

REVISTA DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

AÑO XXXVII — ABRIL - SEPTIEMBRE 1969 — N°: 148 - 149

DIRECTOR: ORLANDO TAPIA SUAREZ

CONSEJO CONSULTIVO:

MANUEL SANHUEZA CRUZ
CARLOS PECCHI CROCE
PABLO SAAVEDRA BELMAR
RENATO GUZMAN SERANI

IMPRENTA UNIVERSIDAD DE CONCEPCION (CHILE)

HOMENAJE A LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Al seguir colaborando sin reservas en los esfuerzos mancomunados de la familia de las Naciones Unidas para promover el desarrollo económico y social y proteger los derechos humanos, podeis dar como nadie a toda nuestra obra un impulso vigoroso y universal, haciendo participar en ella a las fuerzas vivas de la producción, del trabajo y de la dirección empresarial. Si se conjugan esas energías, estoy convencido de que el próximo medio siglo puede ser decisivo en el empeño del hombre para hacer reinar, en un ambiente de paz estable pero dinámica, al mismo tiempo, la libertad y la justicia entre todos los seres humanos.

**(Palabras de U Thant, con motivo del cincuentenario
de la Organización Internacional del Trabajo.)**

Cuando desde mediados de la pasada centuria, algunos espíritus idealistas e inquietos frente a la realidad social que presenciaban, pensaron en la confrontación de posiciones o en la adopción de acuerdos sobre las relaciones de trabajo en el plano internacional, seguramente nunca imaginaron que un siglo después, en 1969, se cumpliría el Cincuentenario de una Organización que iba a sobrepasar todas sus previsiones.

En aquellos años ya se veían claramente las agudas injusticias y tensiones producidas en los países europeos más adelantados, en el campo de las relaciones laborales. Ello era la consecuencia

del régimen económico surgido a consecuencia de las ideas dominantes en la época, y de los principios políticos y sociales que la Revolución Francesa proyectó para todo el Siglo XIX, y aún para después. Y también la de los progresos técnicos alcanzados entonces, en lo que se llamó la revolución industrial.

El vigoroso desarrollo y el progreso de la industria, del comercio, de los transportes y comunicaciones, al calor del régimen liberal capitalista en pleno crecimiento, tenían sin embargo la tremenda contrapartida de la ausencia total de un sistema de derecho en resguardo de los intereses de los trabajadores, y de una justa posición o participación de ellos en la ordenación del régimen económico social imperante.

Nadie hubiera imaginado, entonces, la existencia de leyes o Códigos del Trabajo, que regularan las condiciones de la contratación, las jornadas de trabajo, las remuneraciones básicas o mínimas, la protección de las mujeres y de los niños. Nadie hubiera pensado en las poderosas organizaciones sindicales de hoy día, las relaciones y negociaciones colectivas del trabajo, y los mecanismos de solución de los conflictos producidos en este campo. En los Tribunales y procedimientos especiales para resolver los juicios del área laboral. En la organización administrativa para controlar y orientar todo el sistema; las Inspecciones del Trabajo y los Ministerios del Trabajo. En la previsión de los trabajadores frente a los riesgos sociales, y luego en la Seguridad Social en su concepto moderno, en todo su inmenso, y por desgracia desordenado y deficiente a veces, cuadro de sus manifestaciones.

A principios del presente siglo, la situación no había variado sustancialmente. Algunos pasos, aislados e inseguros, no mostraban un camino claro. Acá en América, y en Chile, más atrás naturalmente que los países europeos, recién se sustituía la influencia de la legislación peninsular heredada del régimen colonial. Apenas se vislumbraban los futuros sistemas de Derecho del Trabajo.

La tremenda conmoción producida con la Primera Guerra Mundial, cambió fundamentalmente el panorama. El fortalecimiento de las organizaciones gremiales de los sectores laborales; la necesidad de motivar y movilizar para ese conflicto, en los frentes de batalla y en los frentes de la producción bélica, a tantos millones de trabajadores de los países más desarrollados y poderosos; la revolución

soviética en Rusia; la maduración de las corrientes ideológicas nacidas desde mediados del siglo XIX, como una apasionada protesta contra el estado de cosas vigente en el orden económico y social, forzaron a las potencias aliadas, vencedoras en ese conflicto, y a los demás países grandes y pequeños que participaron en el, a plantear, en forma abierta y definitiva, la cuestión de la adopción en el plano internacional de principios básicos frente a los problemas del trabajo y de las relaciones laborales en general.

Sería muy extenso relatar la historia o los antecedentes de este proceso de gestación. Digamos solamente que todo el Título XIII del Tratado de Versalles, el principal de los que puso término a esa conflagración, fué destinado integralmente a la formulación de un conjunto de declaraciones fundamentales en cuestiones concernientes a la dignificación del trabajo y a los derechos de los trabajadores. Al mismo tiempo se echaban las bases de una Organización autónoma, de carácter internacional, con participación de los Gobiernos, de los trabajadores y de los empleadores, inspirada en esos mismos principios y destinada a lograr su implantación universal.

Dichas Declaraciones comenzaban así:

"Considerando que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social";

"Considerando que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para una gran mayoría de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y la armonía universales..."

De esta manera, por primera vez en la historia, en un tratado de paz internacional se citaba la política laboral y social como un factor importante para el establecimiento y mantenimiento de la paz.

Así nació, en 1919, la Organización Internacional del Trabajo, como un organismo técnico, especializado, y con una definida misión por delante. Además como uno de los órganos de acción de la Sociedad de las Naciones, establecida en esas mismas circunstancias. Esta Organización, esta nueva entidad creada, iba a desarrollar sus actividades a través de tres grandes medios de acción.

En primer lugar se instituyó una Conferencia Internacional del Trabajo, que debería reunirse anualmente, por un período limitado de tiempo, y a la que debían concurrir todos los países adheridos,

a través de una representación tripartita, integrada por delegados empleadores, trabajadores y gubernamentales. Esta Conferencia, especie de órgano legislativo internacional, y máxima autoridad de la Organización Internacional del Trabajo, iba a tener a su cargo la adopción de acuerdos y recomendaciones dentro de la órbita de su competencia. La obligatoriedad o valor de estos acuerdos respecto de los países adheridos estaba reglamentada claramente.

En segundo lugar se establecía una Oficina Internacional del Trabajo, con una planta administrativa y técnica, con sede fija y funcionamiento permanente, destinada a ser el organismo estable de estudio, de trabajo y de preparación de los antecedentes de que debía conocer la Conferencia para adoptar sus decisiones. A su cabeza estaría un Director General.

Para la debida relación entre uno y otro organismo, se creaba, en tercer lugar, un Consejo de Administración designado por la Conferencia como el instrumento ejecutivo con atribuciones para conducir y orientar, en ausencia de aquella, la marcha de toda la Organización, y, particularmente, de la Oficina Internacional del Trabajo.

La devastación de la Segunda Guerra Mundial terminó también con la existencia de la Sociedad de las Naciones, creada entre tantas ilusiones por el Tratado de Versalles al término de la anterior conflagración. Pero vuelta la paz, se inició la tarea de reorganizar la Comunidad Internacional, estableciéndose la Organización de las Naciones Unidas.

La Organización Internacional del Trabajo, instalada en Ginebra, abandonó a Europa en guerra, estableciéndose en Canadá, hasta el término de ella. Durante ese período, en 1944, se celebró la Conferencia de Filadelfia, y se adoptó la declaración del mismo nombre reafirmando sus principios iniciales, pero reorientándolos hacia el mundo de post guerra que se veía venir.

En 1946, se llegaba a un acuerdo definitivo por medio del cual la Organización Internacional del Trabajo se integraba al nuevo cuadro jurídico resultante de la creación de la organización de las Naciones Unidas, integrando así su familia lo mismo que la FAO, la OMS, la UNESCO y otras.

En 1969 la Organización Internacional del Trabajo ha cumplido sus 50 años de existencia con 121 Estados Miembros. De ellos, 26

pertenecen a las Américas, 37 a la región de África, 18 a Asia y lejano Oriente, 13 al Oriente Medio y 27 a Europa.

No cabría espacio para señalar el número, el carácter y el contenido de las Conferencias y reuniones realizadas por la Organización Internacional del Trabajo. Ellas se han verificado no sólo en el plano internacional mundial, sino que también en el regional. Sólo para los países del área Americana se han celebrado ocho; en 1936, la primera de ellas, en Santiago, la capital de nuestro país, y treinta años después, en 1966, la última, en Ottawa, Canadá, bajo el tema general del Desarrollo Social de las Américas.

Dentro de las limitaciones de las obras de los hombres, la influencia de la Organización Internacional del Trabajo en el desarrollo de la legislación social de todo el mundo, a través de sus convenciones y recomendaciones, y de su ratificación de los estados adheridos, está por encima de cualquier ponderación. Lo mismo puede decirse de su acción en el campo del estudio y de la investigación de los problemas del trabajo, sociales, económicos y de seguridad social, en todos los campos que presenta el escenario mundial. En sus tareas de asistencia técnica. En su labor de difusión, a través de obras, estudios, informes, y publicaciones periódicas.

Este cincuentenario no ha podido dejar de ser celebrado o recordado en los centros o medios vinculados a las inquietudes o tareas que inspiran la acción de la Organización Internacional del Trabajo, en todos los lugares de la tierra.

Hace sólo pocos días, las noticias del cable anunciaban que de Ginebra partía una delegación de la Organización Internacional del Trabajo a recibir el Premio Nobel de la Paz asignado este año. No ha sido éste el menor de los homenajes. La Universidad de Concepción por su parte, en una especial coincidencia, y como uno de los actos de su propio cincuentenario, contribuye también hoy a presentar el suyo.

Jorge Acuña Estay
DEPARTAMENTO DE DERECHO DEL TRABAJO
Escuela de Derecho

CONFERENCIA DEL PROFESOR DE DERECHO DEL TRABAJO DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE, SEÑOR FRANCISCO WALKER LINARES, EN EL ACTO DE HOMENAJE AL CINCUENTENARIO DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO, EFECTUADO EN LA ESCUELA DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE CONCEPCION EL 19 DE DICIEMBRE DE 1969.

Es honroso y grato para un Profesor de Derecho del Trabajo de la Universidad de Chile hacer uso de la palabra en un acto solemne de la Universidad hermana de Concepción, destinado a rendir un homenaje a la Organización Internacional del Trabajo, la O.I.T., con motivo de cumplir cincuenta años de fecunda actividad en favor de los trabajadores del mundo entero. Es significativo que la conmemoración del organismo ginebrino, al cual se ha otorgado el Premio Nobel de la Paz, coincida con el cincuentenario de esta dinámica Universidad de Concepción, noble Casa de Estudios por la que siento no sólo admiración, sino también sincero cariño. La conozco hace varias décadas, desde los tiempos en que la dirigía su eminente fundador, don Enrique Molina, una de las figuras más relevantes de la intelectualidad chilena, como humanista, filósofo, educador, maestro de varias generaciones.

La Organización Internacional del Trabajo va en búsqueda de la instauración de la justicia social, no de la justicia a secas, en las relaciones laborales, y persigue una más equitativa distribución de los bienes y de las rentas, porque como lo proclama su Declaración de Filadelfia, "la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad en todas partes"; hace ya veinticuatro siglos Platón había escrito en su República, "lo que pierde a los hombres, es la opulencia y la miseria". La O.I.T. parte del principio de que el trabajo humano no es una mercancía o un artículo de comercio, porque lleva el sello de la personalidad mereciendo por lo tanto, ser amparado y dignificado; a través de sus convenios, recomendaciones y resoluciones imparte normas para orientar la política social de los más diferentes estados; en el orden jurídico ha dado un vigoroso impulso al Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social extendiéndole su radio de acción, de tal modo que esa joven rama del derecho por su fuerza expansiva ha transformado al viejo derecho clásico, imprimiéndole un carácter social contrapuesto a

su primitivo individualismo deshumanizado; además ha creado un Derecho Internacional del Trabajo sui-generis.

La idea de una reglamentación supranacional del trabajo fue sustentada por vez primera a principios del siglo XIX, por el filántropo y precursor socialista británico Roberto Owen, quién en 1818 se dirigió a los monarcas de la Santa Alianza, rogándoles "la introducción en todos los países de medidas para proteger a los obreros contra la ignorancia y la explotación de que son víctimas"; su iniciativa cayó en el vacío. Las protestas contra las horrendas injusticias sociales inspiraron las doctrinas de los primeros socialistas, más que utópicos, románticos, pero a la vez asociacionistas, iniciadores del sindicalismo contemporáneo. La revolución de Febrero de 1848 en Francia tuvo una orientación humanitaria y socializante que fué pronto sofocada, y ese mismo año apareció un panfleto de dos jóvenes alemanes, cuya publicación pasó entonces desapercibida, pero que ha tenido después y sigue teniendo una enorme repercusión de rebeldía y lucha de clases; me refiero al Manifiesto Comunista de Carlos Marx y Federico Engels; su última frase "proletarios de todos los países, uníos", es un llamado al internacionalismo revolucionario, muy diferente al internacionalismo de la O.I.T., que busca la paz social como un medio para alcanzar la paz universal.

A mediados del siglo XIX un industrial francés, Daniel Legrand solicitó la dictación de "leyes particulares y una ley internacional destinadas a proteger a la clase obrera". La idea de una protección de los trabajadores en el plano internacional iba ganando terreno, y en 1890, el Emperador Guillermo II de Alemania, convocó en Berlín a una Conferencia Internacional a la que asistieron representantes de 13 estados europeos; en ella se aprobaron resoluciones sobre trabajo minero, descanso dominical y protección del trabajo de los niños; estos acuerdos no tuvieron resultados, quizás porque el Kaiser no inspiraba confianza a los trabajadores. En 1897 se celebraron en Zurich y Bruselas congresos de carácter privado para tratar de la reglamentación internacional del trabajo, y en París en 1900 se creó la Asociación Internacional para la protección legal de los trabajadores; se fundó asimismo en Basilea, Suiza, una oficina permanente para investigar la situación de los trabajadores en los diversos continentes; esta oficina es la precursora de la O.I.T. Más tarde el gobierno suizo convocó a dos conferencias internacionales

diplomáticas; ambas se reunieron en Berna en 1905 y 1906, firmándose en 1906, los dos primeros convenios internacionales del trabajo, a saber: prohibición del trabajo nocturno de las mujeres y del empleo de fósforo blanco en la fabricación de cerillas. Todos estos laudables esfuerzos apenas tuvieron eco, y fueron ignorados por los trabajadores.

Durante la primera guerra mundial, las organizaciones de trabajadores de los países aliados y sus líderes, como el francés Leon Jouhaux, querían que la inmolación de innumerables obreros en los campos de batalla, trajera como resultado la instauración de una paz fundada en la justicia social. Este punto de vista fué acogido por los delegados sindicales en un congreso reunido en Leeds, Inglaterra, en 1916; allí se acordó que el futuro tratado de paz debería incluir cláusulas sobre legislación del trabajo. Los gobiernos aliados aceptaron tales insinuaciones, y en la Conferencia de la Paz reunida en París en 1919, se designó una comisión especial presidida por Samuel Gompers, jefe de la Federación Americana del Trabajo; después de 55 sesiones, la comisión elaboró un proyecto creando un organismo permanente para la reglamentación internacional del trabajo. Este proyecto sirvió de base a la Constitución de la O.I.T., cuyo texto formó el Título o Parte XIII del Tratado de Paz de Versalles de 28 de Junio de 1919. Es sensible que la constitución de una entidad destinada a implantar la justicia social, haya emanado de un tratado que contenía lamentables injusticias; ella debió constar en un documento independiente.

La O.I.T. se instituyó como una asociación de estados, con carácter autónomo, pero vinculada a la Sociedad de las Naciones, que se fundó paralelamente, bajo los auspicios del Presidente Wilson de los Estados Unidos. Desaparecida la Sociedad de las Naciones en el cataclismo de la segunda conflagración mundial, la O.I.T. fué el único de los organismos internacionales de la preguerra que resistió a la catástrofe; al término de las hostilidades, por acuerdo suscrito en Nueva York el 30 de Marzo de 1946, la O.I.T. se asoció a las Naciones Unidas, como la primera de sus instituciones especializadas; conservó su autonomía, mantuvo su jurisdicción privativa y su presupuesto propio en los campos de trabajo y de la seguridad social. Su sede es Ginebra, y su Secretaría General está instalada en un magnífico inmueble, construido en 1926, situado junto a

un hermoso parque a las orillas del lago Lemán; no se halla lejos del imponente Palacio de las Naciones, inaugurado cuando ya agonizaba la Sociedad de las Naciones, la cual a pesar de sus fracasos realizó grandes cosas, y fué la precursora de la O.N.U.

Los fines y objetivos de la O.I.T. se consignan en el Preámbulo de su Constitución de 1919 y se reafirman y complementan en la Declaración de Filadelfia de 1944. El Preámbulo parte del principio de que la paz universal debe fundarse sobre la base de la justicia social; señala que "existen condiciones de trabajo que implican para un gran número de personas la injusticia, la miseria y las privaciones, lo cual engendra tal descontento que constituye una amenaza para la paz y la armonía universales"; esboza un plan de urgencia para mejorar aquellas condiciones en lo concerniente a la duración de la jornada 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 trabajador contra las enfermedades generales y profesionales y los accidentes del trabajo, a la protección de los niños, de los adolescentes, de las mujeres, a las pensiones de vejez e invalidez, a la defensa de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, a la implantación de un salario igual para un trabajo de igual valor, sin distinción de sexo y sin discriminación alguna, a la afirmación de la libertad de asociación sindical, a la organización de la enseñanza profesional y técnica. Todo este programa la O.I.T. ha intentado realizarlo y aun superarlo; testimonio de ello son sus 128 convenios y 132 recomendaciones sobre las más variadas materias, pero todavía queda un largo camino que recorrer. El Preámbulo agrega "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 de sus propios países". Es indiscutible que la protección de los trabajadores en sus principios básicos precisa ser internacional, pues de otro modo acontece que los estados se resistirán a implantarla, mientras los otros estados, sus competidores industriales, no las implanten a su vez. Doloroso es comprobar que el país que protege a sus trabajadores produce más caro que aquel que los explota; la O.I.T. se ha fundado con el propósito de impedir

tales competencias desleales, mediante la adopción de reglamentaciones universales más o menos uniformes.

La O.I.T. en su Constitución y en su Declaración de Filadelfia ha querido dar al mundo una orientación comunitaria y pacifista, y transformar al "homo economicus" en un hombre dignificado. Este ideal está todavía lejos de realizarse en un mundo de desigualdades irritantes, de naciones de civilización de la abundancia y del bienestar frente a países de escaso desarrollo o de pueblos famélicos. A pesar de sus limitaciones, la O.I.T. ha hecho una obra efectiva, mejorando la condición de los trabajadores en numerosos estados y prestando una eficiente colaboración técnica. El progreso de la legislación del trabajo y de la seguridad social en los últimos cincuenta años, débese sobre todo a la acción de ese organismo.

Al analizar someramente la estructura de la O.I.T., cabe destacar la característica que le imprime una fisonomía original y diferente a la de cualquiera otra entidad internacional; tal es su composición tripartita que permite actuar en sus conferencias, comités y deliberaciones, no sólo a representantes de los gobiernos, sino también a delegados de las organizaciones de empleadores y de los trabajadores. Se ha querido que en el enfoque de los problemas laborales, participen los tres intereses, con frecuencia antagónicos, que en ellos están en juego, a saber: los de la colectividad, representados por los gobiernos, los del capital, representados por los empleadores, y los del trabajo, por los trabajadores; de esta manera los temas en estudio o en discusión son examinados en todos sus aspectos, a fin de que las soluciones no sean meramente especulativas, sino realistas y ofrezcan garantías de imparcialidad. Se ha abandonado por lo tanto, en asuntos del trabajo, el sistema tradicional de las conferencias diplomáticas formalistas, integradas exclusivamente por delegados estatales, substituyéndoles por reuniones de especialistas, en las cuales se da cabida a los trabajadores. Esta es la mayor innovación que la O.I.T. ha traído al viejo Derecho Internacional, creando un joven Derecho Internacional del Trabajo, más humano y más dinámico.

Los estados miembros de la O.I.T. son (fines de Junio de 1969) 121; los miembros fundadores en 1919, fueron 29, los mismos que constituyeron la Sociedad de las Naciones. Su número alcanzó a 66 en 1952; el aumento posterior en la década del sesenta, débese

HOMENAJE A LA O.I.T.

83

a los nuevos estados, ex-colonias y protectorados que han obtenido la independencia en los últimos años. Los Estados Unidos, cuyo Senado había rechazado el Tratado de Versalles, solo ingresaron a la O.I.T. en 1934, durante la presidencia de F. D. Roosevelt; la Unión Soviética se incorporó en 1934, para dejarla en 1939, al ser excluida de la Sociedad de las Naciones por su agresión a Finlandia; entró nuevamente en 1953, acompañada de dos de las repúblicas asociadas a la URSS, Ucrania y Bielorusia. Italia que se había retirado de la O.I.T. en la época fascista, se reincorporó en 1945. Alemania la dejó en tiempos de Hitler, pero la República Federal reingresó al obtener su plena soberanía; asimismo Japón se ha reincorporado después de la última guerra.

Africa en 1952 solo contaba con 4 estados miembros de la O.I.T.; en la actualidad, después de la independencia de las colonias y protectorados, su número llega a 37, cerca del tercio del total de los miembros de la Organización. Para las nuevas naciones africanas con graves problemas de desempleo, de sub-desarrollo, de bajo nivel de vida, de analfabetismo, de escasez de mano de obra calificada, la ayuda y la colaboración técnica de la O.I.T. son muy necesarias; en 1967, la Organización ha enviado a Africa, más de 400 expertos. La República Sudafricana está excluida de la O.I.T. desde 1966 por su régimen del "apartheid", de segregación racial, violatorio de los derechos humanos. Los estados asiáticos, miembros de la O.I.T. eran 5 en 1919; ahora son 19, a causa de la descolonización. Es sensible que esté fuera de la Organización la República Popular China con setecientos millones de habitantes; la OIT debe ser universalista e incluir a todos los estados, sin distinción de sistemas políticos o de ideologías; la China de Formosa con diez millones de almas no es representativa del pueblo chino, y no se la debiera considerar como una de las diez grandes potencias industriales con un asiento permanente en el Consejo de Administración de la O.I.T. En cuanto a las repúblicas latinoamericanas, éstas, antes de la guerra, constituían el tercio de los miembros de la Organización; hoy sólo representan la sexta parte, disminuyéndose por lo tanto, la fuerza electoral de nuestro continente en las conferencias; algo análogo ocurre en la O.N.U. y en los demás organismos especializados.

La O.I.T. está integrada por tres órganos principales, a saber: a) la Conferencia General o Internacional, su autoridad suprema, que hace las veces de poder legislativo; b) el Consejo de Administración, que es su poder ejecutivo; c) la Oficina Internacional del Trabajo (B.I.T. en su sigla francesa, y I.L.O. en la inglesa), cuyas funciones son de Secretaría General, siendo una especie de Ministerio y Archivo Mundial del Trabajo. La Conferencia General, que se reúne a lo menos una vez al año, está estructurada de un modo muy original. De acuerdo con el sistema tripartito de la Organización, concurren a las sesiones de la Conferencia, cuatro representantes de cada uno de los estados miembros, de los cuales dos son delegados de los gobiernos, uno de los empleadores, y uno de los trabajadores; los delegados votan personalmente, no por estado, y pueden asesorarse hasta de dos consejeros técnicos por cada una de las cuestiones que figuran en el orden del día de la reunión; es por ello que ciertas delegaciones son muy numerosas. Los delegados y consejeros técnicos empleadores y trabajadores deben ser elegidos por los gobiernos de acuerdo con las organizaciones más representativas de empleadores o trabajadores en el respectivo país. Acontece a menudo que en los estados dictatoriales o sin libertad sindical, los gobiernos eligen arbitrariamente como delegados de los trabajadores a individuos que no representan auténticamente a la clase asalariada ni a verdaderos sindicatos; los poderes de esos dudosos delegados son impugnados por el grupo trabajador de la Conferencia, lo que origina apasionantes discusiones al enfocarse por los líderes obreros la libertad sindical; así acontecía en los tiempos del fascismo cuando se impugnaban los poderes del delegado trabajador italiano. Sin embargo, ocurre generalmente que se aprueban los poderes en tela de juicio; la mayoría de los representantes gubernamentales rechaza la impugnación por razones políticas o diplomáticas, contrariando al espíritu de la Organización. Una situación compleja produjo la incorporación de los delegados empleadores de la URSS y de otros estados socialistas; en esos países los instrumentos de producción están socializados, y en doctrina las empresas son propiedad de los trabajadores, no existiendo por lo tanto, empleadores privados; el problema se ha solucionado con criterio realista, quizás algo al margen del texto constitucional de la O.I.T., reconociendo como

delegados de los empleadores a administradores de empresas estatales; el grupo formado por representantes empleadores de estados no socialistas, se ha resistido a aceptar tal solución.

Antes de cada Conferencia, la Oficina Internacional del Trabajo prepara una minuciosa documentación sobre las materias que van a tratarse; además el Director General presenta una memoria sintética, en la que esboza un panorama de las condiciones sociales del mundo en el último año y analiza temas de actualidad. La Conferencia Internacional del Trabajo es como un Parlamento Universal de estructura social, donde los trabajadores desempeñan un papel preponderante; es un centro de contacto entre personas de las más diversas nacionalidades, razas o ideologías, reunidas en el común afán de elevar el nivel de vida de las clases económicamente débiles; asimismo se denuncian arbitrariedades, injusticias, no cumplimiento de convenios ratificados. Las delegaciones de los trabajadores han contado con tribunos de calidad, entre los cuales se recuerda al francés Léon Jouhaux, Secretario General de la C.G.T. En los primeros años de la O.I.T. los comunistas no colaboraron con ella; los representantes trabajadores eran socialistas de la Segunda Internacional, o cristianos sociales, o adherentes a sindicatos libres; después del ingreso de la URSS, hay delegados comunistas y afiliados a la Federación Sindical Mundial.

Las conferencias son espectáculos interesantes, en algunos momentos de atrayente teatralidad, y en otros soportíferos; concurren en gran número delegados, consejeros, asesores y también ministros del trabajo; respecto a los debates, pueden formularse salvedades; se pronuncian innumerables discursos, la mayoría de los cuales, casi nadie escucha, pero que para los oradores tienen una finalidad de autopropaganda en su país de origen. Con frecuencia se oye con asombro a delegados gubernamentales pintar cuadros idílicos de la situación social de estados, cuyo nivel de vida es bajísimo, donde se explota a los asalariados y no se respeta la libertad sindical; a veces son refutados por los delegados trabajadores de su mismo país.

Se han reunido 53 Conferencias Internacionales del Trabajo, no todas de igual importancia, desde la primera en Washington en 1919, hasta la de Ginebra del año en curso; a esta última, conmemorativa del cincuentenario de la O.I.T., dió un especial relieve la

asistencia de Su Santidad Paulo VI; cabe recalcar el significado ecuménico de la visita de un papa a Ginebra, a la ciudad de Calvino, considerada como la Roma del protestantismo. La mayoría de las conferencias se ha efectuado en Ginebra, salvo las de Washington de 1919, de Filadelfia en 1944, de París de 1945, de Montreal de 1946 y de San Francisco en 1948. En la actualidad las conferencias sesionan en el Palacio de las Naciones de Ginebra.

La Conferencia adopta por la mayoría de dos tercios de los votantes dos clases de acuerdos, los convenios y las recomendaciones, sin perjuicio de aprobar resoluciones. El convenio es un tratado internacional multilateral que fija reglas imperativas sobre materias del trabajo o de la seguridad social; los convenios generalmente se aprueban en doble discusión, o sea tras un análisis en dos conferencias sucesivas. La recomendación da normas acerca de asuntos laborales o para la mejor aplicación de los convenios. Cada uno de los estados miembros debe someter los convenios en un plazo de un año a su poder legislativo para su posible ratificación. Los estados son libres de ratificarlos o no, pero si los ratifican contraen la obligación de armonizar su legislación con los convenios ratificados; asimismo deben informar a la Organización del cumplimiento de esos convenios. En caso que un Estado no cumpla con las disposiciones de un convenio ratificado, el infractor puede ser denunciado ante la O.I.T. por otro Estado miembro que lo haya ratificado o por una organización de empleadores o de trabajadores. Hay todo un procedimiento para estas demandas, y puede llegarse hasta la aplicación de sanciones al estado infractor; son frecuentes las denuncias por incumplimiento de convenios, pero la imposición de sanciones efectivas, es más o menos ilusoria. Chile fué acusado de no cumplir el convenio número 11 de 1921, ratificado en 1925, sobre derecho de coalición y asociación de los trabajadores agrícolas; sus disposiciones estaban en contradicción con la ley 8.811, de 29 de julio de 1947, de sindicalización campesina; felizmente con la ley 16.625, de 29 de Abril de 1967, de sindicatos agrícolas, ha desaparecido la contradicción. En el aspecto doctrinal, la autoridad de la O.I.T. para efectuar investigaciones y aun para sancionar a un estado infractor de un convenio ratificado, importa una disminución de la soberanía absoluta de los estados.

HOMENAJE A LA O.I.T.

87

Los 128 convenios adoptados por las conferencias internacionales del trabajo abarcaron las más variadas materias; estos convenios hasta el 1º de Junio de 1969 han obtenido 3459 ratificaciones (800 en América), lo que significa que merced a la O.I.T. rigen hoy día en múltiples países de los distintos continentes, 3459 leyes protectoras de los trabajadores. Chile cuenta con 37 ratificaciones, pero lo superan otros estados latinoamericanos, como Argentina (56 ratificaciones), Brasil (47), México (48), Uruguay (57). Puede llamar la atención el hecho de que los convenios de la O.I.T. parezcan demasiado elementales o sean meras enumeraciones de principios. Al respecto debemos tener presentes las dificultades con que se tropieza para llegar a acuerdos flexibles y adaptables, pero con carácter universalista, dentro de una conferencia en la que se enfrentan intereses antagónicos, ideologías opuestas, estados ricos y países pobres, potencias industrializadas y naciones de economía rudimentaria. No obstante, y a pesar de tan serios obstáculos, la circunstancia de que esos convenios tengan tantas ratificaciones, demuestra la eficacia de la O.I.T. ; aún cuando los convenios no se ratifiquen, su influencia ha sido enorme en las legislaciones nacionales, y se los puede considerar como fuentes del Derecho Laboral y previsional. A fin de combinar el universalismo con el regionalismo, la O.I.T. organiza conferencias en diversos continentes; en ellas no se adoptan convenios, porque tales acuerdos deben ser universales, sino resoluciones sobre problemas regionales, preparándose al efecto monografías valiosas. En América se han reunido 8 conferencias continentales del trabajo, la primera de las cuales, tuvo lugar en Santiago de Chile en 1936. Posteriormente bajo los auspicios de la O.I.T., se efectuaron en 1947, la Primera Conferencia Regional Asiática, en 1955, la Primera Regional Europea, y en 1960, la Primera Regional Africana.

El Consejo de Administración de la O.I.T., también tripartito, está compuesto de 48 consejeros, 24 de los cuales representan a los gobiernos, 12 a los empleadores y 12 a los trabajadores. 10 de los puestos gubernamentales se otorgan a los países de mayor importancia industrial. Estos 10 grandes son actualmente: Estados Unidos, Canadá, Francia, República Federal de Alemania, Italia, India, Japón, Gran Bretaña, URSS, China (la nacionalista). Los otros consejeros gubernamentales y los de los empleadores y de los

trabajadores se designan por un período de tres años en la Conferencia General, por los delegados gubernamentales, empleadores y trabajadores, respectivamente. Las designaciones se hacen velando para que las áreas geográficas estén debidamente representadas. Chile en varias ocasiones ha sido miembro del Consejo. La política de la Organización la orienta el Consejo, el cual fija el orden del día de las Conferencias. El presupuesto bienal de la O.I.T., lo aprueba la Conferencia; para 1970, éste será de US\$ 29.835.500 (dólares), pagados proporcionalmente por los estados miembros; la cuota de Chile será del 0,33% del presupuesto, equivalente a US\$ 98.457 (dólares).

La Oficina Internacional del Trabajo, B.I.T. según su sigla en francés, es la Secretaría Permanente de la Organización, su sede está en Ginebra, pero cuenta con oficinas regionales en Lima para América Latina, en Addis Abeba para África, en Bangkok para Asia, y con varias oficinas locales, como la de Santiago de enlace con CEPAL, a cargo del funcionario peruano, Dr. José Luis Bustamante. El B.I.T. es un centro universal de informaciones, de encuestas, de estadísticas, de documentación; entre sus publicaciones merece señalarse la Revista Internacional del Trabajo, con edición en español, quizás la mejor en su género en el mundo. Laboratorio social, clearing house de investigación y estudio, se encuentra en el B.I.T. todo lo referente a materias laborales de cualquier país; además ha constituido comisiones de industria y regionales.

Al frente del B.I.T. está el Director General, a quien asesoran más o menos dos mil funcionarios de alrededor de 90 nacionalidades; entre los ex-funcionarios chilenos recordamos al Sr. Profesor Moisés Poblete Troncoso, y a la Sra. Ana Figueroa, que fué Sub-Directora de la Oficina. Desde 1948, se desempeña como Director, Mr. David A. Morse, norteamericano. El primer Director entre 1919 y 1932, y el alma de la Organización, fué el socialista y gran orador francés, Mr. Albert Thomas; su excelente dirección mereció el aprecio de todos, incluso del grupo patronal; en reconocimiento a su labor se le ha levantado un monumento frente al palacio de la O.I.T. Le han sucedido Mr. Harold Butler, británico (1932-1938), Mr. John Winant, norteamericano (1938-1944), Mr. Edward Phelan, irlandés (1944-1948), el antecesor de Mr. Morse.

Desde 1961 funciona en Ginebra, creado por la O.I.T., un Instituto Internacional de Estudios Laborales, dirigido por Mr. Robert Cox, en el que personas de diversas nacionalidades que ocupan cargos de responsabilidad, cursan estudios especializados sobre temas de política del trabajo; el Instituto publica un interesante Boletín. En Turín la O.I.T. fundó en 1965, el Centro Internacional de Perfeccionamiento Profesional y Técnico.

Entre las numerosas materias que reglamentan los 128 convenios de la O.I.T. destacaremos las siguientes: duración del trabajo y descansos; limitación de la jornada de trabajo a 8 horas diarias y 48 semanales, en la industria (1919), comercio, oficinas, a bordo de las naves; la adopción de la jornada de 40 horas a la semana no ha tenido éxito. Descanso semanal; vacaciones pagadas. Prohibición del trabajo nocturno y subterráneo de las mujeres; protección a la maternidad. Edad mínima de admisión de los menores a diversos trabajos. Higiene y seguridad del trabajo; reglamentación del trabajo nocturno en las panaderías; protección a los trabajadores de los muelles, de la edificación, de la fabricación del vidrio, de los pescadores. Inspección del trabajo. Métodos para fijar salarios mínimos; protección del salario. Política del empleo: el pleno empleo, el sub-empleo, la desocupación, son objeto de atención particular de la O.I.T.; en 1969 ha elaborado un programa mundial del empleo; reclutamiento, colocación y condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes. Protección de los trabajadores indígenas en sus contratos, en la inspección, en la libertad de asociación, en la abolición del trabajo forzoso, en las faenas de las plantaciones; prohibición de la discriminación; estas medidas se tomaron por los abusos de que eran víctimas los indígenas en las colonias, sometidos a veces a una simulada esclavitud. El trabajo marítimo se ha reglamentado en más de veinte convenios adoptados en conferencias especiales, cuyo conjunto forma una especie de Código laboral de la gente de mar, de proyecciones internacionales.

Los sindicatos actúan como factor preponderante en la O.I.T.; la Organización reconoce la magnitud del fenómeno sindical; los delegados y consejeros técnicos empleadores y trabajadores y sus Conferencias, se designan de acuerdo con sus organizaciones más representativas o respecto de los trabajadores, considerando a las federaciones sindicales. A nuestro juicio, el más trascendental con-

venio de la O.I.T. es el número 87 de la Conferencia de San Francisco de 1948, sobre libertad sindical, en virtud del cual los sindicatos se forman libremente sin autorización del Estado, gozan ipso facto de personalidad jurídica, pueden federarse o confederarse nacional o internacionalmente, celebrar convenios colectivos, adquirir bienes sin limitación; toda persona, tanto del sector privado como del público, es libre para sindicalizarse; los sindicatos no pueden ser disueltos por la vía administrativa, estando al amparo de arbitrariedades; este convenio tiene 76 ratificaciones, incluso de los estados socialistas, pero no de Chile por estar en contradicción con nuestro Código del Trabajo. El convenio 87 se complementa con el convenio 98 de 1949, de negociación colectiva, según el cual se prohíbe toda ingerencia de los empleadores o de sus sindicatos en los sindicatos de los trabajadores, y todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical. Se ha instaurado en la O.I.T. un procedimiento en materia de libertad sindical, funcionando un Comité de Investigación y Conciliación, y además una Comisión Especial, con el objeto de examinar las frecuentes quejas que se formulan por violación de derechos sindicales; estos organismos están creando una jurisprudencia valiosa para el Derecho Sindical Internacional.

La Seguridad Social que no puede separarse del Derecho del Trabajo, desempeña un papel relevante dentro de la O.I.T. Sus convenios y recomendaciones han ido estructurando un sistema armónico de protección al trabajador frente a los riesgos y contingencias a que se halla expuesto y de ayuda a las personas que de él dependen. Se comenzó con la indemnización por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; se continuó con los seguros obligatorios de enfermedad (1927), de invalidez, vejez y muerte (1933); de garantías de indemnización o subsidios a los desocupados involuntarios. En 1952 se aprobó un convenio muy completo de Normas Mínimas de Seguridad Social, documento sintético y claro que puede servir de pauta para implantar un régimen integral de Seguridad Social.

Desde hace algunos años la actividad de la O.I.T. se está dirigiendo hacia la Asistencia y Cooperación Técnica y envío de expertos y de misiones a los estados que lo soliciten, en particular a los países en vías de desarrollo. Tales actividades se efectúan en

HOMENAJE A LA O.I.T.

91

gran parte dentro del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del cuantioso Fondo Especial de las Naciones Unidas, lo que permite realizar una labor de envergadura; además la O.I.T. proporciona una ayuda cada vez más elevada con cargo a su propio presupuesto. En 1969, 600 expertos de la O.I.T. repartidos en 90 países actúan en 250 programas de cooperación técnica, cuyos principales rubros son formación profesional, utilización de la mano de obra, readaptación profesional, administración laboral, inspección del trabajo, artesanía, pequeñas industrias, cooperativas, etc. Esta ayuda se repartió en 1965 en un 34% para África, 24% para Asia, 21% para América Latina, y sólo 6% para Europa. En 1969 se lleva a efecto en Chile un importante programa de Asistencia y Cooperación Técnica de la O.I.T. a cargo de 22 expertos.

La O.I.T. mantiene estrechas relaciones con la O.N.U. y con su Consejo Económico y Social, y está en contacto con las otras agencias internacionales especializadas, como la FAO, la O.M.S., la UNESCO, cuyas actividades a veces casi se tocan o complementan con las de la O.I.T.

En esta disertación en la prestigiosa Universidad de Concepción he intentado destacar en sus aspectos más fundamentales la original estructura tripartita de la O.I.T. y su vasta labor de medio siglo, llevada a cabo gradualmente a través de sus convenios que forman un Código Internacional del Trabajo y de la Seguridad Social, y de su Cooperación Técnica en favor de los países en desarrollo. Creo que la humanidad mucho debe a la O.I.T., el organismo ginebrino, a pesar de sus insuficiencias, ha desempeñado un papel digno de encomio en el mejoramiento de las condiciones de vida de las clases trabajadoras, sin distinción de nacionalidades. Sin embargo, su obra se ignora casi totalmente, incluso en ambientes cultos, porque se efectúa de manera silenciosa, en la investigación, en el estudio, en la colaboración de expertos, al margen de todo sensacionalismo. Poco se sabe de las realizaciones positivas de los organismos internacionales especializados; la publicidad espectacular es para los fracasos políticos de la O.N.U., y no para su acción constructiva. No es dable censurar a la O.I.T. por lo que no ha hecho; para realizar la integridad de su programa se necesitaría paralelamente humanizar a "este mundo sin alma", como lo

llamara Daniel Rops, y apaciguar las odiosidades raciales y los nacionalismos agresivos. Entretanto la O.I.T., Premio Nobel de la Paz, continúa con fe su noble misión, inspirada en el principio "si vis pacem, cole justitia", "si quieres vivir en paz, cultiva la justicia", porque "una paz universal permanente no puede fundarse sino sobre la base de la justicia social".