

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: el papel de las organizaciones sindicales

The International Labour Organization and the 2030 Agenda for sustainable development: the role of union organizations

ALEJANDRA ORTEGA FUENTES*



PALABRAS CLAVE

Organización Internacional del Trabajo (OIT); Organizaciones sindicales; Agenda 2030; Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

RESUMEN La adopción, el 25 de septiembre de 2015¹, del documento de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” ofrece a todo el sistema de las Naciones Unidas, y a la OIT en particular, una excelente oportunidad de apoyar a los Estados miembros en su empeño por alcanzar unos ambiciosos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que reflejan un consenso amplio en torno a una amplia gama de prioridades urgentes e interrelacionadas.

* **Alejandra Ortega Fuentes** es doctora en Estudios Árabes e Islámicos (UAM) y Máster en Inmigración e Intervención Social (UP Comillas). Desde 2006, es responsable para Países Árabes, África y Asia en la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de España (CC OO) y desde 2014 asume la tarea de representación de CC OO durante la Conferencia Internacional del Trabajo que se celebra anualmente en Ginebra.

1 Véase la Resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU el 25 de septiembre de 2015, disponible en: http://actrav-courses.itcilo.org/library/sdgs/copy_of_en/major-documents-2/transforming-our-world-the-2030-agenda-for-sustainable-development (consultado el 15-1-2016).

KEY WORDS

International Labour Organization (OIL); Union organizations; 2030 Agenda; Sustainable Development Goals.

ABSTRACT The adoption by the United Nations Sustainable Development Summit on 25 September 2015 of “Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development” creates a major opportunity for the United Nations (UN) as a whole and the ILO in particular to support member States in their commitment to ambitious sustainable development goals (SDGs) that reflect a broad consensus on a wide range of urgent and interconnected priorities.

MOTS CLÉS

Organisation Internationale du Travail (OIT); Organisations syndicales; Agenda 2030; Objectifs de Développement Durable.

RÉSUMÉ L'adoption le 25 septembre 2015 du document intitulé “Transformer notre monde: le Programme de développement durable à l'horizon 2030 par le Sommet des Nations Unies sur le développement durable” offre à l'Organisation des Nations Unies (ONU) dans son ensemble, et à l'OIT en particulier, une occasion unique de soutenir aux Etats Membres qui s'engagent en faveur de la réalisation des Objectifs de Développement Durable (ODD) issus d'un consensus sur un ensemble de priorités interdépendantes.

La OIT y la Agenda 2030: el papel de las organizaciones sindicales

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) revisaba, en su 325^a sesión de su Consejo de Administración (29 de octubre-12 de noviembre de 2015), los aspectos fundamentales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuyo documento “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” había sido adoptado apenas un mes antes, el 25 de septiembre de 2015, en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible.

Para la OIT, que celebrará su centenario durante la Conferencia Internacional del Trabajo de 2019², la Agenda 2030 incide directamente en las tareas de la agencia y de sus mandantes tripartitos. Entre ellos, como veremos más adelante, se posicionan activamente las organizaciones sindicales que forman parte de la OIT.

Las siete iniciativas del centenario anunciadas por el director general de la OIT tienen también conexión con varios ODS. Estos objetivos abordan cuestiones clave

² Véase “Iniciativas para el Centenario de la OIT”, disponible en: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/centenary/lang--es/index.htm> (consultado el 10-3-2016).

sobre los cuales la OIT ha de reflexionar a fin de preparar la reunión de 2019 de la Conferencia Internacional del Trabajo de modo que su compromiso permanente con la justicia social pueda reflejarse en sus respuestas a las realidades cambiantes del mundo del trabajo. Así la OIT valoraba, en ese momento, que la inclusión de elementos fundamentales del Programa de Trabajo Decente en el contenido de la Agenda 2030, convertía la puesta en marcha de la iniciativa en una enorme oportunidad para desarrollar la aplicación de los ODS, especialmente mediante actividades de apoyo a estrategias nacionales.

La OIT recordaba en sus reflexiones que el papel central que se atribuye al trabajo decente en la Agenda 2030 supone un importante reconocimiento de la función de OIT en la promoción del desarrollo sostenible y, por tanto, brinda a la Organización una importante oportunidad de desempeñar un papel estratégico en su implementación. Recordaba de la misma manera que convertir el trabajo decente en una prioridad de la agenda para el desarrollo después de 2015 fue el objetivo que estableció el Consejo de Administración al examinar por primera vez dicha agenda en noviembre de 2012³.

Para la OIT, la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible “constituye una declaración política histórica de los líderes mundiales acerca de un amplio conjunto de 17 objetivos y metas universales y transformativos de gran alcance y centrados en las personas. El concepto de desarrollo sostenible conjuga tres dimensiones —económica, social y ambiental—, de forma equilibrada e integrada y hace hincapié en la necesidad de proteger los derechos humanos. El trabajo decente ocupa un lugar destacado en esta Agenda; en efecto, no solo se incorpora sistemáticamente en los objetivos y las metas sino que forma parte de la visión que caracteriza la nueva Agenda”⁴.

La OIT estima que más de 600 millones de nuevos empleos deberán ser creados de aquí a 2030. Ese número permitiría únicamente seguir el ritmo de crecimiento de la población mundial en edad de trabajar y representa alrededor de 40 millones de empleos al año. La agencia tripartita observa también que se necesita mejorar las condiciones de 780 millones de hombres y mujeres que trabajan pero que no ganan lo suficiente para superar el umbral de la pobreza de 2 dólares al día⁵.

3 Véase Documento GB.316/INS/6: Decisión sobre el sexto punto del orden del día: “El trabajo decente en la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015”, disponible en: http://www.ilo.org/gb/decisions/GB316-decision/WCMS_193363/lang-es/index.htm (consultado el 2-3-2017).

4 Véase “Sexto punto del Orden del Día del Consejo de Administración de la OIT”, 325ª reunión, Ginebra, 29 de octubre-12 de noviembre de 2015, p. 2, disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_416438.pdf (consultado el 22-1-2016).

5 Véase el Portal sobre el Trabajo Decente de la OIT, disponible en: <http://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/lang-es/index.htm> (consultado el 14-2-2017).

Así para la OIT y para las organizaciones sindicales, como mandantes tripartitos de la misma, se revela como fundamental la importancia del trabajo decente para realizar el desarrollo sostenible, tal y como se expresa en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) N°8 cuya finalidad es “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”. Aunque muchos de los ODS hacen referencia de algún modo al mandato de la OIT y a los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente⁶, el análisis de la concreción del ODS 8 enlaza lógicamente con gran parte de los proyectos y objetivos desarrollados por la agencia. Es por ello que la OIT tiene como mandato centrarse en la implementación del ODS 8 y otros que puedan estar relacionados con el Programa de Trabajo Decente.

Para la concreción del ODS 8 sobre la promoción del crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, se establecían las siguientes metas:

- 8.1. Mantener el crecimiento económico per cápita y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos un 7% anual en los países menos adelantados.
- 8.2. Lograr niveles más elevados de productividad económica centrandolo atención en sectores de mayor valor añadido y uso intensivo de mano de obra.
- 8.3. Promover la creación de empleo decente, el emprendimiento y la oficialización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas.
- 8.4. Procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente.
- 8.5. Lograr el empleo pleno y productivo y garantizar un trabajo decente para todos los hombres y mujeres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.
- 8.6. Reducir sustancialmente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación.
- 8.7. Adoptar medidas para erradicar el trabajo forzoso y asegurar la eliminación de las peores formas de trabajo infantil.
- 8.8. Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.
- 8.9. Promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo.
- 8.10. Ampliar el acceso a los servicios financieros⁷.

6 Véase “Trabajo Decente y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible”, OIT, Ginebra, disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_470340.pdf (consultado el 14-2-2017).

7 Véase “Targets for Goal #8: Decent work and economic growth”, disponible en: http://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/goal-8/WCMS_403787/lang--es/index.htm (consultado el 20-2-2017).

Tras su aprobación, los ODS se han convertido en una oportunidad y en un reto para la OIT, por lo que, la agenda tripartita estudia desde 2016 un plan de implementación que contempla un esfuerzo presupuestario, de reorganización interna y de capacitación técnica que debe ser puesto en marcha con los directores de las oficinas regionales, los directores de las oficinas de zona y los directores de las oficinas por país, con el objeto de elaborar estrategias nacionales que reflejen las grandes líneas que se han marcado. La OIT, como es lógico, pone el foco especialmente en el desarrollo del ODS 8 en su plan de implementación⁸.

El Grupo Trabajador en la OIT y los ODS

Ya en diciembre de 2015 la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) e inmediatamente después de la celebración de la sesión 325^a del Consejo de Administración de la OIT, puso su foco de atención en el desarrollo e implementación de los ODS. ACTRAV, cuyo mandato es el fortalecimiento de los sindicatos independientes y democráticos en todos los países, es el principal vínculo entre la Oficina Internacional del Trabajo y los trabajadores y trabajadoras y coordina el conjunto de actividades de la OIT que conciernen a las organizaciones sindicales, tanto en la sede en Ginebra como en el terreno⁹. En ese mes y en coordinación con la Red Sindical de Cooperación al Desarrollo (RSCD) de la Confederación Sindical Internacional (CSI), ACTRAV volcaba su atención en la aplicación y seguimiento del nuevo marco. En ese momento, los mecanismos de seguimiento del nuevo instrumento se estaban negociando a través de un Grupo de Expertos procedentes de diferentes organismos y de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas por lo que las organizaciones sindicales aspiraban en 2016 a poder influir en el conjunto de indicadores que revestía la Agenda 2030.

Para entonces las organizaciones sindicales señalaban que “era muy importante que en la Agenda 2030 se hubiera reconocido que los gobiernos por sí solos no eran capaces de llevar a la práctica un programa tan ambicioso y que todos los actores de la sociedad, a todos los niveles —mundial, regional, nacional y local y local—, deberían contribuir a este objetivo”. Recordaban que era “fundamental que los sindicatos participen en la aplicación de la Agenda 2030. Es también esencial que se comiencen a diseñar estrategias sobre la forma de conceder a los sindicatos la voz y la influencia necesarias para llevar la Agenda 2030 a la práctica, y que se asegure que la ambición plasmada en los objetivos y metas se materialice en todos los niveles (mundial, regional y específicamente a nivel nacional)”.

⁸ Véase “Plan de Implementación de la OIT: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_510124.pdf (consultado el 20-2-2017).

⁹ Véase “Quiénes somos”, disponible en: <http://ilo.org/actrav/about/lang--es/index.htm> (consultado el 15-1-2017).

El movimiento sindical elabora una repuesta desde las organizaciones de trabajadores y trabajadoras, como miembros de la OIT, en la que se congratulaban del carácter universal de la Agenda 2030 que se había aprobado en septiembre de 2015. En esta primera reacción, las organizaciones sindicales se comprometían en particular a alcanzar los objetivos y las metas relativos a poner fin a la pobreza, a promover el trabajo decente, a garantizar una educación de calidad, prestar servicios públicos y proporcionar infraestructura y políticas de protección social, reducir las desigualdades, fomentar la participación de las mujeres en el mercado laboral y mejorar las políticas fiscales, salariales y de protección social¹⁰.

Los sindicatos aseveraban que los medios de aplicación (MDA) de la Agenda 2030 no pueden asimilarse enteramente a la Agenda de Acción de Adís Abeba (AAAA) y que esta última debe seguir siendo un acuerdo internacional separado con su propio proceso de seguimiento. De la misma manera, afirmaban que los gobiernos podrían haber establecido metas más ambiciosas en lo que respecta al seguimiento y el examen por medio de compromisos vinculantes basados en normas internacionales ya existentes. El proceso de examen en el plano nacional ha de ser verdaderamente participativo en todos los países, con el diálogo social como un pilar para garantizar la apropiación de los procesos políticos.

En lo que corresponde al papel central de la OIT respecto a la Agenda 2030, el movimiento sindical ha señalado que la OIT, que se basa en normas y mecanismos de control que funcionan desde el plano mundial al nacional, debería quedar plenamente integrada en el proceso de seguimiento y revisión de la Agenda 2030. Por último, indicaba que resultaba necesario establecer criterios incondicionales para garantizar que la intervención del sector privado responda al interés público especialmente cuando reciba apoyo mediante recursos públicos. Los sindicatos se mostraban convencidos de la necesidad de garantizar la integridad medioambiental de estos objetivos, y por ello pedían a los gobiernos alcanzar un acuerdo ambicioso en la COP21 y asegurar la coherencia entre ambos procesos en la implementación nacional.

En la parte más negativa del análisis que hacía entonces el movimiento sindical internacional se señalaba “la falta de ambición de la Agenda 2030 en cuanto a sus compromisos para aplicar los ODS a través de financiación y políticas públicas progresistas, así como por medio de un marco de rendición de cuentas sólido”. Los sindicatos se mostraban convencidos de que los MDA “van a ser objeto de cierta confusión y controversia en los próximos años, al menos en lo que respecta a cómo este acuerdo internacional será aplicado por los diferentes polos de influencia dentro del sistema de las Naciones Unidas”. Así señalaban cómo el Proceso de seguimiento y examen de la Agenda 2030 sigue siendo fundamentalmente voluntario. En esa falta de ambición

¹⁰ Véase “Respuesta sindical a Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, disponible en: http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/tudcn_reaction_to_un_2030_agenda_final_es.pdf (consultado el 16-1-2017).

que se señalaba antes, en particular en lo que respecta al seguimiento, el examen y la rendición de cuentas, hay que destacar la ausencia de compromisos vinculantes basados en normas internacionales existentes que son la esencia fundamental de la naturaleza de la Organización Internacional del Trabajo.

La última Conferencia Internacional del Trabajo de 2016 y la Agenda 2030

El Grupo Trabajador durante la 105ª Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), celebrada en junio de 2016, hizo llegar al Consejo de Administración de la OIT sus consideraciones sobre la Agenda 2030 en las diferentes comisiones y debates que se celebraron en Ginebra durante esta convocatoria. Al finalizar la 105ª CIT, el director general de la OIT, Guy Ryder, señaló en su discurso final que “la OIT marca el rumbo para promover el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, en la transición del conflicto a la paz y en dejar atrás la pobreza para 2030”.

El tema, central para la OIT, formaba parte de la Memoria del Director General a la Conferencia con un informe titulado “La Iniciativa para poner fin a la pobreza: La OIT y la Agenda 2030”¹¹. El director general de la OIT calificó la Agenda 2030 como un “tema de importancia estratégica crucial para nuestra Organización y para la orientación futura de sus actividades”. En el documento examinaba las responsabilidades y las oportunidades que la OIT y los mandantes tripartitos tienen en este marco. Con la presentación de esta Memoria pretendía poner en conocimiento de los mandantes las repercusiones de la Agenda con respecto al trabajo decente y los desafíos que hay que afrontar; preconizar la participación plena y comprometida de los mandantes en la puesta en práctica de la Agenda; y obtener orientaciones de los mandantes sobre lo que la propia OIT debe hacer para apoyar estos esfuerzos, según se recoge en el documento mencionado.

Entre los elementos señalados por el director general de la OIT en su memoria, resulta de interés recordar que “la prueba más concreta de la apropiación de la Agenda 2030 por cada uno de los Estados miembros la constituirán los progresos en la formulación y la consiguiente aplicación de las estrategias nacionales con respecto a 2030”.

Ryder señalaba un elemento de estratégica importancia para una implementación real de la Agenda al decir que “la mejor garantía al respecto consistirá en que los ministerios de trabajo, empleo y asuntos sociales y las organizaciones de empleadores y de trabajadores que están representados en esta reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo cumplan un papel central en el proceso de planificación, así como en

¹¹ Véase Informe completo de la Memoria del Director General sobre la OIT y la Agenda 2030 durante la 105ª Conferencia Internacional del Trabajo de 2016, disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_480280.pdf (consultado el 1-07-2016).

la implementación y el seguimiento de la Agenda”. Sin embargo, puede recordarse aquí que, en el caso español, tras un año de la aprobación por parte del Gobierno de España de la Agenda, no se han adoptado medidas concretas, ni mecanismos de coordinación, ni consultas oficiales con organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y el mundo académico.

Nos encontramos ante el riesgo evidente de que la contribución tripartita, en la que las organizaciones sindicales han de participar, no termine siendo eficaz si no se formulan con rapidez las estrategias nacionales que integren la labor global que recomendaba la OIT al finalizar la Conferencia Internacional del Trabajo de 2016. Esa labor global debe implicar a los órganos de gobierno, en la que los ministerios de hacienda, planificación y otras entidades gubernamentales desempeñen sus funciones con la participación activa de la sociedad civil. De lo contrario podemos caer, como ya nos avisó el director general de la OIT en 2016, en el peligro de que la participación tripartita se quede estancada en un papel marginal o puramente formal. O aún peor, señalaba Ryder, en la exclusión total de la participación tripartita que entraría en contradicción con los principios básicos en que se fundamenta la propia Agenda 2030 y con la gran influencia que el Programa de Trabajo Decente ejerce sobre la misma.

Bibliografía

- CONFEDERACIÓN SINDICAL INTERNACIONAL (CSI) (2016): “Respuesta sindical a Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, disponible en: http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/tudcn_reaction_to_un_2030_agenda_final_es.pdf (consultado el 16-1-2017).
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO OIT (1948): “Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación”, OIT, disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312232:NO (consultado el 12-11-2014).
- (2012): “Documento GB.316/INS/6: Decisión sobre el sexto punto del orden del día: El trabajo decente en la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015”, disponible en: http://www.ilo.org/gb/decisions/GB316-decision/WCMS_193363/lang-es/index.htm (consultado el 2-3-2017).
 - (2003): *Los convenios fundamentales de la OIT*, Ginebra.
 - (2006): *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, Ginebra.
 - (2006): *La libertad sindical: recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, Ginebra.
 - (2009): *Las reglas de juego: una breve introducción a las normas internacionales del trabajo*, Ginebra.
 - (2014): *Informe sobre el Trabajo en el Mundo: El desarrollo a través del Empleo*, Ginebra.

- (2014): “Informe completo de la Memoria del Director General sobre la OIT y la Agenda 2030 durante la 105ª Conferencia Internacional del Trabajo de 2016”, disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_480280.pdf (consultado el 1-07-2016).
 - (s/f): “Iniciativas para el Centenario de la OIT”, disponible en: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/centenary/lang-es/index.htm> (consultado el 10-3-2016).
 - (2015): “Mapas interactivos OIT 2015 sobre estimaciones de paro hasta 2019”, OIT, disponible en: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/maps-and-charts/WCMS_336950/lang-es/index.htm (consultado el 20-1-2015).
 - (2015): “Orden del Día del Consejo de Administración de la OIT, 325ª reunión, Ginebra, 29 de octubre-12 de noviembre de 2015”, p. 2, disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_416438.pdf (consultado el 22-1-2016).
 - (2016): Plan de Implementación de la OIT: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_510124.pdf (consultado el 20-2-2017).
 - (2016): “Portal sobre el Trabajo Decente de la OIT”, disponible en: <http://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/lang-es/index.htm> (consultado el 14-2-2017).
 - (2016): “Quiénes somos”, disponible en: <http://ilo.org/actrav/about/lang-es/index.htm> (consultado el 15-1-2017).
 - (2016): “Targets for Goal #8: Decent work and economic growth”, disponible en: http://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/goal-8/WCMS_403787/lang-es/index.htm (consultado el 20-2-2017).
 - (2016): “Trabajo Decente y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible”, Ginebra, OIT, disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_470340.pdf (consultado el 14-2-2017).
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (2015): “Resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU el 25 de septiembre de 2015”, disponible en: http://actrav-courses.itcilo.org/library/sdgs/copy_of_en/major-documents-2/transforming-our-world-the-2030-agenda-for-sustainable-development (consultado el 15-1-2016).