto mayor o menor de prestaciones, dependiendo del sistema de Seguridad Social nacional y de la amplitud de su sistema de cobertura¹⁴⁸⁶.

La norma, además, precisa que las trabajadoras domésticas deben “disfrut(ar) de condiciones no menos favorables que las condiciones aplicables a los trabajadores en general con respecto a la protección de la seguridad social, inclusive en lo relativo a la maternidad”. Pese a la engorrosa redacción, esta condición conecta directamente con el Convenio núm. 111 que, recordemos, dispone que todos los trabajadores, sin distinción alguna, deberían beneficiarse de iguales oportunidades y trato en todos los aspectos relacionados con el empleo, incluida la seguridad social. Si bien es cierto que el precepto no habla de igualdad, tal y como se hace respecto del tiempo de trabajo y la garantía de salario mínimo, se impide a los Miembros ratificantes fijar medidas inferiores o establecer condiciones menos favorables de las previstas para otras categorías de trabajadores en materia de seguridad social.

¹⁴⁸⁴ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV (2), Cuarto punto del orden del día de 99ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, p. 420.

¹⁴⁸⁵ Por la propia materia que aborda, el Convenio núm. 102, es uno de los instrumentos internacionales de la OIT que más gama de opciones y flexibilidad ofrece. Sobre este asunto, nuevamente, MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J. A., “El Convenio OIT...”, *op. cit.*, pp. 100 y ss.

¹⁴⁸⁶ VELA DÍAZ, R., “La promoción internacional...”, *op. cit.*, p. 296.

El legislador, por consiguiente, tendrá que conseguir la necesaria coherencia entre la normativa laboral y la de seguridad social (en el caso de que dicha distinción exista entre los régimen legales dirigidos a este grupo de trabajadoras), o bien, unificar de forma razonable ambos tratamientos desde el objetivo principal que persigue el Convenio, que no es otro que la garantía de derechos mínimos e igualdad de trato¹⁴⁸⁷

La última de las medidas “limitadoras” se halla en el artículo 14.2 del Convenio, que, al reconocer que la consecución de este objetivo no puede ser inmediato, permite, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores y con las organizaciones más representativas de los trabajadores domésticos y de sus empleadores, cuando tales organizaciones existan, la aplicación progresiva de las medidas de seguridad social destinadas al colectivo doméstico. Esta disposición, por tanto, no solo reconoce que una protección social completa y adecuada a menudo requiere de una aplicación progresiva, sino también que el diálogo social constituye un elemento esencial para garantizar un diseño y aplicación oportuna.

Pese a la encomiable ambición del artículo 14 del Convenio núm. 189, existen una serie de retos, característicos de aquellos ámbitos laborales en los que predominan los perfiles precarios y vulnerables, que el mismo no va a poder resolver¹⁴⁸⁸.

¹⁴⁸⁷ QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del...”, *op. cit.*, p. 29.

¹⁴⁸⁸ Seguimos a CABEZA PEREIRO, J., “El trabajo doméstico...”, *op. cit.*, p. 21/30.

La informalidad constituye el primero y principal reto, pues limita la cobertura efectiva de la protección social de las empleadas del hogar¹⁴⁸⁹. En particular, la situación administrativa irregular de las personas migrantes constituye un serio obstáculo para el goce efectivo de los derechos de Seguridad Social. Al respecto, no se puede dejar de mencionar la Recomendación núm. 202, de 2012, sobre los pisos de protección social, aprobada tan solo un año después de la adopción de los instrumentos específicos sobre el trabajo doméstico, que contiene pautas de orientación a los Estados miembros para el establecimiento de sistemas de seguridad social integrales que puedan acompañar a las personas más necesitadas, durante el ciclo de vida, incluyendo a los trabajadores de la economía informal y a sus familias. En esta misma línea, la Recomendación núm. 204, de 2012, reconoce cuán importante es la transición de la economía informal a la economía formal para alcanzar un desarrollo incluyente y hacer efectivo el trabajo decente para todos, especialmente para el colectivo de trabajadoras domésticas.

Los horarios y la irregularidad en la prestación de los servicios constituye otro desafío para el reconocimiento de la protección social de las trabajadoras domésticas. A menudo, la cobertura obligatoria está prevista para determinadas categorías de trabajadores, como los que trabajan un número mínimo de horas o cumplen un determinados umbral de ingresos¹⁴⁹⁰, de manera que, como se ha señalado desde la doctrina, estos

¹⁴⁸⁹ OIT, *La seguridad social y la primacía del Derecho*, Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe III (Parte 1B), presentado en la 100ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011, párr. 313.

¹⁴⁹⁰ OIT, *Garantizar un trabajo...*, *op. cit.*, párr. 819.

problemas muy difícilmente podrán ser resueltos por el principio de equiparación, dado que requieren de un abordaje concreto, es decir, de una políticas específicas y unas reglas claras cuyo objeto se centre en las personas con más dificultades de acceso a la Seguridad Social¹⁴⁹¹.

La última complejidad del empleo doméstico en términos de protección social reside en las partes de esta relación de trabajo. Ni los empleadores domésticos – en su mayoría titulares de hogares familiares – ni las propias trabajadoras domésticas – muchas de ellas migrantes – están familiarizados con los trámites administrativos, por lo que su simplificación se presenta como una medida crucial si lo que realmente se quiere es facilitar su acceso a la protección social¹⁴⁹².

A fin de resolver algunos de estos problemas, el párrafo 20 de la Recomendación núm. 201 solicita a los Miembros que introduzcan medios para facilitar el pago de las cotizaciones a la Seguridad Social, en especial para aquellas empleadas del hogar que trabajen para múltiples empleadores, por ejemplo, mediante un sistema de pago simplificado. Asimismo, destaca la importancia de los acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales en materia de seguridad social con el propósito de garantizarle a las

¹⁴⁹¹ CABEZA PEREIRO, J., “El trabajo doméstico...”, *op. cit.*, p. 22/30. En esta misma línea, señala la CEACR que el establecimiento de estos umbrales mínimos son especialmente perjudiciales para la cobertura de la seguridad social del colectivo doméstico a la luz de sus modalidades de trabajo específicas, ya que aún sin estar expresamente excluidas por ley, lo acaban estando en la práctica. Para ello, alienta a los Estados a examinar esta cuestión en vista del impacto de estos requisitos en la protección social de las empleadas del hogar. De nuevo, OIT, *Garantizar el trabajo...*, *op. cit.*, párr. 820.

¹⁴⁹² OIT, *La seguridad social y la primacía del Derecho*, Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe III (Parte 1B), presentado en la 100ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011, párr. 321.

trabajadoras domésticas migrantes, de acuerdo con el principio de igualdad de trato, el acceso a los derechos de protección social y la transferibilidad de sus contribuciones y prestaciones de la seguridad social. En particular, el último apartado de dicho párrafo, de manera acertada, instiga a los Miembros a considerar el valor monetario de los pagos en especie tanto a efectos de cotizaciones como de prestaciones¹⁴⁹³.

6.3.2. La protección de la maternidad

Las trabajadoras domésticas se han visto tradicionalmente obligadas a sacrificar sus propias necesidades y responsabilidades por las de la familia del empleador¹⁴⁹⁴, por lo que la expresa alusión a la protección de la maternidad en el artículo 14.1 del Convenio núm. 189 tiene un gran valor, en la medida en que reconoce que estas trabajadoras también gozan del derecho a formar su propia familia y a disponer de un nivel mínimo de seguridad laboral durante todo el proceso, distanciándose así de esa arcaica concepción.

¹⁴⁹³ Señala VELA DÍAZ, R., *Empleo, trabajo y protección social de las mujeres extranjeras en España: un enfoque de género de la política migratoria*, Comares, Granada, 2014, pp. 268-269, que esta medida es especialmente significativa para la población femenina migrante en cuanto es ésta quien predomina en el sector doméstico en régimen interno, y es en dicha modalidad que se suele percibir salario en especie a cambio de alojamiento y manutención.

¹⁴⁹⁴ En este sentido, señala BLACKETT, A., “Making domestic work...”, *op. cit.*, p. 21, que, de acuerdo con las prácticas locales mundiales, la trabajadora doméstica ideal comenzaría trabajando en una familia desde muy joven, permanecería en la familia durante años, preferiblemente sin contraer matrimonio y, como consecuencia, evitaría todo tipo de responsabilidades familiares. De hecho, en algunos países todavía se piensa que en caso de casarse, deberían abandonar su empleo.

El Convenio, sin embargo, más allá de garantizar que la maternidad debe ser cubierta en igualdad de condiciones por la seguridad social, no realiza ulteriores concreciones, omitiendo así, incluso la propia Recomendación, toda referencia a los derechos y garantías vinculadas al embarazo y la maternidad¹⁴⁹⁵.

Sorprende esta omisión, sobre todo, si se tiene en cuenta que las normas internacionales del trabajo sobre protección de la maternidad han reconocido siempre la importancia que ésta tiene para un colectivo esencialmente compuesto por mujeres. En este sentido, en el Convenio núm. 103, de 1952, sobre la protección de la maternidad (revisado), se reconocía explícitamente que es preciso proteger a las mujeres que efectúan un “trabajo doméstico asalariado (...) en hogares privados” (art. 1, párr. 3, apdo. h)) durante los períodos de embarazo, maternidad y lactancia¹⁴⁹⁶. De manera más reciente, en el Convenio núm. 183, de 2000, sobre la protección de la maternidad, se dispone que dicha norma “se aplica a todas las mujeres empleadas, incluidas las que desempeñan formas atípicas de trabajo dependiente” (art. 2, párr. 1). Si bien es cierto que en virtud del artículo 2.2 del Convenio núm. 183 las trabajadoras domésticas podían quedar

¹⁴⁹⁵ Esta omisión la señala también QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del...”, *op. cit.*, p. 6.

¹⁴⁹⁶ Este instrumento ha sido superado.

excluidas del ámbito de aplicación de la protección de la maternidad¹⁴⁹⁷, dicha exclusión ya no debería ser posible a tenor del Convenio núm. 189.

El Convenio núm. 183 define los cuatro elementos principales de la protección de la maternidad en el trabajo, estos son: la licencia de maternidad; las prestaciones pecuniarias y prestaciones médicas; la protección del empleo y no discriminación; y los dispositivos para la lactancia en el lugar de trabajo.

El artículo 4 de esta norma reconoce el derecho a una licencia de maternidad de una duración de al menos catorce semanas¹⁴⁹⁸. La licencia de maternidad es fundamental para colocar a la mujer en igualdad de condiciones con respecto a los hombres en el mercado de trabajo y, sobre todo, para proteger la salud de las madres y de sus hijos. Como único requisito para su disfrute, se fija la presentación de un certificado médico o de cualquier otro certificado apropiado en el que conste la fecha presunta del parto. Ese período se distribuirá de la manera que se establezca en la

¹⁴⁹⁷ Este precepto dispone que “todo Miembros que ratifique el presente Convenio podrá, previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores interesadas, excluir total o parcialmente del campo de aplicación del Convenio a categorías limitadas de trabajadores cuando su aplicación a esas categorías plantee problemas especiales de particular importancia”. Gracias a esta “cláusula de flexibilidad”, hay países que excluyen del ámbito de aplicación de la norma a determinados grupos de trabajadores como, por ejemplo, las trabajadoras domésticas, los trabajadores familiares, los trabajadores que desempeñan un trabajo atípico (a tiempo parcial, temporal o eventual). *Vid.*, ILO, *Maternity and paternity at work. Law and practice across the world*, International Labour Organization, Geneva, 2014, pp. 37-38.

¹⁴⁹⁸ Esta licencia podrá prologarse en dos casos: 1) en caso de error respecto de la fecha del parto, es decir, cuando éste tenga lugar después de la fecha inicialmente prevista, en cuyo caso la licencia de maternidad tendrá que prologarse hasta la fecha efectiva del parto, sin reducir la duración de cualquier período de licencia obligatoria después del parto; 2) en caso de enfermedad, complicaciones o riesgo de que se produzcan complicaciones como consecuencia del embarazo o del parto, donde la duración máxima será estipulada con arreglo a la legislación y la práctica nacionales.

legislación nacional, pero siempre respetando el disfrute obligatorio de seis semanas tras el parto.

El Convenio núm. 183, además, contempla y obliga a que la licencia de maternidad sea acompañada por unas prestaciones pecuniarias y médicas (art. 6 y 7). Las prestaciones en dinero percibidas durante la licencia de la maternidad aportan seguridad económica a las trabajadoras y ayudan a que las mujeres puedan ejercer su derecho a la licencia de maternidad¹⁴⁹⁹. Sin esta prestación, muchas trabajadoras no podrían permitirse interrumpir su actividad económica y se verían obligadas a poner en peligro su salud y la de sus hijos para no quedarse sin recursos económicos¹⁵⁰⁰. Las prestaciones médicas son también esenciales por cuanto dan acceso a las mujeres y a sus hijos a la asistencia prenatal, así como a la asistencia durante y después del parto, incluyendo la hospitalización cuando sea necesario, lo que contribuye a reducir la mortalidad materna e infantil.

Pese al reconocimiento universal del principio de igualdad y no discriminación por motivos relacionados con el sexo de las personas, la maternidad potencial o real sigue siendo una causa de discriminación tanto en el acceso al empleo, las oportunidades y trato en el empleo y la

¹⁴⁹⁹ Respecto de la cuantía de la prestación en efectivo, el Convenio dispone que ésta deberá garantizarle a la mujer y a su hijo condiciones de salud apropiadas y a un nivel de vida adecuado. Para fijar dicha cuantía los Estados podrán utilizar métodos distintos para su fijación pero, cuando tomen como base las ganancias anteriores, el monto de la prestación no deberá ser inferior a dos tercios de las ganancias anteriores de la mujer – o una cantidad comparable si se utilizan otros métodos para calcular las prestaciones -. En el supuesto de que la mujer no reúna los requisitos exigidos para causar la prestación, tendrá derecho a percibir prestaciones adecuadas con cargo a los fondos de asistencia social, siempre que cumpla las condiciones de recursos exigidas para su percepción.

¹⁵⁰⁰ ADDATI, L. y CHEONG, T., ““Mi familia también me necesita”. Protección de la maternidad y medidas de conciliación entre trabajo y vida familiar para las trabajadoras y los trabajadores domésticos”, *Nota de información núm. 6*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2014, p. 5.

terminación de la relación laboral. De ahí que el artículo 8 prevea, de una parte, el derecho de la mujer a retornar, al término de la licencia de maternidad, al mismo puesto de trabajo o a uno equivalente con la misma remuneración y, de otra parte, la prohibición del empleador para despedir a una mujer que esté embarazada, o durante la licencia por maternidad, o después de haberse reintegrado al trabajo durante el período determinado por la legislación nacional. No se trata de una prohibición absoluta de despido, ya que podrá hacerlo por motivos no vinculados con el embarazo, el nacimiento del hijo y sus consecuencias o la lactancia, pero, en todo caso, la carga de la prueba tendrá que recaer sobre el empleador.

En esta misma línea, el artículo 9 incorpora el mandato de los Miembros de adoptar medidas apropiadas para garantizar que la maternidad no constituya una causa de discriminación en el empleo, de entre las cuales se incluye la prohibición de exigir a una mujer que solicita un empleo el sometimiento a un examen médico para comprobar si está embarazada o no, o bien que presente un certificado de dicho examen, salvo que así lo disponga la legislación nacional respecto de trabajos que estén prohibidos total o parcialmente para las mujeres embarazadas o lactantes, o puedan presentar un riesgo reconocido o significativo para la salud de la mujer y del hijo. Recuérdese que la prevención de toda discriminación en relación con los reconocimientos médicos y la prohibición de que se exija a las trabajadoras domésticas que se sometan a pruebas de detección de VIH y embarazo son algunas de las orientaciones que contempla la Recomendación núm. 201.

Por último, el artículo 10 del Convenio núm. 183 contempla el derecho de la madre lactante a una o varias interrupciones por día o a una

reducción diaria del tiempo de trabajo para esta tarea, dejando a las legislaciones y prácticas nacionales la determinación del período en que se autorizan estas interrupciones y reducciones diarias que, deberán contabilizarse siempre como tiempo de trabajo y remunerarse en consecuencia.

Para las trabajadoras domésticas, al igual que para toda mujer trabajadora, estos derechos son fundamentales. Si bien es cierto que el Convenio núm. 189 no les reconoce expresamente este conjunto de garantías, con arreglo a la redacción del artículo 14.1 de la norma, se entiende que este colectivo gozará de esta protección en función de lo previsto en la legislación nacional de cada país, y nunca en condiciones menos favorables que la que ampara a las trabajadoras en general.

A pesar del reconocimiento *de iure* de este derecho, las trabajadoras del hogar afrontan numerosas dificultades que les impide disfrutar de los mismos beneficios y protección en pie de igualdad¹⁵⁰¹. Los Estados, a menudo, establecen condiciones restrictivas y requisitos para el ejercicio de este derecho, cuyo resultado puede ser la exclusión *de facto* de este colectivo. La imposición de criterios adicionales como, por ejemplo, un período mínimo de empleo o de cotización a la seguridad social demasiado largo, reduce la posibilidad de que las trabajadoras domésticas puedan disfrutar de estos derechos¹⁵⁰². Otros de los factores que obstaculizan su integración en regímenes de prestaciones o que coticen a éstos, son la informalidad de sus contratos de trabajo, la irregularidad de sus servicios,

¹⁵⁰¹ De gran interés el estudio de ADDATI, L. y CHEONG, T., ““Mi familia también...”, *op. cit.*, pp. 3 y ss.

¹⁵⁰² *Ibid.*, p. 4-7.

el bajo nivel de sus ingresos y parte del pago de sus remuneraciones en especie.

Es además común en el empleo doméstico que el empleador despida a la trabajadora al conocer que está embarazada, o para reemplazarla mientras la trabajadora disfruta de su licencia de maternidad, negándole después la posibilidad de reincorporarse al trabajo. Las trabajadoras domésticas migrantes son especialmente vulnerables a estas situaciones en la medida en que, en ciertos países, sólo se conceden permisos de trabajo a aquellas mujeres que demuestren que no están embarazadas¹⁵⁰³.

De nuevo, tal y como se ha destacado en relación con la protección de la seguridad social, el principio de equiparación no podrá superar los obstáculos y dificultades – principalmente estructurales – que afronta el colectivo doméstico. No cabe duda de que para asegurar una protección eficaz es necesario contar con una legislación laboral que reconozca de manera explícita el derecho de las empleadas del hogar a la protección de la maternidad, pero para su debido disfrute una de las medidas indispensables es la formalización de sus contratos y, con ello, su afiliación a los sistemas de Seguridad Social.

En definitiva, aunque el Convenio núm. 189 no incorpore las garantías concretas del Convenio núm. 183 en su texto, hay que tener presente que la dimensión de la igualdad de oportunidades y trato entre mujeres y hombres se aplica a todas y cada una de sus previsiones, tutelando así a las trabajadoras domésticas en todo tipo de distinción que se realice en el empleo y la ocupación por causa de embarazo o maternidad.

¹⁵⁰³ *Ibid.*, p. 7.

6.4. Supervisión, cumplimiento y control de las normas

Tras establecer un conjunto de normas sustantivas para la formulación de leyes y medidas prácticas que contribuyan a alcanzar un trabajo doméstico decente, el Convenio núm. 189 y la Recomendación núm. 201 incluyen cuestiones vinculadas con su cumplimiento y observancia. En efecto, si existe un reconocimiento de derechos de fondo, necesariamente debe haber una acción idónea y eficaz para garantizarlos y protegerlos.

Así las cosas, como no podía ser de otra manera, el Convenio incorpora un conjunto de disposiciones específicas que contemplan los medios para la debida aplicación y control de su cumplimiento por parte de los Estados ratificantes, ya sea por la vía judicial, en defensa de los intereses privados de la parte afectada por el incumplimiento contractual de la otra; o por la vía administrativa, en defensa del interés público.

6.4.1. Acceso a los tribunales y otros mecanismos de solución de conflictos

El derecho de acceso a la justicia es un derecho humano reconocido tanto en la DUDH¹⁵⁰⁴ como en el PIDCP¹⁵⁰⁵. Este derecho consiste en la garantía de obtención de una respuesta ante una vulneración de un derecho, ya sea a través de mecanismos institucionalizados que garantizan la tutela judicial efectiva de los derechos, o a través de mecanismos alternativos de solución de conflictos.

¹⁵⁰⁴ Artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

¹⁵⁰⁵ Artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El acceso efectivo a los mecanismos judiciales y extrajudiciales de solución de conflictos constituye uno de los principales desafíos para las trabajadoras domésticas. Su exclusión de la legislación laboral general puede reducir drásticamente su capacidad para buscar y obtener reparación, en la medida en que son pocos los derechos que pueden invocar ante los tribunales nacionales¹⁵⁰⁶.

Al respecto, el artículo 16 del Convenio núm. 189 insta a los Miembros a “adoptar medidas, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, a fin de asegurar que todos los trabajadores domésticos, ya sea en persona o por medio de un representante, tengan acceso efectivo a los tribunales o a otros mecanismos de resolución de conflictos en condiciones no menos favorables que las condiciones previstas para los trabajadores en general”.

El reconocimiento de este derecho constituye una de las garantías de mayor trascendencia de las establecidas en el instrumento jurídico internacional, pues el acceso a los tribunales en igualdad de condiciones que las previstas para los demás trabajadores supone, para las trabajadoras domésticas, “una auténtica transformación cualitativa del enfoque de las cuestiones que puedan suscitarse”¹⁵⁰⁷. El acceso a procedimientos judiciales de carácter penal es, además, un factor determinante para garantizar el

¹⁵⁰⁶ NASRI, A. y TANNOUS, W., *Access to justice of migrant domestic workers in Lebanon*, International Labour Organization, Geneva, 2014, p. 85.

¹⁵⁰⁷ Señala QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del...”, *op. cit.*, p. 33 que la equiparación de las empleadas del hogar con el trabajador ordinario implica su acceso al ámbito protector judicial existente – ya sea la tutela judicial general o la jurisdicción social ahí donde exista esta especialización – y al acceso a las vías extrajudiciales de resolución de conflictos laborales.

trabajo decente para el colectivo doméstico, especialmente en los casos de abusos físicos y sexuales, trata y trabajo forzoso¹⁵⁰⁸.

Se desprende del precepto que el acceso a los tribunales y a otros medios de resolución de conflictos debe ser una opción para “todos los trabajadores domésticos”, con independencia de su situación migratoria, incluida la frecuencia con la que entran y permanecen en el país¹⁵⁰⁹.

Este artículo no solo reconoce el acceso efectivo de las trabajadoras domésticas a los tribunales, sino también su acceso a otros mecanismos de resolución de discrepancias, que incluye comités y organismos autónomos de solución de conflictos así como organismos especiales que pudieran haberse creado expresamente para gestionar los conflictos surgidos entre una empleada doméstica y su empleador¹⁵¹⁰. Así, antes de recurrir a la justicia, los Estados miembros deberán preverles, al igual que a los trabajadores en general, la oportunidad de acudir a sistemas alternativos de

¹⁵⁰⁸ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV(1), Cuarto punto del orden del día, 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párr. 257.

¹⁵⁰⁹ OIT, *La inspección del trabajo y otros mecanismos de cumplimiento en el sector del trabajo doméstico*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2016, pp. 32-33.

¹⁵¹⁰ En Buenos Aires, se ha creado el Tribunal de Servicio Doméstico, que funciona como primera instancia de solución de conflictos entre empleadores y trabajadoras domésticas. Aunque tiene competencia territorial limitada, pues se circunscribe tan solo a la capital argentina, el procedimiento destaca, de una parte, por su celeridad y simplicidad y, de otra, por favorecer las declaraciones verbales y la conciliación. *Ibid.*, párr. 256.

resolución de litigios individuales como, por ejemplo, la conciliación, la mediación o el arbitraje¹⁵¹¹.

En todo caso, no se puede dejar de apuntar la insuficiencia del precepto que, como se ha señalado desde la doctrina¹⁵¹², se limita a imponerle a los Miembros la obligación positiva de asegurar la accesibilidad material de estas trabajadoras a los órganos judiciales y extrajudiciales en las mismas condiciones que los demás trabajadores, omitiendo ese derecho a que, una vez dentro, éstos cumplan efectivamente la función para la que han sido creados¹⁵¹³.

Ahora bien, incluso cuando existen *de facto* mecanismos de resolución de conflictos y las trabajadoras domésticas tienen acceso a ellos, éstas se enfrentan a numerosos obstáculos prácticos¹⁵¹⁴.

El cumplimiento de este derecho puede estar supeditado a la presentación de quejas por parte de las empleadas del hogar. Algunos países no contemplan mecanismos de presentación de quejas para este colectivo, lo que puede dar lugar a una denegación de su acceso a la justicia. Es a este respecto que el artículo subsiguiente del Convenio insta a los Miembros a

¹⁵¹¹ Por ejemplo, en Sudáfrica, tanto las trabajadoras domésticas como sus empleadores pueden acudir a los procesos informales y gratuitos para la resolución de conflictos laborales establecidos por la Comisión de Conciliación, Mediación y Arbitraje. Ambas partes, durante el proceso de conciliación, reciben asistencia del comisario de la Comisión que anima a las partes a alcanzar un acuerdo en un plazo de 30 días. En caso de no resolver el conflicto, las partes podrán solicitar el arbitraje. *Vid.*, OIT, *La inspección del...*, *op. cit.*, p. 32.

¹⁵¹² Seguimos a CABEZA PEREIRO, J., “El trabajo doméstico...”, *op. cit.*, p. 18/30.

¹⁵¹³ Para DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, I., “Reflexiones sobre algunas facetas del derecho a la tutela judicial efectiva”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 10, 2000, p. 37, “la tutela judicial efectiva no es solo el derecho a traspasar el umbral de la puerta de un Tribunal, sino el derecho a que, una vez dentro, éste cumpla la función para la que está instituido”.

¹⁵¹⁴ OIT, *Garantizar un trabajo...*, *op. cit.*, párr. 883.

“establecer mecanismos de queja y medios eficaces y accesibles para asegurar el cumplimiento de la legislación nacional relativa a la protección de los trabajadores domésticos” (art. 17.1), a lo que la Recomendación añade la importancia de asegurar, en particular a las empleadas del hogar migrantes, que “puedan recurrir a los mecanismos de queja y tengan la capacidad de presentar recursos legales en lo civil y en lo penal, tanto durante el empleo como después de terminada la relación de trabajo e independientemente de que hayan dejado el país de empleo” (párr. 21.e)).

Las trabajadoras domésticas afrontan también problemas de representación procesal. Cuando los sistemas alternativos de solución de conflictos no existen o no logran alcanzar un acuerdo entre las partes, el recurso a los tribunales constituye su última opción. En estos casos, el artículo 16 del Convenio núm. 189 prevé que puedan autorrepresentarse o ser representadas, lo que les supondrá, en este último caso, en aquellos países en que no se contemple la gratuidad de la justicia, elevados costos de representación y de asesoramiento jurídico¹⁵¹⁵. De todas maneras, la OIT ha cuestionado siempre la posibilidad de que estas trabajadoras se representen a sí mismas, sobre todo, si tenemos en cuenta que generalmente carecen de un alto nivel de estudios y que no siempre gozan de la ayuda o el apoyo de los sindicatos¹⁵¹⁶.

La carga de la prueba es otro de los retos con el que se topan las trabajadoras domésticas. Hacer que ésta recaiga sobre ellas puede equivaler

¹⁵¹⁵ De hecho, la CEACR estima que, en estas situaciones, debería haber asesoramiento jurídico disponible gratuitamente y los procedimientos deberían ser lo más simples posible. Consideración extraída de OIT, *Garantizar un trabajo...*, *op. cit.*, párr. 882.

¹⁵¹⁶ Ya lo destaca la OIT en uno de sus primeros informes publicados en el año 1970. *Vid.*, ILO, *The employment and...*, *op. cit.*, p. 49.

a un obstáculo infranqueable, sobre todo cuando la información y la documentación necesaria para establecer un caso *prima facie* se encuentra en manos del empleador, como sucede normalmente en relación con el despido nulo¹⁵¹⁷.

Las empleadas del hogar, además, a menudo desconocen los derechos de que son titulares o los procedimientos de solución de conflictos existentes¹⁵¹⁸. Consciente de ello, el párrafo 21.1.f) de la Recomendación alienta a los Miembros a establecer un servicio público de asistencia que informe a estas empleadas sobre sus derechos, la legislación aplicable, los mecanismos de queja y los recursos disponibles, tanto en lo relativo a la legislación en materia de empleo como a la legislación en materia de inmigración, y sobre la protección jurídica contra delitos como los actos de violencia, la trata de personas y la privación de libertad.

A todo ello, cabe además sumar una de las dificultades con las que se encuentran las trabajadoras domésticas migrantes: la barrera lingüística¹⁵¹⁹. En estos casos, cuando se produce una violación de sus derechos, no suelen saber a dónde ir ni a quién dirigirse para solicitar asistencia o pueden incluso no querer contactar con la policía o las autoridades laborales por miedo a ser deportadas. Estas situaciones explican la importancia de establecer líneas telefónicas nacionales de asistencia, con servicios de interpretación para aquellas trabajadoras domésticas que necesiten ayuda (párr. 21.1.a)). Los Miembros emisores de trabajadoras

¹⁵¹⁷ *Ibid.*, párr. 884.

¹⁵¹⁸ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV(1), Cuarto punto del orden del día, 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párr. 253.

¹⁵¹⁹ OIT, *Garantizar un trabajo...*, *op. cit.*, párr. 886.

domésticas, en estas situaciones, también pueden contribuir a la protección efectiva de sus derechos informándoles de sus derechos, antes de abandonar el país, creando fondos de asistencia jurídica, servicios sociales y servicios consulares especializados o adoptando cualquier otra medida apropiada (párr. 21.2).

Por último, para muchas trabajadoras domésticas, el recurso a la justicia implica un riesgo para su trabajo y, cuando son migrantes, un riesgo para su estatus de inmigración y sus posibilidades de lograr un permiso de residencia permanente en un país¹⁵²⁰. De hecho, aquellas que se alojan en el domicilio de su empleador podrían perder no solo el empleo sino también su alojamiento en caso de intentar reclamar sus derechos¹⁵²¹. En relación con esto último, la Recomendación anima a los Miembros a crear redes de alojamiento de urgencia (párr. 21.1.c)), pero lo realmente necesario es que se adopten medidas para garantizar que estas trabajadoras gocen del derecho a presentar reclamaciones sin el temor a ser objeto de intimidación o represalias¹⁵²².

6.4.2. Administración e inspección del trabajo

Las especificidades del trabajo doméstico, indicadas en los epígrafes anteriores, sobre todo el lugar en el que éste es desempeñado, dificultan la actividad inspectora de las autoridades públicas.

¹⁵²⁰ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV(1), Cuarto punto del orden del día, 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párr. 253.

¹⁵²¹ OIT, *Making decent work...*, *op. cit.*, p. 120.

¹⁵²² OIT, *Garantizar un trabajo...*, *op. cit.*, párr. 888.

A raíz de ello, actualmente, sigue habiendo sistemas legales que excluyen a las trabajadoras domésticas de su ámbito de aplicación o les conceden una menor protección. En estos casos, es evidente que los inspectores de trabajo no pueden proporcionar la adecuada protección a este colectivo. No obstante, incluso en aquellos países en los que la legislación laboral general se aplica a las empleadas del hogar, sucede que los inspectores de trabajo no tienen competencia para controlar el cumplimiento de la normativa en el sector ya que su mandato se limita a la industria y el comercio, a la economía formal o bien se extiende tan solo a aquellos empleadores de más de un cierto número de empleados¹⁵²³.

En la mayor parte de los países de la UE, la inspección de trabajo tiene autoridad para vigilar el cumplimiento de la legislación laboral en el sector doméstico. Sin embargo, ejercen un control parcial en razón de que su competencia se limita a determinadas condiciones de trabajo como, por ejemplo, la seguridad y la salud. En Alemania y Austria, en cambio, el mandato de los inspectores excluye la evaluación del cumplimiento de la normativa en este sector¹⁵²⁴.

En relación a este asunto, el Convenio núm. 189 reconoce expresamente la competencia de la inspección del trabajo en el control de cumplimiento de las normas específicas que se establezcan en las legislaciones nacionales para regular el trabajo doméstico.

De una parte, el artículo 17.2 del Convenio exige a los Miembros que formulen y pongan en práctica medidas relativas a la inspección del

¹⁵²³ OIT, *La inspección del...*, op. cit., p. 19.

¹⁵²⁴ Información disponible en OIT, *La inspección del...*, op. cit., p. 20.

trabajo y la aplicación de las normas. Lo primero que hemos de destacar es la ambición de este precepto en cuanto, a diferencia del anterior, no solo obliga a “formular” medidas relativas a la inspección, pues además éstas deben ser puestas en práctica, es decir, se deben hacer efectivas.

La norma, no obstante, en ningún momento aclara qué tipo de inspección ni las medidas de control de la aplicación que se deben adoptar, lo que deja a los Estados ratificantes un amplio margen de discreción a la hora de decidir¹⁵²⁵. La Recomendación tan solo indica que “Los Miembros, en consulta con las organizaciones más representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como con organizaciones representativas de los trabajadores domésticos y organizaciones representativas de los empleadores de los trabajadores domésticos, cuando tales organizaciones existan, deberían adoptar medidas al objeto de (...) establecer un sistema de inspección suficiente y apropiado” (párr. 19.b)).

Ahora bien, ¿qué se debe entender por un sistema de inspección “suficiente” y “apropiado”? Obviamente, teniendo en cuenta la flexibilidad a la que aspira el Convenio, no se trata de un sistema sofisticado, pero como mínimo este debe existir y cubrir a las trabajadoras domésticas y, además, debe adaptarse a las peculiares características que presenta este sector.

La libertad que otorga el precepto con relación a la determinación de las medidas a adoptar en materia de inspección del trabajo, obliga a remitirse al Convenio núm. 81, de 1947, sobre la inspección del trabajo, su Protocolo de 1995 que extiende el sistema de inspección del trabajo a los

¹⁵²⁵ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV(2A), Cuarto punto del orden del día, 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011, pág. 52.

servicios no comerciales, la Recomendación núm. 81 que lo acompaña, el Convenio núm. 150, de 1978, sobre la administración del trabajo y la Recomendación núm. 158 que lo complementa, en cuanto, en su conjunto, estos instrumentos forman el marco normativo básico para la inspección del trabajo.

De ellos se desprenden los principios que regulan la organización del sistema, la acción y las funciones, las prerrogativas y las responsabilidades éticas de los inspectores del trabajo. Básicamente, su contenido puede ser reducido en los tres siguientes elementos esenciales que resultan de especial pertinencia para la realización efectiva de los derechos de las trabajadoras domésticas, ya que precisan el papel de los servicios de inspección en lo referente a: 1) facilitar información y asesoramiento a los empleadores los trabajadores a fin de garantizar el cumplimiento de la ley; 2) fomentar la cooperación efectiva entre los servicios de inspección y otras instituciones, ya sean públicas o privadas, así como la colaboración de los funcionarios de la inspección con los empleadores y trabajadoras o sus organizaciones; y, por último, 3) garantizar la efectiva aplicación de las disposiciones legales pertinentes, por ejemplo, mediante las visitas de inspección¹⁵²⁶.

Siguiendo este orden, la sensibilización y la información a las trabajadoras domésticas y sus empleadores, pero también al público en general, sobre la disposiciones legales que regulan el contrato de trabajo

¹⁵²⁶ OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV(1), Cuarto punto del orden del día, 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, párr. 245.

doméstico, es una de las medidas esenciales para garantizar el cumplimiento de los derechos de este colectivo.

En esta línea, el párrafo 21.1.d) de la Recomendación 201, destaca la importancia de “sensibilizar a los empleadores en cuanto a sus obligaciones, proporcionándoles información sobre las buenas prácticas relativas al empleo de trabajadores domésticos, sobre las obligaciones legales en materia de empleo e inmigración en relación con los trabajadores domésticos migrantes, sobre las medidas de ejecución y las sanciones de asistencia a disposición de los trabajadores domésticos y de sus empleadores”. Aunque el párrafo no alude expresamente a la labor de la inspección de trabajo, este servicio público puede jugar un papel fundamental para solventar el déficit de información que enfrentan estas trabajadoras y sus empleadores en numerosos países del mundo¹⁵²⁷. Es especialmente importante que los servicios de inspección del trabajo faciliten la información a las trabajadoras domésticas antes de que accedan a un empleo, a fin de tener conocimiento de sus derechos y obligaciones.

Nada dicen el Convenio o la Recomendación sobre la cooperación con otros organismos gubernamentales así como con los interlocutores sociales o las organizaciones de la sociedad civil. No obstante, sabiendo cuán desafiante y demandante es el sector doméstico para los inspectores

¹⁵²⁷ En ciertos países, los inspectores de trabajo proporcionan materiales de información y participan en campañas de sensibilización en las que explican los derechos y obligaciones legales de estas trabajadoras antes de que acepten un cargo. OIT, “Módulo 16. Inspección...”, *op. cit.*, pp. 30-31.

de trabajo, la comunicación con estos actores puede contribuir a identificar las estrategias más eficaces contra los abusos¹⁵²⁸.

El método de inspección por excelencia para controlar la correcta observación y aplicación de la ley son las visitas a los lugares de trabajo. De acuerdo con el artículo 12.1.a) y b) del Convenio núm. 81, “los inspectores de trabajo que acrediten debidamente su identidad estarán autorizados: a) para entrar libremente y sin previa notificación, a cualquier hora del día o de la noche, e todo establecimiento sujeto a inspección; b) para entrar de día en cualquier lugar, cuando tengan un motivo razonable para suponer que está sujeto a inspección”.

Empero, en el caso del trabajo doméstico este mandato puede chocar de frente con la privacidad del empleador y del hogar. Tanto el respeto de la intimidad personal y familiar como la inviolabilidad del domicilio son derechos fundamentales reconocidos en los ordenamientos jurídicos de numerosos países. Los hay que incluso cuentan con legislación que expresamente prohíbe el acceso de los inspectores de trabajo a domicilio privados en la medida en que éstos no se consideran lugares de trabajo.

Como ya se ha dicho al analizar las negociaciones de la CIT para la aprobación de unos instrumentos reguladores del trabajo doméstico, el asunto del acceso de los inspectores de trabajo a los hogares suscitó un enorme debate. El Grupo de los Empleadores se mostró preocupado por la incompatibilidad entre esta potencial medida y el principio de inviolabilidad del domicilio consagrado en los instrumento internacionales

¹⁵²⁸ La cooperación con las organizaciones de empleadores y de trabajadoras domésticas así como con las organizaciones de la sociedad civil, puede ser eficaz para llegar a estas trabajadoras, proporcionales información y, en su caso, facilitar la inspección. *Vid.*, OIT, *Garantizando un trabajo...*, *op. cit.*, párr. 903.

de derechos humanos y en numerosos textos constitucionales nacionales. Los representantes de los trabajadores, por el contrario, creían que desde el momento en que los hogares aceptan contratar a una trabajadora doméstica, éstos se convierten en lugares de trabajo sujetos a la inspección y a medidas de cumplimiento, si bien al mismo tiempo se deben proporcionar garantías de privacidad¹⁵²⁹.

Tras alcanzar un consenso, el artículo 17.3 del Convenio núm. 189 ha quedado redactado de la siguiente manera: “En la medida en que sea compatible con la legislación nacional, en dichas medidas se deberán especificar las condiciones con arreglo a las cuales se podrá autorizar el acceso al domicilio del hogar, en el debido respeto a la privacidad”. La Recomendación núm. 201, añade además que “En la medida en que sea compatible con la legislación y la práctica nacionales relativas al respeto de la privacidad, los Miembros podrán considerar las condiciones con arreglo a las cuales los inspectores del trabajo u otros funcionarios encargados de velar por el cumplimiento de las disposiciones aplicables al trabajo doméstico deberían estar autorizados a entrar en los lugares en los que se realice el trabajo” (párr. 24).

Nótese que el Convenio no se inclina ni a un lado ni a otro¹⁵³⁰. Del reiterado recurso a perífrasis y condicionales se colige más bien la clara prevalencia del derecho a la privacidad sobre el derecho de las trabajadoras del hogar a unas condiciones de trabajo decentes¹⁵³¹. A este respecto, la

¹⁵²⁹ OIT, *Actas provisionales núm. 15*, 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011, párr. 693-721.

¹⁵³⁰ OELZ, M., “El Convenio y...”, *op. cit.*, p. 189.

¹⁵³¹ CABEZA PEREIRO, J., “El trabajo doméstico...”, *op. cit.*, p. 19/30.

CEACR recuerda la importancia de buscar un equilibrio entre ambos derechos, pues el respeto a la privacidad no debiera suponer una prohibición absoluta de las visitas de inspección¹⁵³². En este sentido, el consentimiento por parte del titular del hogar o la autorización previa judicial podrían ser una forma para encontrar dicha armonía¹⁵³³.

En consonancia con el artículo 17 de la norma, el párrafo 21.1.b) de la Recomendación destaca la pertinencia de “prever un sistema de visitas, antes de la colocación, a los hogares que emplearán a trabajadores domésticos migrantes”, en razón de que permitiría a los funcionarios evaluar las condiciones de trabajo y determinar los riesgos para la seguridad y salud de sus trabajadores. Esta medida se contempla, sobre todo, para el colectivo migrante en la medida en que suelen ser aquellos que se alojan en el domicilio de sus empleadores.

Las visitas de inspección, en cualquier caso, no son la única forma de que disponen los servicios de inspección para vigilar el correcto cumplimiento de la legislación laboral. En las legislaciones y prácticas nacionales se han adoptado diversas fórmulas proactivas que incluyen la revisión de los contratos o la realización de entrevistas a las empleadas del

¹⁵³² ., OIT, *Garantizando un trabajo...*, *op. cit.*, párr. 904.

¹⁵³³ OIT, *Inspección del trabajo*, Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y al Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82), al Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133), Tercer punto del orden del día: Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones, presentado ante la 95ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2006, párr. 264.

hogar y sus empleadores a las puertas de los hogares o en las oficinas de los organismos competentes¹⁵³⁴.

De otra parte, el artículo 17.2 del Convenio núm. 189, obliga a los Miembros a establecer e imponer sanciones por el incumplimiento de las disposiciones legales relativas a las trabajadoras domésticas y, a continuación, añade que deberán prestar “debida atención a las características especial del trabajo doméstico”.

Éste último inciso no debe ser considerado como una justificación para establecer normativas sancionadoras más laxas, sino que, lo que busca es que se adopten leyes que de manera sensata regulen las infracciones y sus respectivas sanciones, ajustándose a la naturaleza específica del sector. Esta interpretación se ve respaldada por el párrafo 19.b) de la Recomendación núm. 201 que, refiriéndose a los concretos supuestos de infracción de la legislación laboral en materia de seguridad y salud en el trabajo, exhorta a los Miembros a elaborar un listado de sanciones “adecuadas” que debieran ser aplicadas por los servicios de inspección de trabajo.

En esta dirección, desde la doctrina académica se ha puntualizado que la naturaleza no empresarial de la prestación, es decir, la ausencia de propósito productivo del empleador y el hecho de que no perciba beneficio económico alguno como resultado del trabajo de su empleada, no les exime de la aplicación de las normas sancionadoras del orden social, pues, en su

¹⁵³⁴ En Irlanda, por ejemplo, la Autoridad Nacional de Derechos del Trabajo (de sus siglas en inglés, NERA) invita a los empleadores por correo a que permitan el acceso a sus hogares. En caso de que se nieguen, se les solicita un encuentro en un lugar alternativo para la inspección, que normalmente consiste en una entrevista y en un análisis documental. *Cfr.*, OIT, “Módulo 16. Inspección...”, *op. cit.*, p. 28.

caso, se estaría vaciando de contenido el control del cumplimiento de la normativa laboral de este colectivo; pero sí se tendrán que contemplar matizaciones complementarias, especialmente en términos económicos¹⁵³⁵.

En la mayoría de países, las sanciones impuestas por los inspectores en el sector del trabajo doméstico incluyen multas, condenas, o una combinación de ambas. Además, en aquellos en los que existe una elevada proporción de empleadas del hogar migrantes, hay Miembros que para los empleadores infractores han establecido la prohibición de contratar a nuevas trabajadoras durante un período de tiempo determinado¹⁵³⁶.

6.5. La igualdad de género como elemento transversal

El lanzamiento del trabajo decente como objetivo principal de la Organización, ha supuesto la calificación de la igualdad de género como una “nueva acción normativa preferente”¹⁵³⁷. Se ha seguido así el mandato emitido por la ONU durante la Declaración de Beijing-Plataforma para la Acción emanada de la IV Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, de 1995, que apunta a la igualdad entre mujeres y hombres como “cuestión de derechos humanos” y como “condición previa para el logro de la justicia social, además de ser un requisito previo necesario y fundamental para la igualdad, el desarrollo y la paz”¹⁵³⁸.

¹⁵³⁵ QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del...”, *op. cit.*, p. 35.

¹⁵³⁶ Este es el caso de Arabia Saudita. *Vid.*, OIT, *Garantizar el trabajo...*, *op. cit.*, párr. 910.

¹⁵³⁷ OIT, *Trabajo decente, Memoria...*, *op. cit.*

¹⁵³⁸ ONU, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*, Beijing, 4 al 15 de septiembre de 1995, A/CONF.177/20/Rev.1, p. 16.

La OIT, en consecuencia, busca promover las oportunidades para que tanto los hombres como las mujeres puedan acceder a un trabajo digno y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Pese a los avances realizados en los últimos decenios en materia de igualdad de género en el mundo, la Memoria del DG de 1999 muestra la especial preocupación del organismo internacional por la posición de las mujeres en el mercado de trabajo. Reconoce que la transformación estructural de las economías les ha ofrecido a las mujeres más oportunidades y una mayor autonomía económica, pero también las hay que han sido víctimas del cambio. La mundialización y reestructuración de la economía ha promovido formas flexibles de empleo, que se caracterizan por ingresos bajos y un alto grado de inseguridad y que, en muchas ocasiones, quedan al margen de la legislación laboral y la protección social.

En aras de modificar la situación, la perspectiva de igualdad entre los sexos se configura como un “imperativo” para la Organización, que deberá embeber la totalidad de los programas y actividades de la OIT. Para ello, afirma la Memoria de 1999 que se tendrán que examinar los cometidos económicos y sociales de las mujeres, así como de los hombres, y determinar las fuerzas que provocan la desigualdad en los diferentes campos. Los resultados *de facto* de la política económica, las medidas legislativas y las secuelas laborales para las distintas categorías de hombres y mujeres exigirán de una singular atención.

En marzo del 2000, se presentó ante el CA el Plan de Acción para la Igualdad de Género y la Transversalización de la Perspectiva de Género

de la OIT, que proporcionaba un método participativo para integrar la igualdad de género en el mundo del trabajo¹⁵³⁹. Este plan incluía: una nueva metodología analítica para garantizar que las preocupaciones de género se incorporasen en las actividades de planificación, programación, ejecución, control y evaluación; la recolección de datos que tuvieran en cuenta el género e instrumento e indicadores de desarrollo específicos para el género y, por último, la materialización del equilibrio de género en la política y prácticas de personal. La finalidad principal de estas medidas era garantizar que se introdujese en todas las actividades y en todos los niveles del organismo un análisis y una planificación de las cuestiones de género.

Algunos años después, la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008, calificó la igualdad de género y la no discriminación como elemento decisivo de las actividades encaminadas a la consecución del Programa del Trabajo Decente. En efecto, al disponer que los cuatro objetivos estratégicos de la Organización – la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la creación de un empleo de calidad, el mejoramiento de la cobertura y la eficacia de la protección social y el fortalecimiento del diálogo social y la consulta tripartita – debían ser transidos por la dimensión de igualdad de género, este texto acabó por institucionalizar la transversalización de la perspectiva de género del Programa de Trabajo Decente.

El ECOSOC ha aclarado que la transversalización de la perspectiva de género constituye:

¹⁵³⁹ Cfr., el *Plan de Acción para la Igualdad de Género y la Transversalización de la Perspectiva de Género en la OIT*, disponible en el siguiente enlace: <https://www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/action.htm> (última consulta: 10.11.2022).

“El proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad [sustantiva] entre los géneros”¹⁵⁴⁰..

A tales efectos, no basta simplemente con añadir un “componente femenino” o un “componente de igualdad entre los géneros” a una determinada actividad, se trata más bien de adoptar medidas que luchen contra las consecuencias directas e indirectas de la discriminación en el pasado, incorporando en esa lucha la experiencia, el conocimiento y los intereses de las mujeres y de los hombres a fin de sacar adelante un objetivo concreto. “El objetivo de integración de la igualdad de género es, por lo tanto, transformar las estructuras sociales e institucionales desiguales en estructuras iguales y justas para los hombres y las mujeres”¹⁵⁴¹.

Sobre la base de lo anterior, esta perspectiva de género, tal y como es concebida por los organismos internacionales, debiera hallarse también en el texto del Convenio núm. 189. En tal sentido, parte de la doctrina académica ha considerado que el Convenio núm. 189 integra

¹⁵⁴⁰ Definición extraída de: <https://www.unwomen.org/es/how-we-work/un-system-coordination/gender-mainstreaming> (última consulta: 10.11.2022).

¹⁵⁴¹ OIT, *Definición de la transversalización de la perspectiva de género*, disponible en el siguiente enlace: <https://www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm> (última consulta: 10.11.2022).

satisfactoriamente este enfoque en su texto¹⁵⁴², la otra parte, en cambio, niega la existencia de una perspectiva de género explícita a lo largo de sus preceptos¹⁵⁴³.

A mi juicio, a la luz de la intención última del Convenio, este debe ser valorado en términos generales de forma positiva por cuanto es la primera vez que un instrumento de carácter internacional – vinculante para los Estados signatarios – establece un conjunto de políticas y medidas que tienen como principal objetivo combatir la histórica discriminación de la que durante tantos años ha sido objeto un colectivo esencialmente feminizado. Además, tal y como se ha podido apreciar a lo largo de la presente investigación, no sin dificultades, las propias trabajadoras domésticas han tenido la oportunidad de dialogar, participar activamente y reivindicar sus derechos y exigencias durante las negociaciones en el seno de la CIT con miras a la adopción de una norma enteramente dedicada a la regulación del empleo doméstico.

Queda constancia de la dimensión de igualdad de género ya en la propia denominación de la norma, que habla de “las trabajadoras y los trabajadores domésticos”. La anteposición de la versión femenina frente a la masculina contribuye a configurar la realidad social, es decir, a dar cuenta de la mayor proporción de mujeres empleadas en el sector, visibilizando así una ocupación tradicionalmente estigmatizada e infravalorada.

¹⁵⁴² Por todos, LOUSADA AROCHENA, J. F., “Normativa internacional contra...”, *op. cit.*, pp. 179-180.

¹⁵⁴³ Para QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del...”, *op. cit.*, p. 6, el Convenio no presta atención a las concretas exigencias y necesidades de la mujer como, por ejemplo, los derechos ligados al embarazo y a la maternidad o los derechos de conciliación de la vida laboral y familiar.

Desafortunadamente, esta perspectiva de género se disipa rápidamente a lo largo del texto, por cuanto se recurre a la utilización de la expresión “trabajador doméstico”, siempre en masculino, lo que acaba por hacer desaparecer la realidad de las auténticas protagonistas de esta ocupación¹⁵⁴⁴. Aunque quiero pensar que el uso del masculino genérico o neutro se debe a la inercia y a la tradición cultural lingüística, hubiese sido mucho más apropiado emplear la expresión en femenino; mantener la referencia a ambos sexos¹⁵⁴⁵ – aun a riesgo de perjudicar la lectura –; o, hacer uso de un lenguaje inclusivo en cuanto al género como, por ejemplo, “las personas trabajadoras domésticas”, evitando así discriminar a un sexo, en este caso, el principal¹⁵⁴⁶.

Pese a ello, el preámbulo continúa reconociendo, de una parte, “la contribución significativa” del trabajo doméstico a la economía mundial, y de otra, que “lo realizan principalmente las mujeres y las niñas, muchas de las cuales son migrantes o forman parte de comunidades desfavorecidas, y son particularmente vulnerables a la discriminación con respecto a las condiciones de empleo y de trabajo, así como a otros abusos de los derechos humanos”. También es reveladora la referencia en el preámbulo a los instrumentos internacionales básicos específicamente dedicados a los

¹⁵⁴⁴ Lo señala acertadamente QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del...”, *op. cit.*, p. 6.

¹⁵⁴⁵ *Ibid.*

¹⁵⁴⁶ De hecho, el Manual para la redacción de instrumentos de la OIT afirma que los redactores de instrumentos deberían examinar las distintas estrategias que permiten utilizar un lenguaje integrador en términos de género, que trata, básicamente, de evitar utilizar el masculino genérico y no dar por sentado que el lector entenderá que un texto redactado exclusivamente con formas masculinas incluye a todos los trabajadores y todos los empleadores, sin distinción de sexo. *Vid.*, OIT, *Manual para la redacción de instrumentos de la OIT. Guía rápida*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2007, p. 32.

derechos de las mujeres, como son la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y el Protocolo para prevenir, suprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

Sin ánimo de ser reiterativos, cabe recordar el aspecto – a mi juicio – más significativo de la norma: la calificación de las personas al servicio del hogar como verdaderas trabajadoras y, por ende, titulares de un conjunto mínimo de derechos y garantías laborales.

De manera general, en el articulado del Convenio, “la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación” aparece como uno de los principales derechos fundamentales en el trabajo que los Miembros, ya sean ratificantes o no, deben “respetar, promover y hacer realidad” (art. 3.2.d)). Se trata de una declaración de carácter amplio que, trasladada al ámbito de la igualdad de género, además de afrontar las situaciones de acoso sexual o discriminación por embarazo, debería proteger frente a las situaciones de explotación humana como componente discriminatorio de género, a saber, los matrimonios serviles, la compra de esposas o la trata de niñas¹⁵⁴⁷.

De manera concreta, el artículo 5 del Convenio obliga a los Miembros a adoptar medidas para asegurar que las trabajadoras domésticas gocen de una protección efectiva contra toda forma de abuso, acoso y violencia, lo que presenta un importante impacto de género en la medida en

¹⁵⁴⁷ LOUSADA AROCHENA, J. F., “Normativa internacional contra...”, *op. cit.*, pp. 179-180.

que se ha constatado que estas situaciones son sufridas mayoritariamente por mujeres y niñas.

El artículo 10 de la norma impone a los Miembros la obligación de “asegurar la igualdad de trato entre los trabajadores domésticos y los trabajadores en general” respecto de la ordenación del tiempo de trabajo. Aunque indirectamente, esta medida trata de limitar la jornada laboral de las trabajadoras domésticas, a fin de que puedan disponer de tiempo para su vida familiar y personal.

Asimismo, como medida para acabar con la segregación laboral en el mercado de trabajo, el Convenio exige que “la remuneración se establezca sin discriminación por motivos de sexo”; no obstante, como ya se ha afirmado, la eficacia de esta medida dependerá del módulo de comparación elegido y del establecimientos de unos elementos neutros de valoración del trabajo acordes con el concepto de trabajo de igual valor recogido en el Convenio núm. 100 de la OIT.

De igual modo, el artículo 14 de la norma insta a los Miembros a asegurar – aunque de manera progresiva – que las trabajadoras domésticas disfruten de condiciones no menos favorables que las previstas para los trabajadores en general en relación con la protección de la seguridad social, incluida la protección de la maternidad, beneficiando así a las mujeres tanto en lo que se refiere a la exigencia de igualdad en general como al conjunto de derechos vinculados con la maternidad.

En la Recomendación se encuentran, además, una serie de previsiones más sensibles a la igualdad de género. El párrafo 3.b) y c), por ejemplo, confían a los Miembros la adopción de medidas que prevengan todo tipo de discriminación en relación con los reconocimientos médicos y

628

aseguren que no se exija a las trabajadoras domésticas que se sometan a pruebas de detección del VIH o de embarazo, o revelen su estado serológico respecto del VIH o su estado de embarazo.

Similarmente, el párrafo 25 le aconseja a los Miembros la elaboración de programas y políticas que: a) fomenten el desarrollo continuo de las competencias y calificaciones de las trabajadoras domésticas, incluyendo, si procede, su alfabetización, a fin de mejorar sus posibilidades de desarrollo profesional; b) atiendan las necesidades de las empleadas del hogar en cuanto a lograr un equilibrio entre la vida laboral y la vida personal; y, c) aseguren que las preocupaciones y los derechos de estas trabajadoras sean tenidas en cuenta en el marco de los esfuerzos más generales encaminados a conciliar el trabajo con las responsabilidades familiares.

Aunque es cierto que el Convenio no ahonda, como se verá a continuación, en asuntos fundamentales como los derechos ligados a la maternidad y al embarazo o los derechos de conciliación de la vida familiar y laboral, no hay que olvidar que la totalidad del contenido de la norma debe ser interpretado y aplicado desde el prisma de la igualdad de oportunidades y de trabajo entre mujeres y hombres.

6.6. Principales carencias de cara al alcance de un trabajo doméstico decente

En este último apartado se aludirá a aquellos colectivos específicos o materias que, aun siendo importantes para la consecución de un trabajo

doméstico decente, han quedado al margen del texto del Convenio núm. 189.

6.6.1. Las trabajadoras domésticas empleadas por personal diplomático

Las trabajadoras domésticas migrantes contratadas por diplomáticos constituyen uno de los colectivos más susceptible a los abusos. El estado de su visado generalmente depende de la continuidad del empleo en la residencia del diplomático, por lo que suelen carecer de la libertad para cambiar de empleador en caso de explotación¹⁵⁴⁸.

Para estas trabajadoras resulta además muy complicado el acceso a la justicia para hacer efectivos sus derechos laborales ya que, en el momento en que se decidan a denunciar a sus empleadores, éstos en calidad de miembros de misiones diplomáticas podrán invocar la inmunidad diplomática que actuará como “poderosa arma” para frustrar todo tipo de responsabilidades¹⁵⁴⁹.

No hay cifras oficiales que indiquen el número de violaciones de derechos de las trabajadoras domésticas a manos de personal diplomático, no obstante, los casos presentados ante los tribunales, difundidos por los

¹⁵⁴⁸ De manera más extensa, KARTUSCH, A., *Domestic Workers in Diplomats' Households: Rights violations and Access to justice in the context of diplomatic immunity*, German Institute for Human Rights, Berlin, 2011.

¹⁵⁴⁹ VANDENBERG, M. E. y LEVY, A. F., “Human trafficking and diplomatic immunity: impunity no more”, *Intercultural Human Rights Law Review*, vol. 7, 2012, pp. 77-78.

medios de comunicación y denunciados por las ONG demuestran que el problema es más frecuente de lo que se puede pensar¹⁵⁵⁰.

Con arreglo a la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, los “agentes diplomáticos”, es decir, el jefe de la misión o los miembros del personal diplomático de la misión (art. 1.d)) gozan de inviolabilidad de su persona, por lo que no podrán ser detenidos o arrestados por parte del Estado receptor (art. 29), y de inviolabilidad de su residencia, lo que implica inmunidad en su registro, requisita, embargo o medida de ejecución (arts. 22 y 30). Gozan también de inmunidad absoluta frente a la jurisdicción penal del Estado receptor. Esta inmunidad se extiende asimismo a la jurisdicción civil y administrativa, salvo en los casos en lo que se trate de cualquier actividad profesional o comercial ejercida por el agente diplomático en el Estado receptor fuera de sus funciones oficiales (art. 31.1.c))¹⁵⁵¹.

Mientras que esta excepción cubre, por ejemplo, el empleo remunerado de un diplomático fuera de la misión o la prestación de servicios profesionales a cambio de una remuneración por parte de un diplomático; no se aplica a la relación laboral entre un diplomático y una trabajadora doméstica dado que, con carácter general, no se considera una

¹⁵⁵⁰ TAI, A., “Unlocking the doors to justice: Protecting the rights and remedies of domestic workers in the face of diplomatic immunity”, *American University Journal of Gender, Social Policy & the Law*, vol. 16, no. 1, 2007, p. 180.

¹⁵⁵¹ Huelga decir que la inmunidad diplomática tiene el propósito legítimo de proteger a los diplomáticos de la interferencia arbitraria en el ejercicio de sus funciones, con el fin de garantizar el funcionamiento eficaz de las relaciones diplomáticas de su Estado de origen. Ahora bien, se ha constatado que esta inmunidad es frecuentemente utilizada para evitar ser investigados por las violaciones de derechos cometidas. En KARTUSCH, A., *Domestic Workers...*, op. it., p. 47.

relación “profesional”¹⁵⁵². Esto significa, por tanto, que estas relaciones no están exentas de la inmunidad del diplomático y que estos agentes no estarán obligados a testificar (art. 31.2). En cualquier caso, el Convenio aclara que la inmunidad de jurisdicción del Estado receptor no exime a los diplomáticos de la jurisdicción de su Estado acreditante (art. 31.4).

Ya durante las decisiones preparatorias de los instrumentos internacionales sobre el trabajo doméstico, se puso de manifiesto la importancia de “centrarse en los trabajadores domésticos empleados por la comunidad diplomática, debido a la dificultad que entraña() proteger a estos trabajadores contra las prácticas abusivas”¹⁵⁵³.

Pese a esta advertencia, como puede apreciarse, el asunto de la inmunidad diplomática no consta en el texto del Convenio. Por mucho que se hubiese deseado una norma más ambiciosa en este sentido, la ausencia de una referencia expresa a este asunto era de esperar, pues el derecho internacional relativo a las inmunidades diplomáticas escapa del ámbito de competencia de la Organización¹⁵⁵⁴.

Si bien es cierto que, con arreglo al principio de universalidad que se deriva tanto del enfoque de derechos humanos que la norma acomete como del objetivo del trabajo decente, cabe entender que estas trabajadoras quedan comprendidas en el ámbito de aplicación del instrumento y, por

¹⁵⁵² MAJA BERGMAR, N., “Demanding accountability where accountability is due: A functional necessity approach to diplomatic immunity under the Vienna Convention”, vol. 47, no. 2, 2014, 501-530.

¹⁵⁵³ OIT, *Actas provisionales núm. 15*, 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011, párr. 1237.

¹⁵⁵⁴ ALBIN, E., y MANTOVALOU, V., “The ILO Convention...”, *op. cit.*, p. 74, se muestran decepcionados por su referencia única en la Recomendación en la medida en que, como el propio nombre del texto indica, se trata de un texto no vinculante.

tanto, amparadas por las disposiciones del mismo; señala acertadamente OELZ que cuando un Estado signatario se vea obligado a observar las normas de derecho internacional sobre inmunidades diplomáticas y ello le impida aplicar el Convenio, especialmente aquellas disposiciones relativas al acceso a los tribunales y al cumplimiento de la legislación relativa a la protección de las trabajadoras domésticas (arts. 16 y 17), dicha actuación no podrá considerarse como un incumplimiento de la norma¹⁵⁵⁵.

Desde la perspectiva de la protección del colectivo doméstico es evidente que esta respuesta es insuficiente, ya que, en cierto modo, se estaría favoreciendo la impunidad del personal diplomático¹⁵⁵⁶. Empero, tal y como se expresó durante las negociaciones de los instrumentos de la OIT, con independencia de los privilegios e inmunidades diplomáticas de que disfruten, el personal diplomático tiene la obligación de respetar las leyes del Estado que los acoge, incluyendo las que tienen por objetivo proteger los derechos laborales de este colectivo¹⁵⁵⁷.

El asunto de las trabajadoras domésticas contratadas por personal diplomático queda finalmente relegado al párrafo último de la Recomendación, que confía a los Miembros “a) la adopción de políticas y códigos de conducta para el personal diplomático destinados a prevenir la violación de los derechos de los trabajadores domésticos; y b) la

¹⁵⁵⁵ OELZ, M., “El Convenio y...”, *op. cit.*, p. 178.

¹⁵⁵⁶ Afortunadamente, parece ser que en los últimos años la situación está evolucionando, pues los esfuerzos dirigidos por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para prevenir la servidumbre doméstica en hogares de diplomáticos han generado cambios normativos en al menos dieciséis Estados de la OSCE. *Cfr.*, OIT, *Garantizar el trabajo...*, *op. cit.*, párr. 649.

¹⁵⁵⁷ OIT, *Actas provisionales núm. 15*, 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011, párr. 1242.

cooperación entre sí a nivel bilateral, regional y multilateral con el fin de abordar las prácticas abusivas contra los trabajadores domésticos y prevenirlas” (párr. 26.4).

Toda medida adoptada debería, por tanto, guiarse por el interés superior de las trabajadoras domésticas. Según proceda, éstas podrán ser medidas indulgentes así como de gran alcance, incluyendo en los casos de violaciones graves o reiteradas de derechos, la solicitud por parte del Estado receptor al acreditante el levantamiento de la inmunidad o la declaración del agente diplomático como *persona non grata*¹⁵⁵⁸.

6.6.2. El derecho de huelga y los derechos de representación

Tanto el Convenio núm. 189 como la Recomendación núm. 201 omiten toda referencia al derecho de huelga así como al derecho de representación de las trabajadoras domésticas. En cierto modo, esta ausencia era de esperar en la medida en que, además de tratarse de derechos difícilmente ejercitables en la relación laboral del empleo doméstico, son

¹⁵⁵⁸ En KARTUSCH, A., *Domestic Workers...*, *op. it.*, p. 53.

derechos ciertamente conflictivos¹⁵⁵⁹ que podrían dificultar la ratificación de la norma por parte de los Estados miembros¹⁵⁶⁰.

Conviene destacar que el primero de estos derechos – el derecho de huelga – no se enuncia expresamente en ninguno de los instrumentos internacionales de la Organización, ni siquiera en los dos convenios que tratan sobre la libertad sindical: los ya citados Convenios núm. 87 y 98¹⁵⁶¹. ¿Implica, por tanto, la ausencia de una declaración explícita que la OIT no garantiza protección al ejercicio de este derecho?¹⁵⁶²

Esta omisión no debe llevarnos a inferir que la OIT se desentiende del derecho de huelga, pues la CEACR y la CLS – los dos órganos históricamente encargados de conocer de las denuncias por violación de la libertad sindical originadas a partir de lesiones del derecho de huelga –, afirman desde hace más de setenta años que este derecho figura implícitamente entre las garantías al ejercicio de la libertad sindical que

¹⁵⁵⁹ Prueba de ello es el debate suscitado en torno a al derecho de huelga iniciado en 2012 en el seno de la OIT, en el que el Grupo de los Empleadores se opuso a interpretar que éste emana del Convenio núm. 87. Un extenso análisis de la controversia en LA HOVARY, C., “Showdown at the ILO? A Historical Perspective on the Employers’ Group’s 2012 Challenge to the Right to Strike”, *Industrial Law Journal*, vol. 42, no. 4, 2013, pp. 338-368 y, de manera más sucinta, RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “El derecho de huelga y el Convenio núm. 87 OIT sobre libertad sindical”, *Derecho de las relaciones laborales*, núm. 3, 2015, pp. 229-236; ROJAS RIVERO, G. R., “El reconocimiento internacional del derecho de huelga y el sistema de control de normas de la OIT”, *Trabajo y derecho*, núm. 5, 2015, pp. 7-16.

¹⁵⁶⁰ QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del...”, *op. cit.*, p. 20.

¹⁵⁶¹ Si bien se ha discutido en diversas ocasiones en el seno de la CIT durante las labores preparatorias de instrumentos relacionados con este asunto, por distintos motivos, a día de hoy, ello todavía no ha dado origen a una norma internacional reguladora de este derecho.

¹⁵⁶² A partir del análisis histórico de los textos fundamentales de la OIT, los debates sobre el Convenio núm. 87 y sobre el establecimiento del sistema de control del organismo, BELLACE, J., “La OIT y el derecho de huelga”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 133, núm. 1, 2014, pp. 31-76, trata de determinar el lugar que ocupa el derecho de huelga en el más amplio reconocimiento del derecho a la libertad sindical.

ofrece el Convenio núm. 87¹⁵⁶³. De hecho, dos resoluciones de la propia CIT han insistido de una forma u otra en el reconocimiento del derecho de huelga por parte de los Estados miembros¹⁵⁶⁴. En concreto, la Resolución de 1957 sobre la abolición de la legislación antisindical en los Estados Miembros de la OIT, insta a la adopción de una “legislación que asegure el ejercicio efectivo y sin restricción alguna de los derechos sindicales por parte de los trabajadores, con inclusión del derecho de huelga”. En esta misma dirección, la Resolución de 1970 sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades sindicales, invita al Consejo de Administración a encomendar al DG una serie de iniciativas “con miras a considerar nuevas medidas destinadas a lograr el respeto pleno y universal de los derechos sindicales en su sentido más amplio”, debiéndose prestar especial atención, entre otros, al “derecho de huelga”.

Según estos dos órganos especializados de la OIT, es dentro del reconocimiento del derecho de las organizaciones de trabajadores y empleadores “de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción”, reconocido en el artículo 3 del Convenio núm. 87, que se halla implícito el derecho de huelga¹⁵⁶⁵. En el fondo, entre otros medios, el derecho de huelga es una de las herramientas de acción sindical más importantes de que disponen los trabajadores y sus

¹⁵⁶³ Seguimos aquí a GERNIGON, B., ODERO, A. y GUIDO, H., *Principios de la OIT sobre el derecho de huelga*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2000.

¹⁵⁶⁴ El reconocimiento de este derecho ha sido reafirmado también en diversas resoluciones de conferencias regionales y de comisiones sectoriales de la OIT, así como por otros organismos internacional. *Vid.*, HODGES-AEBERHARD, J. y ODERO DE DIOS, A., “Los principios del Comité de Libertad Sindical relativos a las huelgas”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 106, núm. 4, 1987, pp. 511-514.

¹⁵⁶⁵ GERNIGON, B., ODERO, A. y GUIDO, H., *Principios de la..., op. cit.*, p. 8.

organizaciones para promover y defender sus intereses económicos y sociales¹⁵⁶⁶.

El recurso a la huelga se considera legítimo, por tanto, tan solo cuando sea utilizado para la defensa y promoción de los intereses profesionales de los trabajadores. Las huelgas estrictamente políticas no están cubiertas por los principios de libertad sindical¹⁵⁶⁷.

Evidentemente, las trabajadoras domésticas – en cuanto trabajadoras – y sus organizaciones también debieran poder ejercer su derecho de huelga con el objetivo de reclamar sus exigencias¹⁵⁶⁸, sin embargo, tal y como ya se ha apuntado aquí, el fuerte desequilibrio de poder entre las partes en esta relación de trabajo podría desencadenar una situación de desconfianza, por lo que es muy poco probable que estas trabajadoras se declaren en huelga, pues se arriesgarían a perder su puesto

¹⁵⁶⁶ OIT, *Libertad sindical y negociación colectiva*, Estudio general de las memorias sobre el Convenio (núm. 87) sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, y el Convenio (núm. 98) sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, Informe III (Parte 4B), presentado en la 81ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1994, párr. 149.

¹⁵⁶⁷ *Ibid.*, párr. 165.

¹⁵⁶⁸ Con carácter general, el derecho de huelga se reconoce a todos los trabajadores y sus organizaciones, no obstante, para determinados colectivos y en determinadas circunstancias, este puede ser restringido o incluso prohibido. Además de las fuerzas armadas y de la policía, cuyos miembros pueden ser excluidos del ámbito de aplicación del Convenio núm. 87, se admiten restricciones del derecho de huelga a: 1) ciertas categorías de funcionarios públicos; 2) servicios esenciales en el sentido estricto del término; y 3) situaciones de crisis aguda a nivel nacional o local, aunque sólo durante un período limitado de tiempo y únicamente en la medida necesaria para afrontar la situación. OIT, *Dar un rostro...*, *op. cit.*, párr. 127.

de trabajo pudiendo ser rápidamente sustituidas por otras personas dispuestas a soportar condiciones de trabajo precarias¹⁵⁶⁹.

Seguramente es a consecuencia de esta complejidad, nacida a raíz de la naturaleza específica del empleo doméstico, que se ha decidido omitir toda referencia al derecho de huelga en el Convenio núm. 189. Ahora bien, nótese que la norma no lo reconoce pero tampoco lo prohíbe, por lo que se entiende que los Estados miembros gozan de total libertad para legislar sobre este asunto¹⁵⁷⁰.

En cualquier caso, a la hora de legislar, los Miembros no podrán desatender las advertencias de la CEACR y la CLS, que señalan que:

“Si el derecho de huelga es objeto de restricciones o de prohibiciones, los trabajadores que se vean así privados de un medio esencial de defensa de sus intereses socioeconómicos y profesionales deberían disfrutar de sus garantías compensatorias, por ejemplo, de procedimientos de conciliación y de mediación, que, en caso de que se llegase a un punto muerto en las negociaciones, abrieran paso a un procedimiento de arbitraje que gozase de la confianza de los interesados. Es imprescindible que estos últimos puedan participar en la definición y en la puesta en prácticas del procedimiento, que debería, además, prever garantías suficientes de imparcialidad y de rapidez; los laudos arbitrales deberían tener carácter obligatorio para ambas partes y, una vez emitidos, aplicarse rápida y totalmente”¹⁵⁷¹.

De este modo, aun cuando las características atípicas del trabajo doméstico pudiesen motivar la limitación del derecho de huelga de las

¹⁵⁶⁹ HOBDEN, C., “Voz y representación...”, *op. cit.*, p. 1 y SANZ SAÉZ, C., “Los derechos colectivos del trabajo doméstico en relación con el Estatuto de los Trabajadores”, *Lan Harremanak: Revista de relaciones laborales*, núm. 45, 2021, p. 156.

¹⁵⁷⁰ QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del...”, *op. cit.*, p. 42.

¹⁵⁷¹ OIT, *Libertad sindical y...*, *op. cit.*, párr. 164.

empleadas del hogar, en conexión con el artículo 16 del Convenio núm. 189, nada debería impedirles el acceso a sistemas alternativos de resolución de conflictos, en los que además podrían tomar parte como sujetos legitimados los sindicatos y asociaciones de empleadores más representativas¹⁵⁷².

Por último, al igual que el derecho anterior, el ejercicio del derecho de representación de los trabajadores en el lugar de trabajo, que también se hallaría comprendido dentro de las manifestaciones de la libertad sindical, tampoco se menciona en el Convenio núm. 189, probablemente a consecuencia de los claros desafíos que el mismo supone para el colectivo de las trabajadoras domésticas que, en la mayoría de los casos, son una por cada hogar familiar, de manera que, una vez más, la decisión de adecuarlo y reconocérselo o no queda en manos de los Estados miembros.

Todo ello es previsible toda vez que no existe un reconocimiento explícito en el conjunto de la OIT.

6.6.3. El derecho a la formación profesional

“Hoy en día no hay trabajo decente posible sin formación adecuada”. Con esta franqueza se ha expresado ERMIDA¹⁵⁷³, para quien la formación profesional no solo constituye un derecho humano fundamental

¹⁵⁷² QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del...”, *op. cit.*, p. 43.

¹⁵⁷³ ERMIDA URIARTE, O., “Trabajo decente y...”, *op. cit.*, p. 23. También se ha manifestado en este sentido BRU. E. y ROSAL G. M. H., “Trabajo decente y la formación profesional en Centroamérica y República Dominicana”, *Boletín Cinterfor: Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, núm. 151, 2001, p. 95, para quien “no se puede hablar de *trabajo decente* si no se cuenta con sistemas de educación y formación apropiados”.

de todos los trabajadores, recogido tanto en múltiples Declaraciones y Pactos de derechos humanos, así como en un creciente número de textos constitucionales¹⁵⁷⁴, sino que, al mismo tiempo, representa un instrumento económico que forma parte de las políticas de empleo y de las estrategias de productivas y competitividad del entorno empresarial.

La formación profesional se encuentra, además, íntimamente vinculada con otros elementos por la OIT considerados como componentes esenciales del trabajo decente¹⁵⁷⁵. En efecto, el logro de la igualdad y la no discriminación depende, entre otros muchos factores, del acceso a la educación y a la formación profesional, así como a la formación continua¹⁵⁷⁶. La educación y la formación profesional amplían, asimismo, el ámbito de la libertad y de decisión personal, y aumentan la posibilidad de elegir entre distintas opciones de vida personal y laboral, que probablemente estarían muchos más limitadas sin una formación adecuada¹⁵⁷⁷. La estrecha relación entre formación profesional y oportunidades de acceso a empleos y ocupaciones remuneradas viene

¹⁵⁷⁴ Señalan BARBAGELATA, H. H., BARRETTO GHIONE, H. y HENDERSON, H., *El derecho a la formación profesional y las normas internacionales*, Cinterfor/OIT, Montevideo, 2000, p. 11, que “el derecho a la formación profesional ha sido reconocido e institucionalizado dentro del sistema de los derechos humanos fundamentales a través de normas internacionales universales, regionales o comunitarias que tratan de esa materia, así como de las internacionales del trabajo y también de las constituciones políticas”.

¹⁵⁷⁵ ERMIDA URIARTE, O., “Trabajo decente y...”, *op. cit.*, p. 14.

¹⁵⁷⁶ OIT, *Dar un rostro...*, *op. cit.*, párr. 750.

¹⁵⁷⁷ Seguimos a FERREIRA, M.^a C., “Trabajo decente y formación profesional: a modo de conclusión”, *Boletín Cinterfor: Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, núm. 151, 2001, p. 174.

siendo puesta de manifiesto de forma permanente¹⁵⁷⁸. La formación profesional es un elemento esencial de la protección social, por cuanto contribuye a la rehabilitación de los trabajadores que, por el motivo que sea, han perdido su trabajo. También ayuda a potenciar un diálogo social más activo y constructivo¹⁵⁷⁹.

Se desprende así que la educación y la formación profesional no solo son componentes esenciales de todo trabajo decente, sino que constituyen requisitos previos para la consecución de los objetivos estratégicos del Programa de Trabajo Decente¹⁵⁸⁰. En esta misma línea, se ha señalado que “la formación profesional es un derecho humano fundamental que en tanto tal se impone por sí mismo entre aquellos derechos que deben ser respetados en todo trabajo decente; pero al mismo tiempo es un instrumento que facilita y a veces condiciona la realización de otros derechos que también constituyen el trabajo decente”¹⁵⁸¹.

El derecho a la formación, además de configurarse como un componente esencial de todo trabajo decente, refleja un dispositivo de

¹⁵⁷⁸ Tanto ERMIDA URIARTE, O., “Trabajo decente y...”, *op. cit.*, p. 14 como MONEREO PÉREZ, J. L. y MORENO VIDA, M^a. N., “Las políticas de formación profesional: su centralidad para el derecho al trabajo decente y la inclusión social”, *Temas laborales*, núm. 160, 2021, pp. 91-131 destacan el papel de la formación en la empleabilidad del trabajador, especialmente en sus condiciones de adaptabilidad y en sus mayores oportunidades de conservación del empleo.

¹⁵⁷⁹ ERMIDA URIARTE, O., “Trabajo decente y...”, *op. cit.*, p. 22.

¹⁵⁸⁰ En este sentido FERREIRA, M.^a C., “Trabajo decente y...”, *op. cit.*, p. 173, quien expresa que “la educación y la formación son componente y condición para el desarrollo de otros derechos fundamentales del hombre como tal”.

¹⁵⁸¹ ERMIDA URIARTE, O., “Trabajo decente y...”, *op. cit.*, p. 17.

enriquecimiento, de realización personal y de desarrollo del individuo¹⁵⁸² que, por tanto, alcanza – o debiera alcanzar – a todas las personas trabajadoras, a todos los sectores productivos y respecto de todas las ocupaciones y perfiles.

Sobre la base de lo anterior, no se puede dudar de la oportunidad que puede suponer el reconocimiento de este derecho para el colectivo de trabajadoras domésticas. Ahora bien, si realizamos un análisis del Convenio núm. 189 hallamos una única referencia a la enseñanza superior y la formación profesional, en el artículo 4.2, limitada al concreto colectivo de jóvenes trabajadoras domésticas. Las previsiones generales han quedado relegadas al instrumento internacional no vinculante, en concreto los párrafos 19.e) y 25.1.a) de la Recomendación núm. 201, que abogan por la adopción de medidas, políticas y programas que desarrollen programas de formación y difusión de orientaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo y que fomenten el desarrollo continuo de las competencias y calificaciones de las trabajadoras domésticas, incluyendo, si procede, su alfabetización, al objeto de mejorar sus posibilidades de desarrollo profesional y de empleo, respectivamente.

Sin ánimo de desmerecer lo dispuesto en el artículo 4.2 de la norma, que sin duda es del todo pertinente teniendo en cuenta que el impedimento de estas jóvenes a acceder y adquirir el mismo nivel educativo que otros

¹⁵⁸² El propio Convenio núm. 142, de 1975, sobre desarrollo de los recursos humanos dispone, en su artículo 1.4, que las políticas y programas de orientación y formación profesionales “tendrán por mira mejorar la aptitud del individuo de comprender su medio de trabajo y el medio social y de influir, individual o colectivamente, sobre estos”.

menores incidirá negativamente en sus posibilidades futuras de empleo¹⁵⁸³; a mi parecer se echa en falta una previsión específica en el texto del Convenio que estipule la obligación de los gobiernos, con la participación de la sociedad civil, de incentivar la formación y la calificación de un colectivo popularmente considerado como “no especializado” o “no cualificado”.

En efecto, en el concreto ámbito doméstico, la formación profesional se consolida como herramienta de dignificación, de valoración decisiva de este sector y de las trabajadoras que lo realizan¹⁵⁸⁴. Sin duda, el desarrollo de competencias y el reconocimiento profesional desempeñaría un papel importante en la promoción del trabajo decente para las trabajadoras domésticas. La formación y la certificación de competencias coadyuvaría además a elevar el estatus del trabajo doméstico en cuanto profesión reconocida.

A partir de los programas de desarrollo de competencias de trabajadoras domésticas implementados por la OIT en distintos países del mundo, se ha constatado que éstos contribuyen a reforzar la opinión entre los empleadores y las propias trabajadoras de que el trabajo doméstico es realmente un trabajo, mejorando, por consiguiente, sus condiciones de

¹⁵⁸³ Para la OIT, la educación universal obligatoria, gratuita y de la misma calidad para todos debería ser uno de los componentes fundamentales de toda política de igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación. OIT, *Dar un rostro...*, *op. cit.*, párr. 751.

¹⁵⁸⁴ Lo afirma tan acertadamente GRAU PINEDA, C., “La formación profesional en el empleo doméstico: análisis del estado de la cuestión”, *Lan Harremanak: Revista de relaciones laborales*, núm. 44, 2020, p. 359.

empleo, la satisfacción de los empleadores y, sobre todo, empoderando a un colectivo principalmente compuesto de mujeres¹⁵⁸⁵.

El papel de la formación, en cualquier caso, debería adecuarse en sus contenidos a las características específicas de sus destinatarios¹⁵⁸⁶, de tal manera que, cuando se dirija a las trabajadoras domésticas, además de formales en la dimensión técnica del trabajo, es importante que se les enseñen competencias comunicativas y actitudinales en la medida en que las ayudará a negociar sus condiciones de trabajo y, en su caso, el alojamiento con sus empleadores¹⁵⁸⁷.

Dada la dimensión transnacional de los cuidados, los Estados miembros deberían prever la cooperación entre sí a fin de ofrecer programas de orientación previos a la salida así como competencias lingüísticas con la finalidad de proteger a estas trabajadoras tanto durante el desplazamiento como en el propio lugar de trabajo. Además, para evitar el denominado “desperdicio de cerebros”, se tendrían que adoptar medidas para facilitar la homologación y convalidación de títulos y estudios. La formación profesional se consolida así como arma perfecta para huir del tan característico “círculo perverso informalidad-desprofesionalización-desprotección” del empleo doméstico¹⁵⁸⁸.

¹⁵⁸⁵ Información disponible en el siguiente enlace: <https://apskills.ilo.org/news/how-better-skills-can-boost-recognition-of-domestic-work> (última consulta: 10.10.2022).

¹⁵⁸⁶ GRAU PINEDA, C., “La formación profesional...”, *op. cit.*, p. 376.

¹⁵⁸⁷ De interés, TAYAH, M. ^a J., “Skills development and recognition for domestic workers across borders”, *Global Action Programme on Migrant Domestic Workers and Their Families*, International Labour Organization, Geneva, 2016.

¹⁵⁸⁸ GRAU PINEDA, C., “La formación profesional...”, *op. cit.*, p. 377.

6.6.4. Conciliación de la vida laboral, personal y familiar

Al comienzo de la presente investigación se ha afirmado que las trabajadoras domésticas se configuran como una suerte de “agentes conciliadores” que toman el relevo, en lo privado, de todas aquellas mujeres que se han ido incorporando a la economía formal.

El creciente recurso al trabajo doméstico como solución a la conciliación, sin embargo, plantea una cuestión de no menor importancia: ¿dónde quedan los derechos de conciliación de la vida laboral, personal y familiar de las empleadas del hogar?¹⁵⁸⁹

Las trabajadoras domésticas se encuentran a menudo con el formidable desafío de tener que compaginar un trabajo remunerado con su función materna y con la necesidad de dedicar horas a las tareas de cuidado no remuneradas¹⁵⁹⁰. En la práctica, dado que se encuentran entre las trabajadoras con salarios más bajos, no pueden permitirse perder su empleo, pero tampoco contratar servicios de cuidado. Por ello, con más frecuencia que otros trabajadores, acaban solicitando ayuda de un familiar o llevándose a los hijos al lugar de trabajo en caso de que cuenten con el permiso para ello, con las consecuencias adversas que tales situaciones pueden suponer para la salud y la educación de los niños, así como para la propia productividad de la trabajadora¹⁵⁹¹.

¹⁵⁸⁹ *Ibid.*, p. 204.

¹⁵⁹⁰ La denominada “doble jornada laboral” no solo afecta a las trabajadoras domésticas, sino a las mujeres en general, y alude a la doble carga de trabajo que sufren al tener que combinar, por falta de corresponsabilidad y conciliación, el trabajo remunerado del ámbito profesional con el trabajo no remunerado en el ámbito doméstico.

¹⁵⁹¹ ADATTI, L. y CHEONG, L. T., ““Mi familia también...”, *op. cit.*, p. 2.

Como ya se ha podido apreciar en el apartado relativo al tiempo de trabajo, el trabajo en jornadas extenuantes e intermitentes, la obligación de las trabajadoras domésticas de permanecer siempre disponibles para prestar servicios y el escaso – o nulo – control sobre las condiciones laborales son solo algunas de las características del empleo doméstico, y constituyen otros tantos factores que impiden el logro de un sano equilibrio entre el trabajo y la vida familiar o personal¹⁵⁹². De hecho, ante la falta de servicios de cuidado infantil de calidad, o su coste excesivo, estas trabajadoras suelen verse obligadas a poner la satisfacción de las necesidades de atención de las personas a cargo de sus empleadores por encima del cuidado de sus propias responsabilidades familiares¹⁵⁹³.

La situación es todavía más complicada para las trabajadoras domésticas migrantes. En las últimas décadas, son muchas las mujeres que han decidido emigrar con la esperanza de escapar de la pobreza y sustentar a sus familias mediante las remesas que esperan enviarles desde su lugar de trabajo. La falta de vacaciones anuales pagadas, la existencia de políticas restrictivas en materia de migración laboral y el elevado costo de los desplazamientos pueden, no obstante, alargar los tiempos de separación muchos años. De hecho, hay estudios que determinan que los hijos de madres migrantes, también llamados en algunos países “huérfanos sociales”¹⁵⁹⁴, corren un mayor riesgo de sufrir problemas psicológicos,

¹⁵⁹² MCCANN, D. y MURRAY, J., “Prompting formalisation through labour market regulation: A ‘framed flexibility’ model for domestic work”, *Industrial Law Journal*, vol. 43, no. 3, 2014, p. 330.

¹⁵⁹³ ADATTI, L. y CHEONG, L. T., “”Mi familia también...”, *op. cit.*, p. 8.

¹⁵⁹⁴ DÍAZ GORFINKIEL, M., “La conciliación en...”, *op. cit.*, p. 207.

relacionales y de comportamiento frente a los hijos de otros trabajadores¹⁵⁹⁵.

A la luz de la circunstancias, en la medida en que el equilibrio entre la actividad laboral y la vida familiar es esencial para promover la igualdad de género en el trabajo y extender el trabajo decente a las mujeres y los hombres, lo mínimo que se hubiese podido esperar por parte del Convenio núm. 189 era el reconocimiento expreso del derecho de las trabajadoras domésticas a conciliar la vida laboral, personal y familiar. Lo cierto es, no obstante, que esta norma internacional omite toda referencia explícita al asunto. Es la Recomendación núm. 201, en su párrafo 25.1, la que aboga por que los Miembros formulen políticas y programas a fin de “atender las necesidades de los trabajadores domésticos en cuanto a lograr un equilibrio entre la vida laboral y la vida personal” (letra b)) y “asegurar que las preocupaciones y los derechos de los trabajadores domésticos se tengan en cuenta en el marco de los esfuerzos más generales encaminados a conciliar el trabajo con las responsabilidades familiares” (letra c)).

En cierto modo, sorprende el silencio del Convenio núm. 189 respecto de esta materia, sobre todo, si se tiene en cuenta que el propio preámbulo de la norma destaca la especial pertinencia que tiene para este colectivo el Convenio núm. 156, de 1981, sobre los trabajadores con responsabilidades familiares¹⁵⁹⁶. Este último instrumento internacional es especialmente importante porque, a fin de crear las condiciones efectivas para lograr la igualdad de oportunidades y de trato entre los hombres y las

¹⁵⁹⁵ ADATTI, L. y CHEONG, L. T., ““Mi familia también...”, *op. cit.*, p. 8.

¹⁵⁹⁶ Se sorprenden de esta omisión TOMEI, M. y BELSER, P., “New ILO standards...”, *op. cit.*, p. 433 y también LOUSADA AROCHENA, J. F., “Normativa internacional contra...”, *op. cit.*, p. 180.

mujeres, dispone que los Estados signatarios deberán incorporar, entre los objetivos de su política nacional, el de permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales (art. 3.1). Establece, asimismo, la obligación de los gobiernos de adoptar medidas que tengan en cuenta las necesidades de los trabajadores con responsabilidades familiares en la planificación de las comunidades locales o regionales y que desarrollen o promuevan servicios comunitarios, públicos o privados, tales como los servicios o medios de asistencia a la infancia y de asistencia familiar (art. 5).

En suma, si bien es cierto que de manera indirecta el Convenio núm. 189 regula – insatisfactoriamente – el tiempo de trabajo y la protección de la maternidad e, implícitamente, el derecho de las trabajadoras domésticas a la conciliación de la vida profesional, personal y familiar; la sola inclusión de las cláusulas previstas en la Recomendación núm. 201 en la norma internacional vinculante hubiese sido un primer paso hacia la dignificación del trabajo doméstico, pues obligaría a los Estados ratificantes a cuidar de las necesidades de las mujeres que ocupan uno de los empleos más precarios, por ejemplo, mediante el establecimiento de servicios de cuidado infantil, ya sea por medio de entidades subvencionadas o patrocinadas por el Estado.

6.6.5. La extinción de la relación laboral

La cesación de la relación laboral – sus causas y las consecuencias que de la misma se derivan – ha constituido siempre un asunto espinoso en

648

el marco del empleo doméstico, hasta el punto de haberle consentido a los Estados miembros excluirlo del ámbito de protección sobre terminación de la relación de trabajo de la propia OIT.

Pese a su vocación de universalidad¹⁵⁹⁷, el artículo 2.5 del Convenio núm. 158, de 1982, sobre la terminación de la relación de trabajo prevé una cláusula de flexibilidad que permite a la autoridad competente o al organismo apropiado de cada país, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, cuando tales organizaciones existan, tomar medidas para excluir de la aplicación de la norma o de algunas de sus disposiciones a categorías limitadas de personas empleadas respecto de las cuales se presenten problemas especiales que revistan cierta importancia habida cuenta de las condiciones de empleo particulares de los trabajadores interesados o de la dimensión o naturaleza de la empresa que los emplea. De hecho, gran parte de los países signatarios se han acogido a esta posibilidad respecto del empleo en el hogar¹⁵⁹⁸.

La exclusión del sector doméstico de la regulación de esta materia encuentra su justificación en dos motivos básicos: 1) el carácter fiduciario del contrato de trabajo doméstico y 2) las peculiares condiciones de la parte empleadora.

¹⁵⁹⁷ Interesante el análisis del Convenio núm. 158 que realiza MOLINA NAVARRETE, C., “Actualidades y críticas del Convenio OIT n. 148 en los derechos europeos: ¿el renacer del sentido del límite jurídico a la libertad (de empresa) en favor de la seguridad (en el empleo)?”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 7, número especial de conmemoración del Centenario de la OIT, 2019, pp. 141-144.

¹⁵⁹⁸ OIT, “Nota sobre el Convenio núm. 158 y la Recomendación núm. 166 sobre terminación de la relación de trabajo”, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2009, p. 19.

En efecto, el carácter fiduciario sobre el que se basa la relación entre las partes del contrato de trabajo doméstico supone un cambio sustancial en la concepción tradicional del régimen extintivo de los contratos laborales, esencialmente regido por los principios de estabilidad en el empleo y de protección del trabajador – en cuanto parte más débil – frente a la arbitrariedad empresarial en las extinciones contractuales¹⁵⁹⁹. Al desarrollarse en un espacio tan íntimo y privado como es el hogar familiar del empleador, la confianza personal se configura como un elemento trascendental de esta relación de trabajo que podría justificar el libre desistimiento del empleador, en la medida en que constituye “un estado anímico e íntimo de muy difícil o imposible demostración”¹⁶⁰⁰.

Además, la parte empleadora de esta relación laboral, como ya se ha destacado en numerosas ocasiones a lo largo de la presente investigación, dista mucho del sujeto prototípico de persona empresaria que controla una actividad productiva con fines lucrativos, por lo que no se pueden obviar las necesidades y la capacidad económica de esta figura atípica.

Es probablemente por estos motivos que el Convenio núm. 189 alude al preaviso como único límite en la extinción de la relación de trabajo¹⁶⁰¹. De una parte, el artículo 7 de la norma dispone que las trabajadoras domésticas deberán ser informadas de manera “adecuada, verificable y fácilmente comprensible” sobre “las condiciones relativas a la

¹⁵⁹⁹ QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del...”, *op. cit.*, p. 39.

¹⁶⁰⁰ ALONSO OLEA, M., *El despido: un estudio de la extinción del contrato de trabajo por voluntad del empresario*, Instituto de Estudios Políticos, 1957, p. 24.

¹⁶⁰¹ Lo pone de manifiesto también BENAVENTE TORRES, M.^a I., “Un aspecto jurídico especialmente problemático: la extinción de la relación laboral”, *Lex Social: revista de los derechos sociales*, vol. 9, núm. 2, 2019, p. 254.

terminación de la relación de trabajo, inclusive todo plazo de preaviso que han de respetar el trabajo doméstico o el empleador” (apdo. k)). De otra, el párrafo 18 de la Recomendación establece que “en caso de terminación de la relación de trabajo a iniciativa del empleador por motivos que no sean faltas graves, a los trabajadores domésticos que se alojan en el hogar en que trabajan se les debería conceder un plazo de preaviso razonable y tiempo libre suficiente durante ese período para permitirles buscar un nuevo empleo y alojamiento”.

Por consiguiente, desde el mismo momento en que reconoce en el artículo 16 el acceso de las trabajadoras domésticas a los mecanismos de solución de conflictos en las mismas condiciones que las previstas para los trabajadores ordinarios, la omisión intencionada de la norma le pasa el testigo a las legislaciones nacionales, que serán las encargadas de abordar la cuestión relativa a la terminación de la relación laboral del trabajo doméstico, aunque se trate de una regulación específica de acuerdo con la naturaleza específica de esta prestación de trabajo¹⁶⁰².

Dadas las singularidades características del empleo doméstico, el Convenio núm. 189 no parece prohibir el libre desistimiento del empleador en cualquier momento de la relación de trabajo; esto, sin embargo, no es óbice para desconocer los requisitos legales a los que el empleador sí deberá ceñirse. En efecto, pese a la evidente libertad otorgada por el instrumento internacional a los Estados signatarios para regular esta materia, en ningún caso podrán pasar por alto la calificación de este contrato como de trabajo y, sobre todo, deberán observar siempre el principio general de igualdad de

¹⁶⁰² QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del...”, *op. cit.*, p. 20.

oportunidades y de trato que, como ya se ha reiterado, alcanza toda la norma¹⁶⁰³.

En concreto, las legislaciones nacionales deberán prever medidas que traten, por ejemplo, de tutelar el interés de la trabajadora doméstica a conservar el puesto de trabajo, o determinar el procedimiento a seguir y las consecuencias derivadas de la resolución contractual, esto es, el plazo de preaviso y los efectos de su incumplimiento, indemnización y cuantía de la misma.

Con arreglo al párrafo 16 de la Recomendación, los Miembros deberían también “adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos disfruten de condiciones que no sean menos favorables que las que se apliquen a los demás trabajadores en general en lo relativo a la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia o de fallecimiento del empleador”. De hecho, en la medida en que los fondos de aseguramiento de salarios e indemnizaciones se construyen con fondos aportados por los empresarios y con la finalidad de cubrir pagos pendientes derivados de circunstancias económicas o sobrevenidas, se podría aprovechar la regulación específica de esta relación laboral para instituir un Fondo de Garantía Salarial expresamente dirigido a proteger a este colectivo.

¹⁶⁰³ *Ibid.*

CONCLUSIONES FINALES

Es en este último apartado donde, finalmente, se recogerán las principales conclusiones aportadas en este trabajo sobre el paradigma internacional del trabajo decente y el empleo doméstico:

1. La Organización Internacional del Trabajo, desde su fundación, ha tenido siempre como prioridad la mejora de las condiciones laborales de las personas trabajadoras. No obstante el mundo laboral no es inmune a los cambios socioeconómicos, más bien es altamente sensitivo a ellos, de modo que la Organización, a lo largo de los años se ha visto obligada a responder a los múltiples desafíos que la realidad sociolaboral le ha ido planteando. En este sentido, el objetivo del trabajo decente se configura como réplica al fenómeno de la globalización y la crisis económica y financiera.

2. El concepto de trabajo decente ha sido criticado de manera generalizada tanto desde la doctrina científica como desde la perspectiva sindical, patronal... En mi opinión, no obstante, es un concepto poderoso desde la perspectiva de la necesidad de globalizar las condiciones de trabajo, pues no esconde segundas intenciones, más bien pretende responder a la voluntad de la Organización de dar vida a un eslogan promocional original, que actúe en calidad de distintivo privativo, y tenga la capacidad de renovar la imagen “quemada” del organismo.

3. Desde mi punto de vista, una de las principales críticas vertidas respecto del trabajo decente constituye precisamente su fortaleza. En efecto, este objetivo ha hecho fortuna precisamente gracias a su indeterminación, por cuanto puede amoldarse, de manera flexible, a las diferentes circunstancias sociales, económicas, laborales y políticas de los diversos Estados miembros de la OIT.

Además, a mi modo de ver, no estamos ante un concepto de nuevo contenido, porque la formulación de las garantías mínimas en condiciones laborales es tan antigua como la propia OIT. De hecho, el trabajo decente constituye una versión moderna e integrada del mandato constitucional de la Organización, que busca devolvernos no solo al “espíritu de Filadelfia”, sino al tiempo de la creación del organismo y a la terminante afirmación de que “el trabajo decente no es una mercancía”.

4. En cuarto lugar, es importante destacar que en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el trabajo decente debe dejar de ser un concepto teórico para pasar a formar parte de las normas jurídicas que rigen la realidad sociolaboral de los diferentes Estados miembros.

En este sentido, a mi entender, son treinta los Convenios de la OIT que deberían configurar el mínimo denominador común que sirva de guía a la hora de elaborar y diseñar políticas a nivel nacional. Estos treinta Convenios son: el Convenio núm. 1 sobre las horas de trabajo (industria), el Convenio núm. 14 sobre el descanso semanal (industria), el Convenio núm. 29 sobre el trabajo forzoso, el Convenio núm. 30 sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), el Convenio núm. 81 sobre la inspección de trabajo, el Convenio núm. 87 sobre la libertad sindical y a protección del derecho de sindicación, Convenio núm. 88 sobre el servicio del empleo, el Convenio núm. 95 sobre la protección del salario, el Convenio núm. 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, el Convenio núm. 100 sobre igualdad de remuneración, el Convenio núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima), el Convenio núm. 105 sobre la abolición del trabajo forzoso, Convenio núm. 106 sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), el Convenio núm. 111 sobre la discriminación

(empleo y ocupación), Convenio núm. 121 sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, el Convenio núm. 122 sobre la política de empleo, el Convenio núm. 129 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, el Convenio núm. 130 sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, el Convenio núm. 131 sobre la fijación de salarios mínimos, el Convenio núm. 138 sobre la edad mínima, el Convenio núm. 140 sobre la licencia pagada de estudios, el Convenio núm. 142 sobre desarrollo de los recursos humanos, el Convenio núm. 144 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), el Convenio núm. 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, el Convenio núm. 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, el Convenio núm. 182, sobre las peores formas de trabajo infantil, el Convenio núm. 183 sobre la protección de la maternidad, el Convenio núm. 187 sobre el marco promocional para la seguridad y la salud en el trabajo, el Convenio núm. 161 sobre los servicios de salud en el trabajo y el Convenio núm. 190 sobre la violencia y el acoso.

5. En quinto término, y ya entrando en el marco específico del trabajo doméstico, considero fundamental destacar la importancia que ha tenido la proclamación del trabajo decente como finalidad principal del organismo, ya que ha sido el detonante del su reconocimiento jurídico y social.

6. En sexto lugar, entiendo determinante hacer hincapié en la aprobación del Convenio núm. 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, dada su repercusión en los derechos de un colectivo de trabajadoras olvidado tradicionalmente por la legislación nacional e internacional.

En efecto, a partir de una regulación específica capaz de identificar los problemas que puedan surgir en el marco de esta relación de trabajo singular, estas normas aspiran a la equiparación de las trabajadoras domésticas con los trabajadores en general. Equiparación tanto en derechos básicos, en derechos laborales y el derechos de seguridad social.

Así pues, pese a las deficiencias de esta norma, a mi modo de ver debe hacerse un balance final netamente positivo, en la medida en que en que fija los estándares básicos para hacer del trabajo doméstico un trabajo decente.

7. Finalmente, situándonos en una perspectiva colectiva, entiendo que el movimiento obrero del colectivo de trabajadoras domésticas a nivel internacional debe ser un acicate para movimientos semejantes en los diferentes Estados miembros.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Fuentes bibliográficas

AA.VV. (Dir. PECCOUD, D.), *El Trabajo Decente. Puntos de vista filosóficos y espirituales*, Organización Internacional del Trabajo, Madrid, 2016.

ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C., *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002.

ACKERMAN, M., “La jornada de trabajo en las normas de la OIT”, *Revista Latinoamericana de Derecho*, Año III, núm. 6, 2006, pp. 1-12.

ADDATI, L. y CHEONG, T., ““Mi familia también me necesita”. Protección de la maternidad y medidas de conciliación entre trabajo y vida familiar para las trabajadoras y los trabajadores domésticos”, *Nota de información núm. 6*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2014.

ALBIN, E., “From “Domestic Servant” to “Domestic Workers””, en AA.VV. (Eds. FUDGE, J., McCRYSTAL, S. y SANKARAN, K.), *Challenging the legal boundaries of work rgulation*, Hart, 2012, pp. 231-250.

ALBIN, E., y MANTOVALOU, V., “The ILO Convention on Domestic Workers: From the Shadows to the Light”, *Industrial Law Journal*, vol. 41, no. 1, 2012, pp. 67-78.

ALCOCK, A., *History of the International Labour Organisation*, Macmillan, Edinburgh, 1971.

ALLAIN, J., “The definition of slavery in International Law”, *Howard Law Journal*, vol. 52, no. 2, 2009, pp. 239-276.

ALLEN, R. C., *Historia económica mundial: una breve introducción*, Alianza, Madrid, 2013.

ALONSO OLEA, M., *El despido: un estudio de la extinción del contrato de trabajo por voluntad del empresario*, Instituto de Estudios Políticos, 1957.

ALSTON, P., “Core labour standards and the transformation of the international labour rights regime”, *European Journal of International Law*, vol. 15, no. 3, 2004, pp. 457–521.

ALSTON, P., “Ships passing in the night: The current state of the Human Rights and Development debate seen through the lens of the Millennium Development Goals”, *Human Rights Quarterly*, vol. 27, no. 3, 2005, pp. 755-829.

ALSTON, P., y HEENAN, J., “Shrinking the international labour code: an unintended consequence of the 1998 ILO Declaration on fundamental principles and rights at work”, *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 36, 2004, pp. 101-141.

ALTER CHEN, M., “Recognizing domestic workers, regulating domestic work: conceptual, measurement, and regulatory challenges”, *Canadian Journal of Women and the Law*, vol. 23, núm. 1, 2011, pp. 167-184.

ANDERSON, B., *Doing the dirty work? The global politics of domestic labour*, Zed Books, London, 2000.

ANDERSON, B. y O'CONNELL DAVIDSON, J., *Is trafficking in Human Beings demand driven? A multi-country pilot study*, International Organization for Migration, Migration Research Series, núm. 15, 2003.

ANKER, R., CHERNYSHEV, I., EGGER, P., MEHRAN, F., RITTER, J. A., “La medición del trabajo decente con indicadores estadísticos”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, núm. 2, 2003, pp. 161-195.

AUVERGNON, P., “De Declaración en Declaración de la OIT: el trabajo decente, lema de acompañamiento social de la globalización”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, núm. 15-18, 2012, pp. 121-139.

BAEZA SANJUAN, R., “Una aproximación al concepto de «trabajo decente»”, *Fundación Primero de Mayo*, Comisiones Obreras Servicios, 2017.

BAPTISTA CANEDO, R., “Trabajo doméstico: experiencias sobre regulación y sindicalización en Bolivia”, en AA.VV., *Hacia un fortalecimiento de derechos laborales en el trabajo del hogar: algunas experiencias de América Latina*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Uruguay, 2010, pp. 25-54.

BARBAGELATA, H. H., BARRETTO GHIONE, H. y HENDERSON, H., *El derecho a la formación profesional y las normas internacionales*, Cinterfor/OIT, Montevideo, 2000.

BARCIELA, C., “La Edad de Oro del capitalismo”, en AA.VV. (Coord. LLOPIS AGELÁN, E., HERNÁNDEZ BENÍTEZ, M., y COMÍN,

F.), *Historia económica mundial: siglos X-XX*, Crítica, Barcelona, 2005, pp. 339-390.

BARRETTO GHIONE, H., “Concepto y dimensiones del trabajo decente: entre la protección social básica y la participación de los trabajadores en la empresa”, *Boletín Cinterfor: Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, núm. 151, 2001, pp. 153-172.

BASTERRA HERNÁNDEZ, M., “El tiempo de trabajo en los instrumentos de la OIT: una perspectiva desde el ordenamiento español”, *Documentación Laboral*, vol. I, núm. 116, 2019, pp. 71-83.

BASTIDAS, M., *Organización de las trabajadoras del hogar en las Américas: Buenas prácticas y desafíos en función del Convenio N° 189 de la OIT*, Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín.

BAUMAN, Z., *Modernidad líquida*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000.

BAVIERA PUIG, I., “La experiencia “au pair”: entre el intercambio cultural y el trabajo doméstico encubierto”, *Nueva revista española de derecho del trabajo*, núm. 216, 2019, pp. 95-132.

BAYLOS GRAU, A., “Igualdad, uniformidad y diferencia en el Derecho del Trabajo”, *Revista de Derecho Social*, núm. 1, 1998, pp. 11-38.

BAYLOS GRAU, A., “Globalización y Derecho del Trabajo: Realidad y Proyecto”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 15, 1999, pp. 19-49.

BAYLOS GRAU, A., “La “huida” del derecho del trabajo”, en AA.VV. (ALARCÓN CARACUEL, M. R. y MIRÓN HERNÁNDEZ, M. M.), *El trabajo ante el cambio de siglo: un tratamiento multidisciplinar* 660

(aspectos laborales, fiscales, penales y procesales)”, Marcial Pons, Madrid, 2000, pp. 35-54.

BAYLOS GRAU, A. P., “Códigos de conducta y acuerdos-marco de empresas globales: apuntes sobre su exigibilidad jurídica”, *Lan Harremanak: Revista de relaciones laborales*, núm. 12, 2005, pp. 103-138.

BAYLOS GRAU, A., “Sobre el Trabajo decente: La formación del concepto”, *Derecho & Sociedad*, núm. 46, 2016, pp. 15-24; núm. 15-16, 2012, pp. 77-120.

BECKER, J., *Campaigning for Justice: Human Rights Advocacy in Practice*, Stanford University Press, 2012.

BELLACE, J., “Achieving social justice: the nexus between the ILO’s fundamental rights and decent work”, *Employee Rights and Employment Policy Journal*, vol. 15, no. 1, 2011, pp. 5-28.

BELLACE, J., “The ILO Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work”, *International Journal on Comparative Law and Industrial Relations*, vol. 17, no. 3, 2001, pp. 269-287.

BELLACE, J., “La OIT y el derecho de huelga”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 133, núm. 1, 2014, pp. 31-76.

BENAVENTE TORRES, M.^a I., “Un aspecto jurídico especialmente problemático: la extinción de la relación laboral”, *Lex Social: revista de los derechos sociales*, vol. 9, núm. 2, 2019, pp. 250-279.

BENAVENTE TORRES, I., “Dificultades para la negociación colectiva en el ámbito de la relación laboral especial del trabajo al servicio del hogar familiar”, *Lex social: revista de los derechos sociales*, bol. 11, núm. 1, 2021, pp. 534-557.

BESCOND, D., CHÂTAIGNER, A. y MEHRAN, F., “Siete indicadores para medir el trabajo decente. Comparación internacional”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, núm. 2, 2003, pp. 197-231.

BISSIO, R., “Civil society and the MDGs”, *Development Policy Journal*, no. 3, 2003, pp. 151-160.

BLACKETT, A., *Making domestic work visible: the case for specific regulation*, Labour Law and Labour Relations Programme, Working Paper no. 2, International Labour Office, Geneva, 1998.

BLACKETT, A., “The Decent Work for Domestic Workers Convention and Recommendation, 2011”, *The American Journal of International Law*, vol. 106, no. 4, 2012, pp. 778-794.

BLACKETT, A., *Everyday transgressions. Domestic workers' transnational change to international labour law*, Cornell University, New York, 2019.

BONET PÉREZ, J., *Principios y derechos fundamentales en el trabajo. La declaración de la OIT de 1998*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1999.

BONET PÉREZ, J., “La Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los derechos fundamentales en el trabajo”, en AA.VV. (Dir. PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. *et al*), *Historia de los derechos fundamentales*, Dykinson, Madrid, Tomo VI, Siglo XX, Vol. III, Libro I, 2013, pp. 460-535.

BONET PÉREZ, J., “La interpretación de los conceptos de esclavitud y de otras prácticas análogas a la luz del ordenamiento jurídico internacional: Aproximación teórica y jurisdiccional”, en AA.VV. (Dir.

PÉREZ ALONSO, E.), *El derecho ante las formas contemporáneas de esclavitud*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 183-210.

BONNER, C., *Domestic workers around the world: organising for empowerment*, Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing, Cape Town, 2010.

BONNET, F., FIGUEIREDO, J. B., STANDING, G., “Una familia de índices de trabajo decente”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, núm. 2, 2003, pp. 233-261.

BORDAS MARTÍNEZ, J. y PINILLA GARCÍA, F. J., “¿Trabajo decente o trabajo indecente?”, *Tendencias Sociales. Revista de Sociología*, núm. 5, 2020, pp. 80-101.

BORIS, E. y FISH, J. N., ““Slaves no more”: Making global standards for domestic workers”, *Feminist studies*, vol. 40, no. 2, 2014, pp. 411-443.

BORIS, E. y FISH, J. N., “Decent Work for Domestic: Feminist Organizing, Worker Empowerment and the ILO”, en AA.VV. (Ed. HOERDER, D., VAN NEDERVEEN MEERKERK, E. y NEUNSINGER, S.), *Towards a Global History of Domestic and Caregiving Workers*, Brill, 2015, pp. 530- 552.

BOU FRANCH, V. y CASTILLO DAUDÍ, M., *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

BRETT, W., “Las normas fundamentales del trabajo: un terreno en juego parejo para todos los países”, en AA.VV., *Los derechos fundamentales en el trabajo: situación actual y perspectivas*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, núm. 122, 2001, pp. 1-4.

BRU. E. y ROSAL G. M. H., “Trabajo decente y la formación profesional en Centroamérica y República Dominicana”, *Boletín Cinterfor: Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, núm. 151, 2001, pp. 93-102.

BRUTON, H. y FAIRRIS, D., “Trabajo y desarrollo”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 118, núm. 1, 1999, pp. 5-33.

BURCHELL, A., SEHNBRUCH, K., PIASNA, A. y AGLONI, N., “The quality of employment and decent work: definition, methodologies and ongoing debates”, *Cambridge Journal of Economic*, vol. 38, no. 2, 2013, pp. 459-477.

CABEZA PEREIRO, J., *Ensayo sobre el trabajo precario y las personas vulnerables*, Laborum, Murcia, 2015.

CABEZA PEREIRO, J., “Derechos de los niños y adolescentes a protección”, en AA.VV. (Dir. MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J. L.), *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Comares, Granada, 2017, pp. 547-557.

CABEZA PEREIRO, J., “El trabajo doméstico en la normativa de la OIT”, *Trabajo y derecho*, núm. 9, 2019.

CABEZA PEREIRO, J., y LOUSADA AROCHENA, J. F., *Derecho del trabajo y crisis económica*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2013.

CAMAS RODA, F., *Trabajo decente e inmigrantes en España. Un estudio sobre los derechos laborales de los trabajadores migrantes y del objetivo internacional del trabajo decente*, Huygens, Barcelona, 2016.

CANESSA MONTEJO, M. F., *Los derechos humanos laborales en el seno de la Organización Internacional del Trabajo*, Programa Laboral de Desarrollo, 2007.

CANESSA MONTEJO, M. F., “Los derechos humanos laborales: el núcleo duro de derechos (*core rights*) y el *ius cogens* laboral”, *Revista del ministerio de trabajo y asuntos sociales*, núm. 72, 2008, pp. 111-151.

CASAS BAAMONDE, M. E., “La Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, ¿una oportunidad perdida?”, *Derecho de las Relaciones Laborales*, núm. 7, 2019, pp. 643-657.

CASTELLS, M., *La era de la información: Economía, sociedad y cultura. Volumen I. La sociedad en red*, Alianza, Madrid, 1999.

CASTELLS, M., “Globalización, Estado y sociedad civil: el nuevo contexto histórico de los derechos humanos”, *Isegoria: Revista de filosofía moral y política*, núm. 22, 2000, pp. 5-17.

CASTELLS, M., “Innovación, libertad y poder en la era de la información”, en AA.VV. (Coord. Dênis de Moraes), *Sociedad mediatizada*, Gedisa, Barcelona, 2007, pp. 175-182.

CASTILLO, G. y ORSATTI, A., *Trabajo informal y sindicalismo*, Serie sindicatos y formación, núm. 5, Organización Internacional del Trabajo, Montevideo, 2005.

CAVAS MARTÍNEZ, F., “Globalización y Relaciones Laborales”, *Revista de Sociales y Jurídicas*, núm. 3, 2008, pp. 202-209.

COMÍN COMÍN, A., *Historia económica mundial. De los orígenes a la actualidad*, Alianza Editorial, Madrid, 2011.

COONEY, S., “Testing times for the ILO: Institutional reform for the new international political economy”, *Comparative Labour Law & Policy Journal*, no. 20, 1999, pp. 365-400.

CORDERO GORDILLO, V., *La Relación Laboral Especial del Servicio del Hogar Familiar . RD 1620/2011, de 14 de noviembre*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

CORREA CARRASCO, M., “El elemento teleológico (intencionalidad lesiva) en el concepto de violencia y acoso laboral contenido en el Convenio 190 OIT”, AA.VV. (CORREA CARRASCO, M. y QUINTERO LIMA, M. G.), *Violencia y acoso en el trabajo. Significado y alcance del Convenio n° 190 OIT en el marco del trabajo decente*, Dykinson, Madrid, 2021, pp. 17-27.

COSER, L. A., “Servants: The obsolescence of an occupational role”, *Social Forces*, vol. 52, no. 1, 1973, pp. 31-40.

CRUZ VILLALÓN, J., “La metodología de la investigación en el Derecho del Trabajo”, *Temas Laborales*, núm. 132, 2016, pp. 73-121.

D’SOUZA, A., *Camino del trabajo decente para el personal del servicio doméstico: panorama de la labor de la OIT*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010.

DAMARET, L., “Un trabajo decente para los trabajadores domésticos: hacía un convenio internacional”, en AA.VV., *Un trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Educación Obrera, núm. 148-149, 2007, pp. 1-8.

DARROW, M., “The Millennium Development Goals: Milestones or Millstones? Human Rights Priorities for the Post-2015 Development

Agenda”, *Yale Human Rights and Development Law Journal*, vol. 15, 2012, pp. 1-67.

DE LA VILLA GIL, L. E., “Los derechos humanos y los derechos laborales fundamentales”, *Revista del Ministerio de Trabajo y de Asuntos Sociales*, núm. 17, 1999, pp. 281-292.

DERANTY, J. P. y MACMILLAN, C., “The ILO’s decent work initiative: suggestions for an extension of the notion of “decent work””, *Journal of Social Philosophy*, no. 43, 2012, pp. 386-405.

DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, I., “Reflexiones sobre algunas facetas del derecho a la tutela judicial efectiva”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 10, 2000, pp. 13-18.

DONALD, K., “Strong commitments to human rights survive in final SDG text despite sordid final compromises”, *Centre for Economic and Social Rights*, de 5 de agosto de 2015.

DONELLY, J., *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press, Ithaca and London, 2013.

DU TOIT, D., “Domestic Workers’ Convention: A breakthrough in human rights”, *Law, Democracy & Development*, vol. 15, 2011.

DUPLESSIS, I., “La déclaration de l’OIT relative aux droits fondamentaux au travail: Une nouvelle forme de régulation efficace?”, *Relations Industrielles*, vol. 59, núm. 1, 2004, pp. 59-72.

DURAN Y LALAGUNA, P., “Los retos del Objetivo 8 de la Agenda 2030: promover trabajo inclusivo, sostenible y sostenido”, en AA.VV. (Dir. DÍAZ BARRADO, C. M., FERNÁNDEZ LIESA, C. R., y VERDIALES LÓPEZ, D. M.), *ODS 8. El trabajo decente y las*

aportaciones de la comunidad internacional, Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, Getafe, Colección electrónica núm. 12, 2020, pp. 17-31.

EGGER, P. y SENGENBERGER, W., “Problemas y políticas del trabajo decente”, *Boletín Cinterfor: Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, núm. 151, 2001, pp. 27-68.

ENSALACO, M., “Ensuring decent work for domestic workers: An integral approach to the prevention of labor trafficking”, *Intervultural Human Rights Law Review*, vol. 7, 2012, pp. 45-76.

ERMIDA URIARTE, O., “Globalización y Relaciones Laborales”, *Revista Venezolana de Gerencia*, núm. 9, 1999, pp. 137-151.

ERMIDA URIARTE, O., “Trabajo decente y formación profesional”, *Boletín Cinterfor: Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, núm. 151, 2001, pp. 9-26.

ERMIDA URIARTE, O., “Deslocalización, globalización y derecho del trabajo”, *IUSLabor*, núm. 1, 2007, pp. 1-17.

ERMIDA URIARTE, O., “Primera lectura del pacto mundial para el empleo de la OIT (2009)”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, núm. 2, 2009, pp. 1311-1328.

ESPING-ANDERSEN, G., “Después de la edad de oro: el futuro del Estado Benefactor en el nuevo orden mundial”, *Desarrollo Económico*, vol. 36, núm. 142, 1996, pp. 523-554.

FAKUDA-PARR, S., “Should global goal setting continue, and how, in the post-2015 era?”, *DESA Working Paper*, no. 117, 2012, pp. 1-24.

FAKUDA-PARR, S., “MDG strengths as weaknesses”, *Great Insights*, vol. 2, no. 2, 2013.

FAKURA-PARR, S., “From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shift in purpose, concept, and politics of global goal setting for development”, *Gender & Development*, vol. 24, no, 1, 2016, pp. 43-52.

FERNÁNDEZ ARTIACH, P. y GARCIA TESTAL, E., “La prevención de riesgos en el trabajo doméstico y de cuidados en España: la necesidad de ratificar los Convenios 189 y 190 de la OIT”, *Lex Social: Revista jurídica de los Derechos Sociales*, vol. 11, núm. 2, 2021, pp. 628-661.

FERRANDO GARCÍA, F. M., “La discriminación múltiple pro razón de género, origen étnico o edad en el sector funcional de la limpieza”, en AA.VV. (Coord. SELMA PENALVA, A.), *Retos en materia de igualdad de género en el Siglo XXI: Un análisis multidisciplinar*, Dykinson, Madrid, 67-79.

FERREIRA, M.^a C., “Trabajo decente y formación profesional: a modo de conclusión”, *Boletín Cinterfor: Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, núm. 151, 2001, pp. 173-175.

FERRER DUFOL, J., “Trabajo decente (digno) y formación profesional”, *Boletín Cinterfor: Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, núm. 151, 2001, pp. 83-88.

FISH, J. N., *Domestic workers of the world. A global movement for dignity and human rights*, New York University Press, New York, 2017.

FITA ORTEGA, F. y GOERLICH PESET, J. M.^a, “Sindicalismo y acción sindical en el siglo XXI: Crisis económica y transformación del modelo productivo”, *Arxius de sociologia*, núm. 36-37, 2017, pp. 37-47.

FREY, D. F. y MACNAUGHTON, G., “A Human Rights lens on the full employment and decent work in the 2030 Sustainable Development Agenda”, *Journal of Workplace Rights*, vol. 1, no. 13, 2016, pp. 1-13.

GALLIN, D., “Sindicalismo y Nuevo Orden Mundial”, en AA.VV. (Ed. ARRIOLA, J.), *Globalización y sindicalismo*, vol. 2, Germania, Valencia, 2001, pp. 41-84.

GARCÍA CÍVICO, J., “Qué es un indicador de derechos humanos y cómo se utiliza?”, *Derechos y Libertades*, núm. 24, 2011, pp. 179-219.

GARCÍA SEDANO, T., “Formas contemporáneas de esclavitud en el empleo doméstico”, *Lex social: revista de los derechos sociales*, vol. 9, núm. 2, 2019, pp. 91-114.

GARCÍA TESTAL, E., “¿Trabajo doméstico decente? Una reflexión sobre los déficits de protección del régimen jurídicos de las personas que realizan trabajo doméstico en España”, *Documentación Laboral*, núm. 125, vol. I, 2022, pp. 117-138.

GERNIGON, B., ODERO, A. y GUIDO, H., *Principios de la OIT sobre el derecho de huelga*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2000.

GHAI, D., “Trabajo decente. Concepto e indicadores”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, núm. 2, 2003, pp. 125-160.

GHAI, D., “Decent work: Universality and diversity”, en AA.VV. (Ed. GHAI, D.), *Decent work: objectives and strategies*, International Labour Office, Geneva, 2006, pp. 1-32.

GHEBALI, V., “The ILO in an age of new inequalities in a globalized economy”, in ILO., *Visions of the future of social justice: Essays on the occasion of the ILO’s 75th Anniversary*, International Labour Conference, Geneva, 1994, pp. 109-112.

GIL Y GIL, J. L., “Concepto de trabajo decente”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, núm. 15-18, 2012, pp. 77-120.

GIL Y GIL, J. L., “Justicia social y acción normativa de la OIT”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 3, núm. 4, 2015, pp. 1-50.

GIL Y GIL, J. L., “Globalización y universalidad del derecho: la *lex mercatoria* y el derecho internacional del trabajo en el mercado global”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 4, núm. 2, 2016, pp. 83-128.

GIL Y GIL, J. L., “Los principios y derechos fundamentales en el trabajo como orden público social universal” en OIT, *El futuro del trabajo que queremos*, Conferencia Nacional Tripartita, vol. II, 2017, pp. 503-518.

GIL Y GIL, J.L., “El trabajo decente como Objetivo de Desarrollo Sostenible”, *Lex Social*, vol. 10, núm. 1, 2020, pp. 140-183.

GIL Y GIL, J.L. y USHAKOVA, T., “La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo”, *Documentación laboral*, núm. 59, 1999, pp. 99-112.

GODOY, O., *El Salvador. Trabajo infantil doméstico: Una evaluación rápida*, ILO-IPEC, Ginebra, 2002.

GOERLICH PESET, J. M.^a, “Consideraciones sobre el método en el derecho del trabajo”, *Revista de ciencias jurídicas*, núm. 2, 1997, pp. 129-148.

GOERLICH PESET, J. M.^a, “La noción de trabajo autónomo económicamente dependiente: puntos críticos”, *Justicia laboral: revista de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 33, 2008, pp. 13-47.

GOLDSMITH, M., “Los espacios internacionales de la participación política de las trabajadoras remuneradas del hogar”, *Revista de Estudios Sociales*, núm. 45, 2013, pp. 233-346.

GOÑALONS PONS, P., “Trabajo decente para las trabajadoras domésticas. La movilización transnacional de las empleadas del hogar”, *Anuari del conflicte social*, núm. 3, 2013, p. 725-742.

GRAU PINEDA, C., “El trabajo doméstico y de cuidados: la incidencia del Convenio 189 OIT sobre trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos”, *Documentación laboral*, vol. I, núm. 116, 2019, pp. 57-70.

GRAU PINEDA, C., “La formación profesional en el empleo doméstico: análisis del estado de la cuestión”, *Lan Harremanak: Revista de relaciones laborales*, núm. 44, 2020.

HAINES, A. y CASSELS, A., “Can the millennium development goals be attained?”, *BMJ*, vol. 329, 2004, pp. 394-397.

HANDY, C., *El futuro del trabajo humano*, Ariel, Barcelona, 1986.

HARCOURT, W., “The millennium development goals: a missed opportunity?”, *Development*, no. 48, pp. 1-4.

HARDACH, G., *La Primera Guerra Mundial 1914-1918*, Crítica, Barcelona, 1986.

HARVEY, D., *The condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change*, Basil Blackwell, New York, 1989.

HARVEY, D., *A brief history of neoliberalism*, Oxford University Press, New York, 2005.

HAYEK, F., *Law, legislation and liberty*, Routledge, London, vol. 2, 1979.

HEPPLE, B., “Igualdad, representación y participación para un trabajo decente”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 120, núm. 1, 2001, pp. 5-20.

HEPPLE, B., *Labour laws and global trade*, Hart Publishing, Oxford, 2005.

HEPPLE, B., “Rights at work”, en AA.VV. (Ed. GHAI, D.), *Decent work: objectives and strategies*, International Labour Office, Geneva, 2006, pp. 33-76.

HERNANDO, M.^a J. y DIKAN, P., “De los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, *Libre pensamiento*, núm. 88, 2016, pp. 60-69.

HERRERA GONZÁLEZ DE MOLINA, A., *La construcción de la democracia en el campo (1975-1988)*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2007.

HINOJOSA MARTINEZ, L. M., “Globalización y soberanía de los Estados”, *Revista electrónica de estudios internacionales*, núm. 10, 2005, pp. 1-14.

HOBDEN, C., “Reversing a history of exclusion through international labour law”, *International Feminist Journal of Politics*, vol. 13, no. 3, 2011, pp. 451-456.

HOBDEN, C., *El tiempo de trabajo de los trabajadores domésticos residentes*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2014.

HOBDEN, C., *Voz y representación de los trabajadores domésticos a través de la organización*, Nota de información núm. 8, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2015.

HOBDEN, C., y GOLDBERG, H., *Mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores domésticos: organización, acción coordinada y negociación*, Nota de información núm. 2, Relaciones laborales y negociación colectiva, Oficina Internacional del Trabajo, 2017.

HOBBSAWM, E., en *Historia del siglo XX*, Crítica, Buenos Aires, 1998.

HODGES-AEBERHARD, J. y ODERO DE DIOS, A., “Los principios del Comité de Libertad Sindical relativos a las huelgas”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 106, núm. 4, 1987, pp. 511-514.

HOVARY, C., “Showdown at the ILO? A Historical Perspective on the Employers’ Group’s 2012 Challenge to the Right to Strike”, *Industrial Law Journal*, vol. 42, no. 4, 2013, pp. 338-368.

HUERTAS BARTOLOMÉ, T., “Derecho del Trabajo y globalización: el trabajo decente como nuevo paradigma del derecho
674

internacional del trabajo”, en AA.VV. (Dir. LAHERA FORTEZA, J., y VALDÉS DAL RÉ, F.), *Relaciones laborales, organización de la empresa y globalización*, Cinca, Madrid, 2010, pp. 419-431.

HUGHES, S. y HAWORTH, N., *The International Labour Organization (ILO). Coming in from the cold*, Routledge, Oxon, 2011.

HULME, D., *The making of the Millennium Development Goals: Human Development Meets Results-based Management in an Imperfect World*, Brooks World Poverty Institute, Working Paper 16, 2007.

HULME, D. y FAKUDA-PARR. S., *International Norm Dynamics and ‘the End of Poverty’: Understanding the Millennium Development Goals (MDGs)*, Working Paper 96, Brooks World Poverty Institute, 2009.

HUMBLET, M. y HULT, L., “The right to rest for domestic workers – Setting a floor”, *ILO’s Work in Progress*, International Labour Organization, 2015.

JAVILLIER, J. C., “Razón de ser de los derechos y principios fundamentales y dinámica de las normas internacionales del trabajo”, en AA.VV., *Los derechos fundamentales en el trabajo: situación actual y perspectivas*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, núm. 122, 2001, p. 7.

JENKINS, H., LEE, E. y RODGERS, G., *La búsqueda de una globalización justa tres años después. Evaluación de los efectos de la Comisión mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización*, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra, 2008.

JENKS, W., *Social justice in the law of nations: the ILO impact after fifty years*, Oxford University Press, London, 1970.

JOVER RAMÍREZ, C., “La prestación de servicios doméstico en el hogar familiar a través de plataformas virtuales: ¿un quiebro a la norma?”, en AA.VV. (Dir. TODOLÍ SIGNES, A. y HERNÁNDEZ-BEJARANO, M.), *Trabajo en plataformas digitales: innovación, derecho y mercado*, Thomson Reuters, Madrid, 2018, pp. 527-541.

KAGAN, S., *Domestic workers and employers in Arab States: Promising practices and innovative models for a productive working relationship*, ILO White Paper, Regional Office for Arab States, International Labour Organization, Beirut, 2017.

KARTUSCH, A., *Domestic Workers in Diplomats' Households: Rights violations and Access to justice in the context of diplomatic immunity*, German Institute for Human Rights, Berlin, 2011.

KECK, M.E. and SIKKINK, K., “Transnational advocacy networks in international and regional politics”, *International Social Science Journal*, vol. 51, no. 159, 1999, pp. 89- 101.

KELLERSON, H., “The ILO Declaration of 1998 on fundamental principles and rights”, *International Labour Review*, vol. 137, núm. 2, pp. 223-227.

KEYNES, J. M., *La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica de España, 2006.

KOTT, S., “Fighting the War or Preparing for Peace? The ILO during the Second World War”, *Journal of Modern European History*, vol. 12, no. 3, 2014, pp. 359-376.

KOTT, S., “ILO: Social justice in the global world? A history in tension”, *International Development Policy*, no. 11, 2019, pp. 21-39.

KRAAMWINKEL, M., “Organizing in the Shadows: Domestic Workers in the Netherlands”, *Theoretical Inquiries in Law*, vol. 17, 2016, pp. 351-367.

LANARI, M. E., *Trabajo decente: significados y alcances del concepto. Indicadores propuestos para su medición*, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Argentina, 2005, pp. 107-132.

LANGFORD, M., “A poverty of rights: Six ways to fix the MDGs”, *IDS Bulletin*, vol. 41, no. 1, 2010, pp. 83-91.

LANGFORD, M., “Lost in transformation? The politics of the Sustainable Development Goals”, *Ethics & International Affairs*, vol. 30, no. 2, 2016, pp. 167-176.

LANGILLE, B. A., “Core labour rights – The true story (Reply to Alston)”, *The European Journal of International Law*, vol. 16, núm. 3, 2005, pp. 409-437.

LEARY, V., “The Paradox of Workers’ Rights as Human Rights”, en AA.VV. (Eds. COMPA, L. y DIAMOND, S.), *Human Rights, Labor Rights and Internacional Trade*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2003, pp. 22-47.

LEE, E., “Orígenes y vigencia de la Declaración de Filadelfia”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 113, núm. 4, 1994, pp. 531-550.

LEE, E., “Globalization and labour standards: A review of issues”, *International Labour Review*, vol. 136, no. 2, 1997, pp. 173-189.

LENGELLÉ-TARDY, M., *La esclavitud moderna*, Bellaterra, Barcelona, 2002.

LENZI, O., “Trabajadoras migrantes domésticas: la necesidad de una adecuada protección social”, en AA.VV. (Coord. CARDONA RUBERT, M. B., CORDERO GORDILLO, V. y LOY, G.), *Cambio laboral y políticas inclusivas*, Universitat de València, Valencia, 2017, pp. 347-356.

LENZI, O., “Los retos de la inspección de trabajo en el sector doméstico en España”, *Revista Boliviana de Derecho*, núm. 26, 2018, pp. 378-403.

LÓPEZ CUMBRE, L., “La protección social en la historia de la Organización Internacional del Trabajo: cien años de evolución y un destino”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, núm. 147, 2020, pp. 353-384.

LÓPEZ INSUA, B. M., “La complejidad jurídica de las relaciones au pair en los países de nuestro entorno ¿abuso u oportunidad? en tiempos de crisis”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 49, 2018

LOUSADA AROCHENA, J. F., “Normativa internacional contra la explotación humana y laboral en el trabajo doméstico: la ONU y la OIT”, *Lan Harremanak*, núm. 39, 2018, pp. 152-187.

LOUSADA AROCHENA, J. F., “El Convenio 190 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la violencia y el acoso en el trabajo”, *Revista de Derecho Social*, núm. 88, 2019, pp. 55-74.

LOUSADA AROCHENA, J. F. y RON LATAS, R.P, “La integración del trabajo decente de la Organización Internacional del Trabajo dentro de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas

(Agenda 2030)”, *Revista Española de derecho del trabajo*, núm. 211, 2018, pp. 113-139.

LOZANO LARES, F., “La Eficacia Jurídica del concepto de Trabajo Decente”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 4, núm. 4, 2016, pp. 1-36.

MACKLEM, P., “Labour law and legal theory”, *Public Law and Legal Theory*, Research Paper no. 02-02, 2001.

MACNAUGHTON, G. y FREY, D. F., “Decent Work, Human Rights, and the Millennium Development Goals”, *Hastings Race and Poverty Law Journal*, vol. 7, no. 2, 2010, pp. 303-352.

MACNAUGHTON, G. y FREY, D. F., “Decent Work for All: A Holistic Human Rights Approach”, *American University International Law Review*, vol. 26, no. 2, 2011, pp. 441-483.

MACNAUGHTON, G. y FREY, D. F., “Decent work, Human Rights and the Sustainable Development Goals”, *Georgetown Journal of International Law*, vol. 47, 2016, pp. 607-663.

MAGNUS, E., “The social, economic, and legal conditions of domestic servants: I”, *International Labour Review*, no. 30, 1934, pp. 190-207.

MAGNUS, E., “The social, economic, and legal conditions of domestic servants: II”, *International Labour Review*, no. 30, 1934, pp. 336-334.

MAHAIM, E., “The historical and social importance of International Labour Legislation”, en AA.VV. (Ed. SHOTWELL, J. T.),

The Origins of the ILO, vol. 1, Colombia University Press, New York, 1934, pp. 3-18.

MAJA BERGMAR, N., “Demanding accountability where accountability is due: A functional necessity approach to diplomatic immunity under the Vienna Convention”, vol. 47, no. 2, 2014, 501-530.

MALDONADO MONTOYA, J. P., “Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) 1958 (núm. 111), *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 7, número especial de conmemoración del Centenario de la OIT, 2019, pp. 271-296.

MANTOUVALOU, V., “Human Rights for Precarious Workers: The Legislative Precariousness of Domestic Labour”, *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 34, 2013, pp. 133-165.

MARTÍN-CABELLO, A., “Sobre los orígenes del proceso de globalización”, *Methaodos Revista de Ciencias Sociales*, núm. 1, 2013, pp. 7-20.

MARTINEZ VEIGA, U., *Mujer, trabajo y domicilio. Los orígenes de la discriminación*, Icaria, Barcelona, 1995.

MARTINS, P. y RODRIGUEZ TAKEUCHI, L., *Employment in a post-2015 framework: Proposals for monitoring indicators*, Overseas Development Institute, 2013.

MARX, K. y ENGELS, F., *Manifiesto Comunista*, Alianza Editorial, Madrid, 2019.

MATHER, C., “*¡Si, lo hicimos!*”. *Cómo las trabajadoras del hogar obtuvieron derechos y reconocimiento a nivel internacional*, Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando, 2013.

MATHER, C., *Los trabajadoras domésticas en Europa se organizan!*, Federación Europea de Sindicatos de los Sectores de la Alimentación, la Agricultura y el Turismo, 2015.

MAUPAIN, F., “Revitalization not retreat: The real potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Workers Rights”, *The European Journal of International Law*, vol. 16, no. 3, 2005, pp. 439-465.

MAUPAIN, F., “New foundation or new façade? The ILO and the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization”, *The European Journal of International Law*, vol. 20, no. 3, 2009, pp. 823-852.

MAUPAIN, F., *The Future of the International Labour Organization in the Global Economy*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2013.

McARTHUR, J. W., “The Origins of the Millennium Development Goals”, *SAIS Review of International Affairs*, vol. 34, no. 2, 2014, pp. 5-24.

McCANN, D. y MURRAY, J., *The legal regulation of working time in domestic work*, Conditions of Work and Employment Series No. 27, International Labour Organization, Geneva, 2010.

McCRUDDEN, C. y DAVIES, A., “A perspective on trade and labour rights”, *Journal of International Economic Law*, 2000, pp. 43-62.

MCCANN, D. y MURRAY, J., “Prompting formalisation through labour market regulation: A ‘framed flexibility’ model for domestic work”, *Industrial Law Journal*, vol. 43, no. 3, 2014, pp. 319-348.

MIÑARRO YANINI, M., “La nueva regulación de la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar: una mejora mejorable (I), *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, núm. 4, 2012, pp. 46-60.

MIÑARRO YANINI, M., “La nueva regulación de la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar: una mejora mejorable (y II), *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, núm. 5, 2012, pp. 73-93

MIÑARRO YANINI, M., “Formas esclavas de trabajo y servicio del hogar familiar: delimitación conceptual, problemática y propuestas”, *Relaciones laborales*, núm. 10, 2014, pp. 71-88.

MOLINER, M., *Diccionario del uso del español*, Gredos, Madrid, 2000.

MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J. A., “El Convenio OIT n. 102 de 1952 sobre norma mínima de Seguridad Social como delimitador del estándar mundial y sus límites actuales”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 7, número especial de conmemoración del Centenario de la OIT, 2019, pp. 90-123.

MONEREO PÉREZ, J. L. y LÓPEZ INSUA, B. M., “La garantía internacional del derechos a un “trabajo decente””, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 177, 2015, pp. 27-72.

MONEREO PÉREZ, J. L. y MORENO VIDA, M^a. N., “Las políticas de formación profesional: su centralidad para el derecho al trabajo

decente y la inclusión social”, *Temas laborales*, núm. 160, 2021, pp. 91-131.

MONEREO PÉREZ, J. L. y PERÁN QUESADA, S., “La OIT y el trabajo informal: la Recomendación 204 OIT sobre la transición de la economía informal a la formal” en AA.VV. (Dir. MONEREO PÉREZ, J. L. y PERÁN QUESADA, S.), *Derecho social y trabajo informal*, Editorial Comares, Granada, 2016, pp. 4-26.

MUNDLAK, G., “The right to work- The value of work”, en AA.VV., (Eds. BARAK-EREZ, D. y GROSS, A.), *Exploring social rights: between theory and practice*, Bloomsbury, London, 2011, pp. 341-366.

MUNDLAK, G. y SHAMIR, H., “Bringing together or drifting apart? Targeting care work as “work like no other””, *Canadian Journal of Women and Law*, vol. 23, 2011, pp. 289-308

MUSSO, P. y SUPIOT, A., *Qu’est qu’un régime de travail réellement humain?*, Hermann, Paris, 2018.

NASRI, A. y TANNOUS, W., *Access to justice of migrant domestic workers in Lebanon*, International Labour Organization, Geneva, 2014.

NEETHA, N., “Stree Jagruti Samiti: Spreading Awareness among Domestic Workers”, *Labour File*, vol. 8, no. 3, 2010.

NIETO ROJAS, P., “Trabajo doméstico y derechos colectivos. Algunas reflexiones al hilo del RD. 1620/2011 y del Convenio 189 OIT”, *Lex social: revista de los derechos sociales*, vol. 9, núm. 2, 2019, pp. 396-410.

NIZAMI, N. y PRASAD, N., *Decent work: Concept, Theory and Measurement*, Palgrave Macmillan, Singapore, 2017.

NORTON, A. y STUART, E., “SDGs: why 17 goals and 169 targets are not such a bad thing?”, *The Guardian*, publicado el 26 de noviembre de 2014.

OELZ, M., *Remuneración en el trabajo doméstico*, Nota de información sobre trabajo doméstico núm.1, Ginebra, 2011.

OELZ, M., “El Convenio y la Recomendación de la OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos. Una oportunidad para la justicia social”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 133, núm. 1, 2013, pp. 161-195.

OELZ, M. y RANI, U., *Domestic work, wages and gender equity: Lessons from developing countries*, Documento de Trabajo núm. 5, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2015.

OJEDA AVILÉS, A., “La genealogía del contrato de trabajo”, *Civitas. Revista española de derecho del trabajo*, núm. 135, 2007, pp. 533-555.

OJEDA AVILÉS, A., “Del mundialismo a la globalización. Un balance de los convenios OIT y su proyección futura”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 434, 2019, pp. 21-55.

OLARTE ENCABO, S., “Los principios fundamentales del Convenio 190 OIT: un análisis desde la perspectiva de género. La novedosa inclusión del trabajo de servicio doméstico”, en AA.VV. (CORREA CARRASCO, M. y QUINTERO LIMA, M. G.), *Violencia y acoso en el trabajo. Significado y alcance del Convenio n° 190 OIT en el marco del trabajo decente*, Dykinson, Madrid, 2021, pp. 61-90.

ORE-AGUILAR, G., “Sexual Harassment and Human Rights in Latin America”, en AA.VV. (Ed. WING, A. K.), *Global Critical Race Feminism. An International Reader*, New York University Press, New York, 2000, pp. 362-376.

OZAKI, M., “Relaciones laborales y globalización”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, núm. 1, 1999, pp. 180-186.

PALOP LÁINEZ, C., COSTA LLOPIS, A. y RÉHEL, M., *Violencia sexual a mujeres inmigrantes del sector de los cuidados*, Asociación por Ti Mujer, 2020.

PAPE, K., “ILO Convention C189 – a good start for the protection of domestic workers: An insider’s view”, *Progress in Development Studies*, vol. 16, núm. 2, 2016.

PAVLOU, V., “The case of female migrant domestic workers in Europe: Human rights violations and forward looking strategies”, *Yearbook of Humanitarian Action and Human Rights*, núm. 9, 2011, pp. 67-84.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., “La universalidad de los derechos humanos”, *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 15-16, vol. 2, 1994, pp. 613-634.

PHELAN, E., “The contribution of the ILO to peace”, *International Labour Review*, vol. 59, no. 6, 1946, pp. 607-632.

POLANYI, K., *La Gran Transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 2017.

PONS CARMENA, M. “Aproximación a los nuevos conceptos sobre violencia y acoso en el trabajo a partir de la aprobación del Convenio

OIT 90”, *Labos: Revista de derecho del trabajo y protección social*, vol. 1, 2020, pp. 30-60.

PRECIADO DOMENECH, C. H., *Breve historia del trabajo y los derechos fundamentales*, Bomarzo, Albacete, 2018.

PURCALLA BONILLA, M. A., “Globalización económica, Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y retos sindicales: notas para el debate”, *Aranzadi Social*, núm. 1, 2002, pp. 311-346.

QUESADA SEGURA, R., “El trabajo au pair: entre la laboralidad y la tutela extralaboral”, en AA.VV., (Ed. CRUZ VILLALÓN, J.), *Trabajo subordinado y trabajo autónomo en la delimitación de fronteras del Derecho del Trabajo. Estudios en homenaje al profesor José Cabrera Bazán*, Tecnos, Madrid, 1999, pp. 315-334.

QUESADA SEGURA, R., “La dignificación del trabajo doméstico. El Convenio N.º 189 OIT, 2011”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 27, 2011.

QUINTERO LIMA, M. G., “ODS 8: trabajo decente y el futuro del trabajo”, *Primavera*, núm. 132, 2019, pp. 68-77.

QUINTERO LIMA, G., “El cheque-servicio como elemento de gestión/control del trabajo domestico. La necesaria definición conceptual”, AA.VV., *Reflexiones sobre el empleo doméstico. De dónde venimos. Dónde nos encontramos y hacia dónde vamos*, 1º Congreso Vasco de Empleo Doméstico, Servicio Central de Publicación del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2020, pp. 61-77.

QUINTERO LIMA, M. G., “A vueltas con la extinción de la relación laboral especial de trabajadora al servicio del hogar familiar”, *Revista española de derecho del trabajo*, núm. 243, 2021, pp. 235-242.

RAMIREZ-MACHADO, J. M. ^a, *Domestic work, conditions of work and employment: A legal perspective*, Conditions of Work and Employment Series, núm. 7, International Labour Office Geneva, 2003.

RAMOS VÁZQUEZ, I., “Derecho Internacional Obrero: Origen y concepto”, *IUSLabor*, núm. 3, 2017, pp. 366-372.

REYNAUD, E., *The International Labour Organization and Globalization: Fundamental Rights, Decent Work and Social Justice*, ILO Research Paper no. 21, International Labour Office, Geneva, 2018.

RIFKIN, J., *El fin del trabajo*, Paidós, Barcelona, 1996.

RIVAS VALLEJO, P., “Aproximación laboral a los conceptos de esclavitud, trabajo forzoso y explotación laboral”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, núm. 2, 2021, pp. 99-135.

RODGERS, G., “El trabajo decente como una meta para la economía global”, *Boletín Cinterfor: Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, núm. 153, 2001, pp. 9-28.

RODGERS, G., LEE, E., SWEPSTON, L., VAN DEALE, J., *La Organización Internacional del Trabajo y la lucha por la justicia social: 1919-2009*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2009.

RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., “La huida del Derecho del Trabajo”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, núm. 1, 1992, pp. 85-94.

RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., “OIT, derechos humanos y libertad sindical”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, núm. 1, 1999, pp. 3-10.

RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., “Política, globalización y condiciones de trabajo”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, núm. 1, 2000, pp. 107-118.

RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “Derechos en el trabajo y trabajo decente”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, núm. 15-18, 2012, pp. 67-76.

RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “El derecho de huelga y el Convenio núm. 87 OIT sobre libertad sindical”, *Derecho de las relaciones laborales*, núm. 3, 2015, pp. 229-236.

RODRÍGUEZ COPÉ, M.^a L., “Empleo digno y de calidad: ¿utopía en el trabajo doméstico?”, *Lex social: revista de los derechos sociales*, vol. 11, núm. 2, 2021, pp. 594-627.

ROJAS RIVERO, G. R., “El reconocimiento internacional del derecho de huelga y el sistema de control de normas de la OIT”, *Trabajo y derecho*, núm. 5, 2015, pp. 7-16.

ROJO TORRECILLA, E., “Empleo decente: un reto presente y de futuro”. *Revista Jurídica de la Universidad de León*, núm. 5, 2018, pp. 19-40.

ROMAGNOLI, U., *El derecho, el trabajo y la historia*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1997.

ROMAGNOLI, U., “Globalización y Derecho del Trabajo”, *Revista de Derecho Social*, núm. 5, 1999, pp. 11-21.

ROMERA, J. y SEMPRÚN, A., “La Inspección de Trabajo investiga las plataformas online de ayuda a domicilio”, *elEconomista*, publicado el 30 de diciembre de 2019.

ROMERAL HERNÁNDEZ, J., “El impacto del convenio 189 de la OIT en las condiciones de trabajo de los empleados de hogar”, *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*, vol. 6, núm. 7, 2013, pp. 57-91.

ROSSILLION, C., “La OIT y la eliminación de la discriminación en el empleo”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, núm. 79, 1987.

SABEL, C., O’ROURKE, D. y FUNG, A., *Ratcheting labour standards: Regulation for continuous improvement in the Global Workplace*, Social Protection Discussion Paper Series, no. 00-010, 2000.

SAITH, A., “From universal values to Millennium Development Goals: Lost in Translation”, *Development and Change*, vol. 37, no. 6, 2006, pp. 1167-1199.

SALCEDO BELTRÁN, M.^a C., “El trabajo doméstico en España: planteamientos y desafíos insoslayables frente a la “esclavitud moderna””, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 55, 2020.

SALVIOLI, F., *Introducción a los Derechos Humanos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

SANAHUJA, J.A. y TEZANOS VÁZQUEZ, S., “Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, *Política Social*, vol. 54, núm. 2, 2017, pp. 533-555.

SANGUINETI RAYMOND, W., “Deslocalización empresarial y derecho del trabajo: en busca de respuestas”, *Temas Laborales*, núm. 84, 2006, pp. 11-24.

SANGUINETI RAYMOND, W., *Redes empresariales y Derecho del Trabajo*, Comares, Granada, 2016.

SANGUINETI RAYMOND, W., “Empresa, empresario, empleador”, *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, 2017, núm. extra 5.

SANSONI, A. M., *Limits, and potential of the use of vouchers for personal services. An evaluation of titres-services in Belgium and the CESU France*, Instituto Sindical Europeo, Bruselas, 2009.

SANZ SÁEZ, C., “La discriminación en contra de las empleadas del hogar como forma de manifestación de las discriminaciones múltiples”, *Revista de Derecho Social*, núm. 83, 2018, pp. 89-108.

SCHWENKEN, H., “The emergence of an impossible movement. Domestic workers organize globally”, en AA.VV. (Eds. GOSEWINKEL, D. and RUCHT, D.), *Transnational struggles for recognition: New perspectives on civil society since the 20th century*, Berghahn Books, New York, 2016, pp. 205-228.

SCHWENKEN, H. Y PABON, R., “Roundtable Conversation of Domestic Workers’ Activists about the ILO Convention”, *International Feminist Journal of Politics*, vol. 13, no. 3, pp.

SCHWENKEN, H. y PRÜGL, E., “An ILO Convention for Domestic Workers”, *International Feminist Journal of Politics*, vol 3, no. 3, 2011, pp. 438-443.

SEN, A., “Trabajo y derechos”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 119, núm. 2, 2000, pp. 129-140.

SENGENBERG, W., *The role of labour standards in industrial restructuring: participation, protection and promotion*, International Institute for Labour Studies, DP/19/1990, Geneva, 1990.

SERVAIS, J.-M., “La Déclaration adoptée par l’OIT en 1998, nouvelle méthode de régulation ?”, en AA.VV. (Dir. AUVERGNON, P.), *Les regulations sociaux en devenir. Espaces, acteurs, modalités*, Chronique Social, Lyon, 2008, pp. 186-190.

SINZHEIMER, H., *Crisis económica y derecho del trabajo. Cinco estudios sobre la problemática humana y conceptual del trabajo*, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1984.

SMITH, A., *La riqueza de las naciones*, Alianza Editorial, Madrid, 2016.

SMITH, P. R., “Organizing the unorganizable: private paid household workers and approached to employee representation”, *North Carolina Law Review*, vol. 79, no. 1, 2000, pp. 45-110.

SMITH, P. R., “The pitfalls of home: protecting the health and safety of paid domestic workers”, *Canadian Journal of Women & Law*, vol. 23, 2011, pp. 309-339.

SMITH, P. R., *Work like any other, work like no other: Establishing decent work for domestic workers*, Washington University in St. Louis Legal Studies, Research Paper No. 12-05-30, 2012.

SOMAVÍA, *El trabajo decente. Una lucha por la dignidad humana*, Organización Internacional del Trabajo, Santiago, 2014.

SPARREBOOM, T. y ALBEE, A., “Introduction”, en AA.VV. (Ed. SPARREBOOM, T. y ALBEE, A.), *Towards decent work in sub-Saharan Africa: Monitoring MDG employment indicators*, International Labour Organization, Geneva, 2011, pp. 1-8.

STANDING, G., *Beyond the new paternalism: Basic security as equality*, Verso, London/New York, 2002.

STANDING, G., “De las Encuestas de Seguridad de las Personas al índice de trabajo decente”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, núm. 4, 2003, pp. 487-501.

STANDING, G., “The International Labour Organization”, *New Political Economy*, vol. 15, no. 2, 2010, pp. 307-318.

STANDING, G., “The ILO: An agency for globalization”, *Development and Change*, vol. 39, no. 3, 2008, pp. 355-384.

SUMNER, A. y TIWARI, M., *After 2015: international development policy at the crossroads*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2009, pp. 43-73.

SUPIOT, A., “El lugar de la Seguridad Social en el sistema de normas internacional de trabajo”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, núm. 2, 2006, pp. 129-136.

SUPIOT, A., “Esquisse d’un accord-cadre relatif à l’extension de la protection sociale”, *Protection sociale et travail décent*, supplement no. 1272, 2006, pp. 91-99.

SUPIOT, A., *El espíritu de Filadelfia. La justicia social frente al mercado total*, Península, Barcelona, 2010.

SWEPSTON, L., “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*, núm. 1, 1999, pp. 117-121.

TAI, A., “Unlocking the doors to justice: Protecting the rights and remedies of domestic workers in the face of diplomatic immunity”, *American University Journal of Gender, Social Policy & the Law*, vol. 16, no. 1, 2007, pp. 175-222.

TAPIOLA, K., *La fuerza motriz: Nacimiento y evolución el tripartismo. El papel del grupo de los trabajadores en la OIT*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2019.

TAYAH, M. ^a J., “Skills development and recognition for domestic workers across borders”, *Global Action Programme on Migrant Domestic Workers and Their Families*, International Labour Organization, Geneva, 2016.

TEZANOS VÁZQUEZ, S., “Más allá de 2015: Objetivos de Desarrollo del Milenio y desafíos de la nueva agenda internacional de desarrollo”, *SISTEMA, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 220, pp. 33-58.

TOMEI, M., “Un mundo de trabajo libre de violencia y acoso: la apuesta del nuevo Convenio núm. 190 y Recomendación núm. 206 de la Organización Internacional del Trabajo”, *Noticias Cielo*, núm. 11, 2019.

TOMEI, M. y BELSER, P., “New ILO standards on decent work for domestic workers: A summary of the issues and discussions”, *International Labour Review*, no. 3-4, vol. 150, pp. 432-438.

TREBILCOCK, A., “Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento”, en AA.VV., *Las normas internacionales del trabajo. Un enfoque global*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002, pp. 715-724.

TREBILCOCK, A., *From social justice to decent work: An overview of the ILO's guiding ideals 1919-2008*, International Institute for Labour Studies, Geneva, 2009.

THOMAS, A., “La Organización Internacional del Trabajo. Origen, evolución y porvenir”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 115, núm. 3-4, 1996, pp. 283-299.

VALDÉS DAL-RÉ, F., “Soft law, Derecho del Trabajo y orden económico globalizado”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, núm. 1, 2005, pp. 37-54.

VALDÉS DAL RÉ, F., “Nuevas formas de organización de la empresa, globalización y relaciones laborales”, en AA.VV. (Dir. LAHERA FORTEZA, J., y VALDÉS DAL RÉ, F.), *Relaciones laborales, organización de la empresa y globalización*, Cinca, Madrid, 2010, pp. 15-42.

VALENZUELA, M. E. y MORA, C., “Conclusiones. Esfuerzos para la revaloración del trabajo doméstico remunerado en América Latina”, en AA.VV. (Ed. VALENZUELA, M. E. y MORA, C.), *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago, 2009, pp. 285-304.

VALTICOS, N., “Mirada retrospectiva y expectativas de la OIT”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 115, núm. 3-4, 1996, pp. 515-522.

VALTICOS, N., “Fifty years of standard-setting activities by the international labour organisation”, *International Labour Review*, vol. 135, no. 3-4, 1996, pp. 201-238.

VALTICOS, *Derecho Internacional del Trabajo*, Tecnos, Madrid, 1997.

VALTICOS, N., “International labour standards and human rights: Approaching the year 2000”, *International Labour Review*, vol. 137, no. 2, 1998, 135-148.

VALVERDE CANO, A. B., “It’s all about control: el concepto de trabajos forzosos”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3ª Época, núm. 22, 2019, pp. 239-299.

VAN DER HOEVEN, R., “Full employment target: What lessons for a post-2015 development agenda?”, *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 15, no. 2-3-, 2014, pp. 161-175.

VANDENBERG, M. E. y LEVY, A. F., “Human trafficking and diplomatic immunity: impunity no more”, *Intercultural Human Rights Law Review*, vol, 7, 2012, pp. 77-102.

VANDERMOORTELE, J., “The MDG Story: Intention Denied”, *Development and Change*, vol. 42, no. 1, 2011, pp. 1-21.

VANDERMOORTELE, J., “Advancing the Global Development Agenda post 2015: Some thoughts, ideas and practical suggestions”, *UN System Task Team on the Post-2015 Un Development Agenda*, 2012.

VELA DÍAZ, R., “La promoción internacional de un trabajo decente para las personas empleadas del hogar: el Convenio 189 de la OIT sobre los

trabajadores domésticos”, *Revista del Ministerio de empleo y de seguridad social*, núm. 127, 2017, pp. 277-301.

VIGO SERRALVO, F., “Repensemos el *trabajo decente*. Sobre lo inadecuado de este lema y los motivos por los que la dignidad del trabajo es independiente de las condiciones en las que se presta”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derechos del Empleo*, vol. 10, núm. 1, 2022, pp. 69-112.

VIQUEIRA PÉREZ, C., “Las fuentes del Derecho del Trabajo”, en AA. VV. (Dir. GOERLICH PESET, J. M.), *Derecho del Trabajo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 7ª edición, 2019, pp. 51-96.

VON POTOBSKY, G., “La normativa laboral frente a la reestructuración, el desarrollo y la globalización de la economía”, *Revista Relasur*, núm. 6, 1995, pp. 9-43.

WAAGE, J. *et al.*, “The Millennium Development Goals: a cross-sectoral analysis and principles for goal setting after 2015”, *The Lancet*, vol. 376, 2010, pp. 991-1023.

WEINERT, P., *Foreign Female Domestic Workers: HELP WANTED!*, World Employment Programme Research, Working Paper no. 50, International Labour Office, Geneva, 1991.

WHITWORTH, S., “Gender, international relations and the case of the ILO”, *Review of International Studies*, no. 20, 1994, pp. 389-405.

YAGÜE BLANCO, S., “El Convenio núm. 190 de la OIT sobre violencia y acoso: delimitación de su ámbito de aplicación ante la posible ratificación por España”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 57, 2020.

ZUBERO, I., “Trabajo y globalización”, *Lan Harremanak*, núm. 12, 2005, pp. 83-102.

ZUBERO, I., “Trabajo decente: iluminando una realidad cada vez más oscura”, en AA.VV., *Se busca trabajo decente*, Ediciones Hoac, Madrid, 2007, pp. 9-100.

2. Fuentes documentales

AGNU, *Declaración del Milenio*, resolución aprobada el 13 de septiembre de 2000, A/RES/55/2*.

AGNU, *Nuevas iniciativas en pro del desarrollo social*, resolución aprobada el 15 de diciembre de 2000, A/RES/S-24/2.

AGNU, *Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio*, Informe del Secretario General en el marco del seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, de 6 de septiembre de 2001, A/56/326.

AGNU, *Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización titulado Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, de 30 de marzo de 2005, A/RES/59/57.

AGNU, *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, de 24 de octubre de 2005, A/RES/60/1.

AGNU, *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización*, Suplemento núm. 1, 2006, A/61/1.

AGNU, *Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, de 10 de diciembre de 2008, A/RES/63/117.

AGNU, “La servidumbre doméstica: una problema mundial de derechos humanos – Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de esclavitud”, de 28 de junio de 2010, A/HRC/15/20.

AGNU, *El futuro que queremos para todos*, resolución aprobada el 27 de julio de 2012, A/RES/66/288.

AGNU, *Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015*, Informe del Secretario General, de 26 de julio de 2013, A/68/202.

AGNU, *Documento final del acto especial de seguimiento de la labor realizada para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, documento de 1 de octubre de 2013, A/68/L.4.

AGNU, *Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, de 12 de agosto de 2014, A/68/970.

AGNU, *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta*, Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015, del 4 de diciembre de 2014, A/69/700.

AGNU, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, resolución aprobada el 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1.

BM, *Informe sobre el desarrollo mundial: Empleo*, Banco Mundial, 2013.

CDESC, *Observación General núm. 16: La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (Artículo 3)*, de 11 de agosto de 2005, E/C.12/2005/4.

CDESC, *Observación General núm. 18: El derecho al trabajo (Artículo 6)*, de 6 de febrero de 2006, E/C.12/GC/18.

CDESC, *Observación General núm. 19: El derecho a la seguridad social (Artículo 9)*, de 4 de febrero de 2008, E/C.12/GC/19.

CEDAW, *Recomendación general núm. 26 sobre las trabajadoras migratorias*, de 7 de abril de 2008, CEDAW/C/2009/WP.1/R.

CEPAL/OIT, “Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Avances y desafíos en la medición del trabajo decente”, *Naciones Unidas*, núm. 8, 2013.

CIT, *Acta provisional núm. 12*, 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010.

CIT, *Acta provisional núm. 19*, 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010.

CIT, *Acta provisional núm. 15*, 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011.

CMDSG, *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, Ginebra, 2004.

CMW, *Observación general N° 1, sobre los trabajadores domésticos migratorios*, de 23 de febrero de 2011, CMW/C/GC/1.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo, *El trabajo digno en todo el mundo para una transición justa a escala mundial y una recuperación sostenible*, COM(2022) 66 final, de 23 de febrero de 2022.

CONSEJO DE EUROPA, Recomendación 1663(2004) sobre la esclavitud doméstica: servidumbre, *au pairs* y esposas adquiridas por correspondencia, adoptada el 24 de junio de 2004.

COUNCIL OF EUROPE, *Explanatory Report to the European Agreement on Au Pair Placement*, de 24 de noviembre de 1969.

ETUC, *Out of the shadows: Organising and protecting domestic workers in Europe: The role of trade union*, European Trade Union Confederation, 2005.

EUROFUND y ILO, *Working conditions in a global perspective*, Publications Office of the European Union and International Labour Organization, Luxembourg and Geneva, 2019.

EUROPEAN PARLIAMENT, *Abused Domestic Workers in Europe: The case of au pairs*, Policy Department Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, Brussels, 2011.

FRA, *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union*, Fundamental Rights Agency, 2015.

GNUD, *Un millón de voces: el mundo que queremos. Un futuro sostenible con dignidad para todos y todas*, Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013.

HRW, "Swept under the rug: Abuses against domestic workers around the world", *Human Rights Watch*, vol. 17, no. 7 (C), 2006.

IDWF, *Platform of demands. Violence and harassment against women and men in the world of work*, International Federation of Domestic Workers, Geneva, 2018.

ILC, *Resolution concerning the conditions of employment of domestic workers*, 49th session, Official Bulletin, Vol. XLVIII, no. 3, supplement 1, Geneva, 1965.

ILC, *Record of proceedings*, 81st session of the International Labour Conference, Geneva, 1995.

ILC, *Record of proceedings*, vol. 1, 86th session of the International Labour Conference, Geneva, 1998.

ILO, *Resolution concerning economic policies for the attainment of social objectives*, adopted at the 26th session of the International Labour Conference, Philadelphia, April-May, 1944.

ILO, *Protocol concerning the entry into force of the agreement between the United Nations and the International Labour Organization*, Official Bulletin, vol. XXIX, no. 6, Geneva, 1946.

ILO, “*The employment and conditions of domestic workers in private household: an ILO survey*”, *International Labour Review*, no. 102, 1970.

ILO, *The employment and conditions of domestic workers in private households*, International Labour Organization, Geneva, 1970.

ILO, *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. General report and observations concerning particular countries*, Report III (Part 1A), presented at the 86th session of the International Labour Conference, Geneva, 1998.

ILO, *Statement by Mr. Juan Somavía upon taking his oath of Office*, International Labour Organization, Geneva, 22 March 1999.

ILO, *Gender equality and mainstreaming in the International Labour Office*, Director-General's Announcements, Circular no. 564, 1999.

ILO, *Key indicators of the labour market*, 5th edition, International Labour Office, Geneva, 2007.

ILO, *Globalizing Europe: Decent work in the information economy*, International Labour Organization, Geneva, vol. 1, 2011.

ILO, *Achieving decent work for domestic workers: an organizer's manual to promote ILO Convention No. 189 and build domestic workers' power*, International Labour Organization, Geneva, 2012.

ILO, *International Standard Classification of Occupations. Structure, group definitions and correspondence tables*, International Labour Office, vol. 1, Ginebra, 2012.

ILO, *The ILO and the Post-2015 Development Agenda*, Information Note, International Labour Organization, 2013.

ILO, *Maternity and paternity at work. Law and practice across the world*, International Labour Organization, Geneva, 2014.

ILO, *ILO Global estimates of migrant workers and migrant domestic workers: Results and methodology*, International Labour Organization, Geneva, 2015.

ILO, *Regulating International Labour Recruitment in the Domestic Work Sector: A Review of key issues, challenges and opportunities*, Global Action Programme on Migrant Domestic Workers and Their Families, International Labour Organization, 2016.

ILO, *Global estimates of modern slavery: forced labour and forced marriage*, International Labour Office, Geneva, 2017.

ILO, *Making the right to social security a reality for domestic workers. A global review of policy trends, statistics and extension strategies*, International Labour Organization, Geneva, 2022.

IRENE y IUF, *Respect and rights. Protection for domestic/household workers*, Report of the International Conference held in Amsterdam, 8-10 November 2006.

OHCHR, *Claiming the Millennium Development Goals: A human rights approach*, United Nations, New York and Geneva, 2008.

OHCHR, *Behind closed doors: Protecting and promoting human rights of migrant domestic workers in an irregular situation*, United Nations, New York and Geneva, 2015.

OIE, *Trabajo decente. Cómo llevarlo a la práctica: el punto de vista de los empleadores*, Organización Internacional de Empleadores, 2002.

OIT, *Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo, Actas de las Sesiones*, Organización Internacional del Trabajo, Nueva York y Washington D.C, 1941.

OIT, *La OIT y la reconstrucción económica y social*, Memoria del Director Interino de la Oficina Internacional del Trabajo para la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo, Nueva York, 1941.

OIT, *Política, programa y posición futuras de la Organización Internacional del Trabajo*, Informe I presentado en la 26ª reunión de la

Conferencia Internacional del Trabajo, Oficina Internacional del Trabajo, Montreal, 1944.

OIT, *La OIT y los Derechos Humanos*, Memoria del Director General presentada en la 52ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1968.

OIT, *Análisis comparativo de los Pactos internacionales de derechos humanos y de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, Boletín Oficial, Ginebra, vol. LII, núm. 2, 1969.

OIT, *Igualdad de remuneración*, Estudio general de las memorias relativas al Convenio (núm. 100) y a la Recomendación (núm. 90) sobre igualdad de remuneración, 1951, Informe III (Parte 4B), presentado en la 72ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1986.

OIT, *Los Derechos Humanos: Responsabilidad de todos*, Memoria del Director General presentada en la 75ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988.

OIT, *Salario mínimo*, Estudio general de las memorias relativas al Convenio (núm. 26) y a la Recomendación (núm. 30) sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928; al Convenio (núm. 99) y a la Recomendación (núm. 89) sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951, y al Convenio (núm. 131) y a la Recomendación (núm. 135) sobre la fijación de salarios mínimos, 1970, Informe III (Parte 4B), presentado en la 79ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1992.

OIT, *Preservar los valores, promover el cambio*, Memoria del Director General presentada en la 81ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1994.

OIT, *Libertad sindical y negociación colectiva*, Estudio general de las memorias sobre el Convenio (núm. 87) sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, y el Convenio (núm. 98) sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, Informe III (Parte 4B), presentado en la 81ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1994.

OIT, *Segundo informe: Normas internacionales del trabajo y derechos humanos*, Octavo punto del orden del día, presentado en la 268.ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 1997, Documento GB.268/8/2.

OIT, *Política de elaboración de normas: fortalecimiento de los procedimientos de control de la OIT*, 268.ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 1997, Documento GB.268/LILS/6 y Corr.

OIT, *Curso que ha de darse a la discusión de la Memoria del Director General en la 85.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, 270.ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 1997, Documento GB.270/3/1.

OIT, *Informe sobre el Empleo en el Mundo. Empleabilidad y mundialización. Papel fundamental de la formación*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1998.

OIT, *Trabajo decente*, Memoria del Director General presentada en la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1999.

OIT, *Un trabajo decente para todos en una economía globalizada: Una perspectiva de la OIT*, discurso presentado por J. Somavía a la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC, 30 de noviembre – 3 de diciembre de 1999.

OIT, *Intervención de Juan Somavía, Director General de la Oficina Internacional del Trabajo*, presentada en la UNCTAD X, Bangkok, 15 de febrero de 2000.

OIT, *Actividades futuras del Grupo de Trabajo*, presentado en la 277ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 2000, Documento GB.277/WP/SDL/1.

OIT, *Informe correspondiente al año 2000-2001 presentado por el Presidente del Consejo de Administración de la Conferencia*, Actas de la 89ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2000.

OIT, *Marco de políticas y estrategias para el período 2002-2005 y examen preliminar de las propuestas de Programa y Presupuesto para 2002-2003. Actualización del Programa de Trabajo Decente*, presentado en la 279ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 2000, Documento GB.279/PFA/6.

OIT, *Panorama Laboral 2001: América Latina y el Caribe*, Organización Internacional del Trabajo, Lima, 2001.

OIT, *Medios para potenciar la acción del Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización*, presentado en la 281ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 2001, Documento GB.281/WP/DSG/1.

OIT, *Potenciar la acción del Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización: próximas etapas*, presentado en la 282ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 2001, Documento GB.282/WP/SDG/1.

OIT, *Reducir el déficit de trabajo decente – un desafío global*, Memoria del Director General presentada en la 89ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2001.

OIT, *Panorama Laboral 2002: América Latina y el Caribe*, Organización Internacional del Trabajo, Lima, 2002.

OIT, *Actas de la 90ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, 2002.

OIT, *Informe sobre la aplicación del programa de la OIT en 2000-2001*, Memoria del Director General presentada ante la 90ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002.

OIT, *Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal*, 90ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002.

OIT, *Las normas internacionales del trabajo. Un enfoque global*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002.

OIT, *Superar la pobreza mediante el trabajo*, Memoria del Director General presentada en la 91ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003.

OIT, *Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Informe de la Conferencia*, Ginebra, 2003, Documento ICLS/17/2003/4.

OIT, *Fuentes y métodos: estadísticas del trabajo*, vol. 3, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003.

OIT, *Protección del salario: Normas y salvaguardias relativas al pago de la remuneración de los trabajadores*, Estudio general de las memorias relativas al Convenio (núm. 95) y a la Recomendación (núm. 85) sobre la protección del salario, 1949, Informe III (Parte 1B), presentado en la 91ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003.

OIT, *Informe sobre la aplicación del Programa de la OIT en 2002-2003*, Memoria del Director General presentada en la 92ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2004.

OIT, *Por una globalización justa – El papel de la OIT*, Memoria del Director General presentada en la 92ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2004.

OIT, *Informe correspondiente el año 2003-2004 presentado por el Presidente del Consejo de Administración a la Conferencia*, Actas de la nonagésima segunda reunión, Ginebra, 2004.

OIT, *En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada*, Informe VI, presentado a la 92ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2004.

OIT, *¿Ayudantes o esclavos? Comprender el trabajo infantil doméstico y cómo intervenir*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2004.

OIT, *Horas de trabajo ¿De lo fijo a lo flexible?*, Estudio general de las memorias relativas al Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1) y al Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y

oficinas), 1930, núm. 30, Informe III (Parte 1B), presentado en la 93ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2005.

OIT, *Trabajo decente: Del programa piloto a los programas por país. Enseñanzas extraídas del Programa piloto sobre trabajo decente*, Departamento de Integración de Políticas, Grupo de Políticas Nacionales, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2006.

OIT, *Informe del Taller interregional de la OIT-IPEC sobre trabajo infantil doméstico y sindicatos*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2006.

OIT, *La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2006.

OIT, *Inspección del trabajo*, Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y al Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82), al Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133), Tercer punto del orden del día: Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones, presentado ante la 95ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2006.

OIT, *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, Informe V, presentado en la 96ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2007.

OIT, *La medición del trabajo decente*, Quinto informe complementario presentado por el Director General en la 300ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 2007, Documento GB.300/20/5.

OIT, *Actas de la 300ª reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo*, 300ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, noviembre de 2007, Documento GB. 300/PV.

OIT, *Propuestas para el orden del día de la 99ª reunión (2010) de la Conferencia Internacional del Trabajo*, 300ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, noviembre de 2007, Documento GB. 300/2/2.

OIT, *Erradicar el trabajo forzoso*, Estudio general relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y al Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), Informe III (Parte 1B), presentado en la 96ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2007.

OIT, *Manual para la redacción de instrumentos de la OIT. Guía rápida*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2007.

OIT, *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Conferencia Internacional del Trabajo, 97ª reunión, Ginebra, 2008.

OIT, *Medición del trabajo decente*, Documento de debate para la Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2008, Documento TMEMDW/2008.

OIT, *Informe del Director General*, Tercer informe complementario: Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente, Decimonoveno punto del orden del día presentado para debate y orientación en la 303ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 2008.

OIT, *Fecha, lugar y orden del día de la 99ª reunión (2010) de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Segundo punto del orden del día, 301ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 2008.

OIT, *Actas de la 301.ª reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo*, 301.ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, marzo de 2008, Documento GB. 301/PV.

OIT, *Un Pacto Mundial para el Empleo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 98ª reunión, Ginebra, 2009.

OIT, *La crisis financiera y económica: una respuesta basada en el trabajo decente*, presentado en la 304ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 2009, Documento GB.304/ESP/2.

OIT, *Enfrentando la crisis mundial del empleo – La recuperación mediante políticas de trabajo decente*, Memoria del Director General presentada en la 98ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2009.

OIT, *La igualdad de género como eje del trabajo decente*, Informe VI, presentado en la 98ª reunión Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2009.

OIT, *Guía sobre los nuevos Indicadores de empleo de los Objetivos del Milenio incluido el conjunto completo de indicadores de Trabajo Decente*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2009.

OIT, *Tendencias mundiales de empleo*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2009.

OIT, *El costo de la coacción*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, presentado en la 98ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2009.

OIT, *Normas de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo. Promover la seguridad y la salud en el ambiente de trabajo*, Estudio general relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), a la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164) y al Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, Tercer punto del orden del día: Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones, presentado ante la 98ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2009.

OIT, “Nota sobre el Convenio núm. 158 y la Recomendación núm. 166 sobre terminación de la relación de trabajo”, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2009.

OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV (1), Cuarto punto del orden del día de 99ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010.

OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV (2), Cuarto punto del orden del día de 99ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010.

OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV (2A), Cuarto punto del orden del día de 100ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011.

OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV (2B), Cuarto punto del orden del día de 100ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011.

OIT, *Convenio núm. 189 & Recomendación núm. 201 en pocas palabras*, Organización Internacional del Trabajo, 2011.

OIT, *Horas de trabajo en el trabajo doméstico*, Nota de Información núm. 2, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011.

OIT, *La seguridad social y la primacía del Derecho*, Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe III (Parte 1B), presentado en la 100ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011.

OIT, *Principios y derechos fundamentales en el trabajo: del compromiso a la acción*, Informe VI, presentado en la 101.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2012.

OIT, *Plan de acción de la OIT sobre la igualdad de género 2010-2015*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2012.

OIT, *Dar un rostro humano a la globalización*, Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a
714

la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008, Informe III (Parte 1B), presentado en la 101ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2012.

OIT, *La agenda para el desarrollo sostenible después de 2015*, 319ª sesión del Consejo de Administración, Ginebra, 2013, Documento GB.319/INS/4.

OIT, *La economía informal y el trabajo decente: Una guía de recursos sobre políticas apoyando la transición hacia la formalidad*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2013.

OIT, *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2013.

OIT, “Módulo 16. Inspección de trabajo y trabajo doméstico”, Programa de ITC-OIT sobre “Desarrollo de sistemas de inspección del trabajo modernos y eficaces”, 2014.

OIT, *¿Trabajar día y noche? Un manual para instructores. Cómo ayudar a las trabajadoras y los trabajadores domésticas puertas adentro a contabilizar su tiempo de trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2014.

OIT, *Sistemas de salarios mínimos*, Estudio General de las memorias relativas al Convenio (núm. 131) y a la Recomendación (núm. 135) sobre la fijación de salarios mínimo, 1970, Informe III (Parte 1B), presentado en la 103ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2014.

OIT, *Migración equitativa: Un programa de la OIT*, Memoria del Director General, Informe I (B), presentado en la 103ª reunión de Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2014.

OIT, *Memoria del Director General. La iniciativa para poner fin a la pobreza: la OIT y la Agenda 2030*, presentada en la 105ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2016.

OIT, *Trabajo Decente y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Estado del Trabajo en el Mundo 2016*, Organización Internacional del Trabajo, 2016.

OIT, *Perspectivas sociales y del empleo de los jóvenes en el mundo 2016*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2016.

OIT, *Plan de implementación de la OIT: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2016.

OIT, *Negociación colectiva. Guía de políticas*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2016.

OIT, *La inspección del trabajo y otros mecanismos de cumplimiento en el sector del trabajo doméstico*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2016.

OIT, *Guía práctica para erradicar el trabajo infantil y proteger a los jóvenes trabajadores en el trabajo doméstico*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2017.

OIT, *Garantizar un tiempo de trabajo decente para el futuro*, Estudio general relativo a los instrumentos sobre el tiempo de trabajo,

Informe III (Parte B), presentado en la 107ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2018.

OIT, *Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 108ª reunión, Ginebra, 2019.

OIT, *Hora de actuar para conseguir el ODS 8. Integrar el trabajo decente, el crecimiento sostenido y la integridad ambiental*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2019.

OIT, *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2020. La tecnología y el futuro de los empleos*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2020.

OIT, *Guía de orientaciones de seguridad y salud en el trabajo frente a la COVID-19 para personas empleadoras y trabajadoras del hogar*, Organización Internacional del Trabajo, México, 2020.

OIT, *Estimaciones mundiales de la OIT sobre los trabajadores y las trabajadoras migrantes: Resultados y metodología*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2021.

OIT, *Garantizar un trabajo decente para el personal de enfermería y los trabajadores domésticos, actores claves en la economía del cuidado de personas*, Estudios General sobre el Convenio sobre el personal de enfermería, 1977 (núm. 149), Recomendación sobre el personal de enfermería, 1977 (núm. 157), Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) y Recomendación sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 201), Informe III

(Parte B), presentado en la 10ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2022.

OIT, *Trabajo digno: una meta común para la juventud y los sindicatos*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

OIT y WFF, *Estimaciones mundiales sobre la esclavitud moderna: Trabajo forzoso y matrimonio forzoso*, Organización Internacional del Trabajo y Walk Free Foundation, Ginebra, 2017.

OIT y UNICEF., *Resumen ejecutivo. Trabajo infantil: Estimaciones mundiales 2020, tendencias y el camino a seguir*, Organización Internacional del Trabajo y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Nueva York, 2021.

OMC, *Declaración ministerial de Singapur*, adoptada el 13 de diciembre de 1996.

ONU, *Informe de la Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Social*, de 19 de abril de 1995, A/CONF.166/9

ONU, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*, Beijing, 4 al 15 de septiembre de 1995, A/CONF.177/20/Rev.1.

ONU, *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible*, Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, Naciones Unidas, Nueva York, 2013.

ONU, *Juventud 2030: Trabajando con y para los jóvenes*, Estrategia de las Naciones Unidas para la Juventud, 2018.

ONU, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2022*, Naciones Unidas, Nueva York, 2022.

OXFAM, *Premiar el trabajo, no la riqueza*, Oxfam Internacional, Oxford, 2018.

PCIJ, *Advisory opinion. Competence of the ILO to regulate incidentally the personal work of the employer*, Permanent Court of International Justice, Series B, no. 13, 1926.

PNUD, *Desarrollo Humano Informe 1990*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1990.

PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, Ediciones Mundi-Prensa, 2003.

PNUD, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*, Naciones Unidas, Nueva York, 2015.

WORLD BANK, *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth*, The International Bank for Reconstruction, Washington, 1989.

WTO, *Trade, Employment and Labour Standards. A study of core workers' rights and international trade*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1996.

UN, *We the peoples: Celebrating 7 million voices*, The United Nations Global Survey for a Better World, 2015.

ANEXOS

Anexo I. Índice de tablas utilizadas

Tabla 1. Ratificaciones de los convenios fundamentales de la OIT.....	141
Tabla 2. Principales indicadores del trabajo decente presentados ante la 18° CIET	232
Tabla 3. Los objetivos clave de la Declaración del Milenio	250
Tabla 4. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en sus inicios	255
Tabla 5. La revisión del ODM 1	273
Tabla 6. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.....	285
Tabla 7. El ODS 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos	305
Tabla 8. Cronografía del procedimiento de adopción del Convenio núm. 189 y la Recomendación núm. 201	390
Tabla 9. Los riesgos profesionales en el trabajo doméstico.....	531

Anexo II. Índice de figuras utilizadas

Figura 1. La indivisibilidad del Programa de Trabajo Decente	214
Figura 2. El trabajo decente: de la teoría a la práctica	218