

Introducción

Durante las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial tuvo lugar una revolución dentro del sistema internacional de Estados. Entre 1945 y 1975 unos setenta países lograron la independencia y la época de la hegemonía europea sobre una amplia proporción de la población mundial llegó a su fin. Sin embargo, la descolonización no concluyó totalmente con la sucesión de ceremonias oficiales en las que los gobernadores coloniales transferían el poder político a los líderes de los movimientos de liberación colonial. Aunque el «programa de revolución verdadera» exigido por los propagandistas radicales de la descolonización, como Frantz Fanon, no se llevara a la práctica¹, el logro de la soberanía nacional siempre estuvo acompañado, de una forma u otra, por un gran compromiso material e intelectual con el legado económico, social y cultural de la época colonial. Además, en realidad, al igual que para los antiguos súbditos del régimen colonial en África, Asia, el Caribe y Oriente Medio, para los antiguos colonizadores, la descolonización no finalizó repentinamente el día que arriaron las banderas. Hoy en día, se puede comprobar que el tema sigue muy presente en distintos ámbitos, como la política exterior y la migración, o en debates acerca del carácter «positivo» de la colonización para los colonizados, que se van reavivando con cierta periodicidad. En este sentido, la descolonización ha permanecido como un proyecto permanente para todos los implicados, un proceso que, en cierta medida, va más allá de la distinción entre el pasado colonial y el presente poscolonial.

Este libro tiene por objeto demostrar que en un intento más amplio por comprender la descolonización en toda su complejidad y en sus dimensiones a largo plazo y a nivel mundial, las organizaciones internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), representan un modelo ideal de estudio. Durante el período abarcado en este estudio, la OIT, al igual que otros organismos del sistema de las Naciones Unidas (ONU), era un mundo en miniatura en el que muchos de los factores principales que influyeron en el proceso de descolonización tomaban una forma clara y comprensible. Como «organización social mundial» de la ONU, la OIT abordaba asuntos de gran

importancia relacionados con este proceso, y el estudio de sus actividades constituye un potencial excepcional que puede facilitar la apertura del panorama de los debates sociales en conexión con la disolución de los imperios coloniales, arrojando luz sobre la forma en la que la descolonización cambió los modelos discursivos y la carga política sobre el tema a nivel mundial. El examen de los debates llevados a cabo en la OIT, dentro del contexto de la descolonización, acerca de cuestiones como los derechos humanos y el desarrollo es una forma de revelar los valores en los que se basó el entramado social del orden mundial de la posguerra.

La Organización Internacional del Trabajo

La OIT es una institución de gran importancia por muchas razones. Su posición dentro de las organizaciones de las Naciones Unidas por sí sola es excepcional por dos razones. En primer lugar, la OIT es la más antigua, con diferencia, de todas las partes integrantes del sistema actual de organizaciones internacionales al amparo de la familia de la ONU. Fue fundada en 1919, a raíz del Tratado de Versalles, y trabajó bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones antes de que estallara la Segunda Guerra Mundial. En 1946 se convierte en organismo especializado de la ONU —fue la única institución de la Sociedad de Naciones que sobrevivió intacta tras la guerra—. La misión original de mejorar las condiciones de los hombres y las mujeres trabajadores en todo el mundo era solo un reflejo de los deseos de los filántropos europeos y de los reformistas sociales, así como del movimiento sindical internacional desde mediados del siglo XIX, de que una institución que lograra acuerdos internacionales en el ámbito laboral ayudaría a asegurar el mantenimiento del progreso social y de los logros alcanzados en el plano nacional (en asuntos como la duración de la jornada laboral, los salarios y los programas básicos de seguridad social) frente a la competencia económica internacional. No obstante, no fue hasta inmediatamente después de la Primera Guerra Mundial cuando estas demandas coincidieron con un entorno político lo suficientemente favorable como para que se pudieran adoptar medidas. El hecho de que una gran parte del movimiento obrero tuviera vínculos estrechos con sus gobiernos durante la guerra supuso un factor importante para que estos últimos se mostraran dispuestos a responder a sus peticiones. Más importancia aún tuvo la Revolución Rusa de octubre de 1917, en la que se convenció a las fuerzas indecisas de las Grandes Potencias de que había que hacer concesiones a las partes moderadas del movimiento obrero para calmar su potencial revolucionario. De hecho, en sus comienzos, a menudo se describió y defendió a la OIT frente a los críticos como una forma de «seguro frente a la revolución». La confianza relativa que tenían los empleados en una organización internacional que tratara cuestiones relacionadas con el trabajo en aquella coyuntura tuvo mucho que ver con el mismo miedo de que surgieran levantamientos, en combinación con el reconocimiento

de la necesidad de una intervención estatal en la reconstrucción de las economías nacionales destruidas por la guerra. Muchos consideraron a la OIT como la institución adecuada para coordinar estos esfuerzos².

La OIT también destaca dentro del sistema de la ONU por su estructura tripartita, un principio organizacional que se pone de manifiesto por el hecho de que las delegaciones enviadas por cada Estado Miembro a los órganos políticos de la Organización incluyen, además de a dos representantes del gobierno, uno de cada organización de empleadores y de trabajadores por país, que tienen pleno derecho al voto. Así pues, a diferencia de otros organismos internacionales, la OIT no es un foro puramente intergubernamental. Es también la única organización internacional que implica a organizaciones no gubernamentales (ONG) en los procesos de toma de decisiones. El tripartismo siempre ha representado más que un simple principio estructural para la OIT. El carácter tripartito de la Organización ha otorgado una característica especial a todos los debates que se celebran en sus foros. La participación de los representantes del capital y del trabajo junto con los de los gobiernos no solo proporciona un estilo alternativo de diplomacia, y a veces puntos de vista contrapuestos en el discurso, sino que también asegura que los problemas que se abordan dentro de la OIT continúen debatiéndose dentro de la sociedad de los Estados Miembros de forma más amplia de lo que cabría esperar si solo fuera el gobierno el encargado de transmitir los resultados de estos debates. Por último, para los funcionarios de la OIT (y también para una parte importante de los mandantes de la OIT, sobre todo para los trabajadores), el tripartismo siempre ha sido uno de los pilares ideológicos principales en los que se basa la Organización. Como se mostrará en este estudio, aunque el tripartismo no se ha librado de controversias y su significado ha estado sujeto a mucha reinterpretación a lo largo de la historia de la OIT, el concepto —en tanto que proporciona un marco y un modelo en los cuales los conflictos potencialmente violentos y perturbadores de los intereses sociales se pueden resolver de una forma ordenada, regulada y sobre todo pacífica— sigue representando los valores realmente liberales sobre los cuales se fundó la OIT.

Además del carácter tripartito, la estructura de la OIT refleja la de la ONU y otras organizaciones internacionales. Cuenta con una secretaría permanente, la Oficina Internacional del Trabajo (a la que a menudo mencionaremos como «la Oficina»), dirigida por el director general, y con un personal permanente de funcionarios internacionales que trabajan en la sede de Ginebra o en una de las oficinas regionales o de zona. A lo largo de sus más de noventa años de historia como órgano de funcionarios internacionales, la Oficina Internacional del Trabajo ha sufrido importantes transformaciones y ha crecido enormemente del mismo modo que lo han hecho sus funciones³. En primer lugar, en comparación con la primera época de su fundación, el perfil de la OIT se ha vuelto más global. Durante el período de entreguerras, la OIT ejerció su actividad exclusivamente desde Ginebra, pero a finales de la

década de 1940 empezó a establecer una red de estructuras regionales que dieron como resultado la descentralización del trabajo de la OIT en muchos ámbitos. Tal y como se demostrará en el presente estudio, esta tendencia no fue sino una consecuencia de la descolonización.

El poder político dentro de la OIT reside constitucionalmente en el Consejo de Administración, compuesto por representantes de los gobiernos, de los trabajadores y de los empleadores, que actúa como poder ejecutivo de la Organización y elige al director general. Durante el período que investigamos, el Consejo de Administración guardaba una semejanza clara con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Estaba compuesto por un número específico de miembros, elegidos por un tiempo determinado, y un grupo de miembros permanentes de los Estados «de mayor importancia industrial»⁴. Por último, la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), que a menudo se conoce como «parlamento mundial del trabajo», es la reunión plenaria de los Miembros o la «Asamblea General» de la OIT, y se convoca anualmente.

Las funciones de la OIT se extienden en tres ámbitos distintos. Su trabajo original, que sigue siendo hasta hoy uno de sus principales campos de actividad, era definir la normativa laboral internacional. Desde 1919 las reuniones anuales de la CIT han adoptado casi doscientos convenios y un número similar de recomendaciones (instrumentos que no son vinculantes en el derecho internacional). Aunque la normativa adoptada en los primeros años tenía como intención principal proteger a los trabajadores durante la realización física de su trabajo, fue a partir de la década de 1930 cuando la OIT comenzó a ampliar su función normativa en un mayor ámbito de la política social, cubriendo áreas que abarcaban desde los sistemas de seguridad social hasta la política en materia de empleo. En el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, los asuntos relativos a los derechos humanos, como la libertad sindical y la protección contra la discriminación en el trabajo, fueron convirtiéndose en el objeto de la actividad normativa de la Organización. Después de la Segunda Guerra Mundial, la OIT comenzó a funcionar como un organismo de cooperación técnica en ámbitos como la formación profesional y la formulación de la política social. Por último, la Oficina Internacional del Trabajo, desde su creación, ha actuado como una institución de investigación sobre problemas sociales a nivel mundial. No debe subestimarse su autoridad como fuente de información sobre asuntos sociales y como recopiladora de estadísticas laborales y sociales para los gobiernos; y en más de una ocasión ha sido una parte activa que ha ayudado a la Organización a maniobrar en tiempos difíciles.

Derechos humanos, desarrollo y emancipación

El presente estudio trata tanto sobre la descolonización como sobre el papel que desempeñaron las organizaciones internacionales como actores histó-

ricos. Su objetivo principal es el examen de la OIT como protagonista y sistémografo en el proceso de descolonización. En consecuencia, se examina minuciosamente la cuestión sobre qué inspiró los conceptos de la política social que la OIT aportó sobre la descolonización, y cómo y en qué medida las cuestiones relativas a la dinámica del proceso de descolonización afectaron al trabajo de la OIT. En el contexto del marco analítico, los temas recurrentes que estructuran la presente investigación serán los derechos humanos y el desarrollo. Existen tres factores subyacentes a este enfoque. En primer lugar, se trata de conceptos que han ido dominando cada vez más las actividades de la OIT durante el período que examinamos. En segundo lugar, proporcionan un escaparate que muestra las divisiones que tuvieron lugar en la Organización en el transcurso de la disolución de los imperios coloniales de Europa y como resultado de ello. En tercer lugar, los discursos sobre derechos humanos y desarrollo ilustran mejor que nada las expectativas y las demandas que plantearon los nuevos Miembros de la OIT en la Organización durante el proceso de descolonización, y las formas en que la OIT consiguió responder a esas demandas, a la vez que continuaba con su propio programa.

La idea de unos derechos humanos inalienables se arraigó con una firmeza sin precedentes más o menos a mediados del siglo XX, prestando a los movimientos de liberación colonial una nueva fuente de legitimidad en sus exigencias de igualdad y autodeterminación⁵. Si bien la noción de derecho de los pueblos a la autodeterminación difundido en Versalles en 1919 por el presidente estadounidense Woodrow Wilson había servido de fuente de inspiración para los movimientos nacionalistas de Asia, y también para darles más autoridad a sus exigencias de autogobierno⁶, fue realmente a raíz de la Segunda Guerra Mundial cuando la idea de los derechos humanos, que ahora se reinterpreta como derechos de los individuos, empezó a desarrollar su fuerza anticolonial. La adhesión a la idea durante la guerra dio lugar sobre todo a que los intentos de las democracias liberales de Europa y América del Norte encontraran una respuesta intelectual frente a un enemigo en tiempos de guerra, que había privado radicalmente la fuerza legal de los derechos humanos de cualquier tipo en la teoría y en la práctica. Estos intentos lograron el apoyo de enérgicos defensores, en particular en los Estados Unidos⁷. Sin embargo, para las potencias coloniales europeas que se encontraban entre los Aliados durante la guerra, resultó difícil limitar las promesas de la Carta de las Naciones Unidas (1945) y de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) a un ámbito metropolitano. La noción de que los individuos poseían derechos independientemente del sistema político en el que vivieran abrió un terreno que iba más allá de los gobernados por las estructuras del poder colonial. Daba a los movimientos políticos y sociales en las colonias los medios para desafiar el régimen colonial, otorgando legitimidad a esta norma condicionada por el cumplimiento de ciertos criterios universales. Al principio, la idea de los derechos humanos individuales continuó

teniendo un papel marginal en la retórica política de los movimientos de liberación nacional y de un número creciente de gobiernos poscoloniales que traían la lucha colonial al terreno internacional. Para sus líderes, el derecho del pueblo colonial a la autodeterminación seguía siendo la máxima prioridad. Sin embargo, conforme pasaba el tiempo, las mismas fuerzas (a las que pronto se unieron los países socialistas del Este) comenzaron a reconocer la utilidad de su causa respecto a la disyuntiva obvia entre los ideales universalistas recién promulgados y la práctica colonial. Esto supone un gran avance para explicar por qué el nuevo lenguaje de los derechos humanos individuales comenzó a aparecer de forma tan destacada en la lucha anticolonial que se disputaba en los foros de las organizaciones internacionales después de 1945 y, a su vez, por qué este lenguaje estaba cargado de graves contradicciones desde el principio⁸.

A medida que avanzaba la descolonización política, comenzó a surgir un segundo discurso emancipador basado en el concepto de desarrollo que cada vez aparecía más unido a la idea de los derechos humanos⁹. Para los países poscoloniales, la expresión «subdesarrollo económico» fue ganando adeptos y se convirtió, sin duda, en la categoría principal que se utilizaba para describir las desigualdades existentes en la comunidad mundial de los Estados independientes. Las «nuevas naciones» emergentes del régimen colonial y que iban consiguiendo la libertad política centraban sus esfuerzos en alcanzar el nivel económico de los países industriales más ricos, como continuación de la lucha en el plano internacional para conseguir la independencia nacional.

Ahora bien, según avanzaba la descolonización política, resultaba más clara la falta de consonancia entre los dos discursos emancipadores. Muchos gobiernos del «Tercer Mundo» empezaron a creer que los dos ideales de conseguir los derechos humanos y crear un progreso económico generalizado no parecían ser compatibles. Durante la década de 1960, fue aumentando la crítica fundamental de las primeras dos «generaciones» del discurso de los derechos humanos, basadas en los derechos políticos y sociales del individuo, que fueron objeto de ataque como la expresión de una visión del mundo eurocentrista. A partir de aquí, la trayectoria condujo a que a principios de la década de 1970 surgiera un nuevo discurso de derechos humanos de «tercera generación», que priorizaba los «derechos de solidaridad», como el derecho al desarrollo o el derecho a la libertad del colonialismo —unos derechos que ya no eran individuales sino de los Estados o de las sociedades—. En cierto modo, estas tendencias se sumaban al regreso distorsionado del grupo de derechos previos a la época de 1945 o —visto desde otra perspectiva— al mismo derecho de autodeterminación, pero con una apariencia nueva. Durante este debate, la proclamación de los conceptos culturalistas como los «valores asiáticos» y el rechazo del universalismo de los derechos humanos, acusados de servir a los intereses de Occidente, formaron parte de las reivindicaciones de la descolonización.

Con el fin de sintetizar, sugiero que, ante todo, se consideren los «derechos humanos» y el «desarrollo» en el contexto de la descolonización y que se destaquen como los discursos centrales de la emancipación. El examen de estos discursos puede ayudar a identificar los cambios políticos e intelectuales más importantes que acompañaron el proceso de descolonización. En este estudio se demostrará que en cada fase de este proceso la OIT estaba en el centro del debate sobre los derechos humanos y el desarrollo, aportando sus propias contribuciones, las cuales fueron muy importantes para estos debates. Su análisis sobre las políticas coloniales de desarrollo social y económico, durante y después de la Segunda Guerra Mundial, allanaron el terreno de los debates que fueron cruciales sobre la base moral del régimen colonial. No fue menos importante la labor que llevó a cabo la OIT para los Estados que acababan de obtener la independencia y que se adhirieron a la Organización en las décadas de 1940, 1950 y 1960. Les facilitó un foro para expresar sus peticiones a la comunidad mundial y conseguir el progreso económico y social, y en el que sus problemas en estos ámbitos podían discutirse en un contexto global.

La Organización situó los derechos humanos en una posición de vital importancia en su trabajo, incluso antes de que finalizara la guerra. En la Conferencia de Filadelfia de 1944, que supuso un hito en la historia de los derechos humanos, la OIT volvió a definir sus principios y normas como derechos sociales de la ciudadanía universalmente válidos. A partir de este momento, las normas de la OIT proporcionaron un punto de referencia claro para los movimientos políticos y sociales en las colonias. La Organización se convirtió en un foro en el que las reclamaciones de igualdad podían formularse en un nuevo y poderoso lenguaje de derechos sociales. En ese momento, se ofrecían las normas de la OIT —que se reactivaron gracias a la su redefinición como derechos humanos— a los Miembros de la Organización, y en particular a los nuevos que procedían de países poscoloniales, como criterio de progreso social universalmente válido.

De igual importancia fue la contribución de la OIT en la aparición y difusión de la idea del desarrollo dentro del sistema de las Naciones Unidas. Considero que la OIT jugó un papel decisivo en el establecimiento de una moral mundial y un consenso conceptual, que, por una parte, ayudó a definir y medir mejor las desigualdades entre los países ricos y pobres y, por otra, ayudó a separar a los países «desarrollados» de los «subdesarrollados» y a la «modernidad» del «atraso». La Oficina Internacional del Trabajo tuvo una participación activa en el debate relativo a la «forma correcta» que debían adoptar los países en desarrollo para modernizarse, sobre todo en lo que se refería a los asuntos sociales durante el proceso. Formuló los conceptos para facilitar el trabajo de modernización de los países poscoloniales y, en última instancia, sirvió como organismo práctico de asistencia al desarrollo.

Por consiguiente, la OIT fue un punto de conexión entre los discursos sobre los derechos humanos y el desarrollo durante todo este período. Inició una

fase en la que finalizaron las tensiones y los conflictos existentes entre las dos ideas y, al mismo tiempo, estuvo implicada en una búsqueda intensa de vías de reconciliación entre los dos conceptos. La ubicación de los debates sobre los derechos humanos y el desarrollo, el hecho de darles un carácter histórico y analizarlos como discursos emancipadores cumple el objetivo doble de arrojar luz sobre los elementos centrales de la historia intelectual de la descolonización dentro del ámbito de la OIT y, a su vez, contribuir a la historiografía sobre la filosofía de los derechos humanos y la idea del desarrollo.

Las organizaciones internacionales como actores históricos

La investigación de la función de la OIT en el proceso de descolonización refleja una comprensión subyacente del papel dual desempeñado por las organizaciones internacionales como actores históricos.

Por una parte, la OIT proporciona un foro internacional. Las organizaciones internacionales, como la OIT, se encontraban en las primeras etapas de los debates políticos que se desencadenaban y que resultaban encarnizados en el terreno de la disolución de los imperios coloniales en los años que sucedieron al fin de la Segunda Guerra Mundial. Al igual que el sistema de la ONU en su totalidad, la OIT fue un punto central para los altercados de la Guerra Fría, el creciente conflicto en el eje Norte y Sur en el orden económico mundial o la lucha internacional contra el régimen del *apartheid* de Sudáfrica. Como consecuencia, ofrece una visión de la forma en la que se interrelacionaron estos debates y cómo se vieron afectados mutuamente. Por un lado, la Oficina Internacional del Trabajo, la secretaría de la Organización, tiene un papel independiente como participante activo en los debates. La aparición y el crecimiento de una administración pública internacional y la extensión de las responsabilidades de las secretarías de las organizaciones internacionales, que acompañaron este proceso, constituyen uno de los acontecimientos más destacados que han tenido lugar en el sistema internacional del siglo pasado. Lo que diferencia a la administración pública internacional de otras burocracias es el hecho de que la lealtad de sus miembros (al menos según la descripción del trabajo) no pertenece a sus países de origen o a cualquier Estado o unión de Estados, sino a toda la «comunidad mundial». A pesar de que se trata realmente de una imagen idealizada de la que la administración pública internacional no siempre está a la altura, posiblemente incluso en la mayoría de los casos, no se puede ignorar que bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones y de la ONU ha crecido una burocracia internacional durante los últimos noventa años, cuyas responsabilidades han aumentado de forma continua para abarcar asuntos que van desde la protección internacional de los refugiados hasta la política de la salud, el comercio mundial y la conservación del patrimonio cultural y el medioambiente. La particular larga tradición de la Oficina Internacional del

Trabajo, fundada en 1919, se sitúa en un lugar especial dentro de este contexto.

Los estudios teóricos con un enfoque histórico que miden la cantidad y el grado de influencia de las organizaciones internacionales en ambos niveles son escasos¹⁰. Incluso la ONU y sus organismos especializados han sido objeto de solo un pequeño número de estudios que van más allá de un enfoque más bien escueto de estas organizaciones como foros políticos internacionales¹¹. Últimamente, ha habido unos cambios interesantes en el ámbito de la investigación, pero no han sido suficientes como para ocultar el hecho de que los estudios que se centran en un enfoque histórico todavía representan una minoría pequeña e insignificante en un campo que sigue estando dominado por politólogos y expertos en derecho internacional¹².

La situación en relación con la OIT es parecida. Tal y como ha puesto de manifiesto Jasmien Van Daele en un análisis excelente sobre la historiografía de la OIT¹³, nunca han faltado estudios sobre la historia de la OIT gracias a personas «internas» (representantes de gobiernos, de trabajadores o de empleadores, y antiguos funcionarios) o «externas» (académicos)¹⁴; sin embargo, las obras que tratan de situar las actividades de la OIT en su contexto histórico más amplio, sin perder de vista el papel independiente de la Oficina Internacional del Trabajo, son pocos y distan mucho entre sí. La historia de la Organización, escrita por Anthony Alcock, publicada en 1970, proporciona información detallada sobre el panorama político mundial en el que la OIT se encontraba trabajando durante el período en el que se realizó la investigación, pero no consigue arrojar demasiada luz sobre el contexto intelectual en el que la OIT buscó soluciones a los problemas de la época de la posguerra¹⁵. En los últimos años, se han visto los esfuerzos vacilantes por abordar la historia de la OIT en un contexto más amplio, con la aparición de estudios que la integran en otros campos de investigación como la historia laboral, la historia de las redes transnacionales de expertos y los estudios de género¹⁶.

Una razón de la evidente reticencia historiográfica a investigar el papel de las organizaciones internacionales en la política internacional parece que se arraiga en las dudas sobre la medida en que se puede considerar a estas instituciones como actores autónomos. En términos metodológicos, es de vital importancia la cuestión de la «capacidad de actor» del grado de autonomía de organizaciones internacionales o su capacidad para generar ideas y conseguir la aceptación de esas ideas entre su clientela —en términos políticos e intelectuales, independientemente de los Estados que la constituyen—. En comparación con los Estados, las organizaciones internacionales cuentan con muy pocos instrumentos de poder real en este sentido. Las opciones de la OIT para imponer sanciones a aquellos Miembros que incumplan las disposiciones de sus normas, por ejemplo, son extremadamente limitadas. Esta es una de las razones por las que el pensamiento dominante en la teoría de las relaciones internacionales es por lo general escéptico en cuanto a la autonomía de las organizaciones internacionales¹⁷.

Por el contrario, estudios más recientes, que se basan y, en cierta medida, van más allá del funcionalismo y los modelos del régimen teórico, abogan por una comprensión gradualista de la autonomía en el sistema internacional. En estos estudios se sostiene que tan pronto como los Estados dejan de actuar totalmente de forma autónoma y se comprometen a cumplir los acuerdos internacionales, no se puede seguir considerando que las organizaciones internacionales carecen por completo de autonomía. Estos estudios llaman la atención sobre la capacidad de las organizaciones internacionales, que trabajan por debajo del nivel de los intereses «simples» del poder estatal, para establecer procesos (por ejemplo, los regímenes de derechos humanos) que al menos en cierta medida continúan funcionando, independientemente de los cambios en las constelaciones del poder del sistema internacional. También señalan la capacidad de los líderes de esas organizaciones para aprovechar el clima político, con el fin de formar alianzas, identificar los intereses comunes de sus miembros, conducir a los miembros en la dirección de esos intereses y buscar socios con los que cumplir su programa político. Así pues, la integración de los gobiernos en los procedimientos firmemente establecidos, las campañas duraderas para el reconocimiento de las normas de la organización y el trabajo de presión llevado a cabo a nivel nacional por los grupos de la sociedad políticos y civiles, que simpatizan con los objetivos de la organización, desempeñan un papel central en las estrategias que buscan las organizaciones internacionales. Sus posibilidades de éxito dependerán también de la capacidad de liderazgo de la organización de generar un *esprit de corps* (espíritu de equipo) entre el personal —es decir, monopolizar la lealtad del personal, adoctrinar a los empleados en la ideología de la organización y conseguir el compromiso para una misión en común—. En casi todos estos aspectos la OIT lo ha logrado relativamente bien, incluso según la opinión de los críticos¹⁸.

A la cuestión de la autonomía y la influencia, o si la organización realmente desarrolla la «capacidad de actor» y de qué manera lo hace, solo se puede responder si se tiene en cuenta la relación entre los dos niveles en los que trabaja. Los Estados no son los únicos que intentan instrumentalizar constantemente a las organizaciones internacionales para sus propios intereses; los líderes de estas organizaciones intentan, a su vez, cumplir sus propios programas con la ayuda de los comités políticos de sus instituciones. Para todas las partes involucradas, las posibilidades de éxito siempre dependen del panorama histórico y político en el que se encuentren trabajando. En la década de 1930, con el surgimiento de los regímenes totalitarios y autoritarios, la probabilidad de la actuación internacional era menor que durante el período de planificación de la posguerra, que se investiga en este estudio, durante el cual la idea de la cooperación internacional era universalmente más o menos aceptada. Cuando se toma en consideración la época de la descolonización política en su totalidad, el panorama no es tan claro. A pesar de que la Guerra Fría, que dominó la fase internacional durante este pe-