

## LA O. I. T., 50 ANIVERSARIO DE SU FUNDACION Y 53 REUNION DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

### a) SUPERVIVENCIA DE LA O. I. T. EN MEDIO DE LAS CRISIS DEL PACIFISMO Y DEL INTERNACIONALISMO

A los cincuenta años de actividad resultaría ocioso intentar en estas páginas, que quieren ser ante todo de justo y merecido homenaje, presentar a los lectores, aunque fuera brevemente, la labor de la O. I. T., porque cualquier intento, y más el basado en la brevedad, haría sumamente difícil este trabajo por la calidad y amplitud de la obra a analizar

Nacida la O. I. T. del Tratado de Paz de Versalles y ligada a la Sociedad de Naciones en su nacimiento, la historia política y la crítica que con distintos y opuestos criterios se ha dirigido a la Sociedad de Naciones, y al propio Tratado de Versalles, por políticos e internacionalistas para nada afectó al prestigio que la O. I. T. ha venido constantemente acumulando desde su nacimiento.

Los miembros de la Sociedad de Naciones formaban parte de la Organización Internacional del Trabajo (art. 387) del Tratado de Versalles. La O. I. T. formaba parte del conjunto de las instituciones de la S. D. N. (artículo 392). Presupuestariamente estuvo ligada la O. I. T. a la S. D. N. (artículo 399). Sin embargo, la O. I. T. tuvo desde su nacimiento autonomía. Su Conferencia Internacional tenía un poder para enmendar la Constitución de la Organización sin la participación de la S. D. N.

Si por ser miembro de la S. D. N. se era miembro de la O. I. T. (art. 387), la fórmula inversa no fue consagrada, se podría ser miembro de la O. I. T. y no pertenecer a la S. D. N., o retirarse de ésta y seguir siendo miembro de la O. I. T. La S. D. N. nunca ejerció un derecho de control sobre

la O. I. T. La O. I. T., desde su fundación, fiel al principio de universalidad, no ha sido discriminadora, impidiendo la entrada en ella a determinados países. Esta fidelidad a su universalismo, mantenida con tanto entusiasmo, sufre en los últimos años ante las negativas de la Conferencia Internacional de dar entrada en su seno a la China comunista, Corea del Norte y Vietnam .

Vinculada la O. I. T. a la Sociedad de Naciones, las fuertes crisis internacionales y los belicísmos que hundieron a ésta fueron impotentes para arrastrar con este catastrófico hundimiento internacional a la O. I. T., que supo superar tan graves acontecimientos.

Podríamos afirmar que la calidad de la nave y las bondades de su tripulación operaron este milagro de su supervivencia histórica. En la Constitución de la O. I. T., en su Reglamento y en los funcionarios y ejecutivos encargados de vigilar su cumplimiento se encontraba gran parte del mérito de su supervivencia.

También el apoyo que le prestaron las internacionales sindicales obreras y las asociaciones patronales nacionales e internacionales sirvieron, con su entusiasmo y su fe puesta en la O. I. T. para que con su apoyo ésta no desapareciese.

Además, tendríamos que señalar que el apoyo de una gran mayoría gubernamental y la falta de una hostilidad sensible de carácter también gubernamental fueron factores coadyuvantes para su no desaparición, y aquí añadiremos que, precisamente por su conocida y acreditada corrección en su conducta internacional la O. I. T. no tuvo enemigos, o si los tuvo, no pudieron patentizar en forma apreciable su hostilidad hacia ella.

Las graves crisis del sistema ginebrino y de la Sociedad de Naciones, las tensiones políticas entre los Gobiernos durante la preparación del Tratado de Versalles y después dentro de la Sociedad de Naciones, la distinción marcada entre vencedores y vencidos, todo esto no tuvo entrada dentro de la O. I. T. ni tampoco en la Conferencia Internacional del Trabajo.

La crisis de Manchuria provocada por el Japón, la invasión de Abisinia por Italia, las anexiones de países de la Europa oriental por Hitler y de otros pequeños territorios por alguna potencia europea, la inclusión de Vilna en territorio polaco, así como la retirada del Japón y de Alemania de la Sociedad de Naciones y la ausencia de los Estados Unidos de ella en los primeros años no perturbaron a la O. I. T., que no se vio afectada por estas graves crisis del pacifismo y del internacionalismo.

Las disputas en torno a la composición permanente del Consejo de la Sociedad de Naciones abrieron las primeras fisuras (año 1929) en el sistema

ginebrino, que se iban a ir agrandando más tarde en los tristes años de 1933 al 39, que con sus graves acontecimientos iban a hundir la nave del más importante Organismo internacional, que había sido creado para el mantenimiento de la paz universal.

Si estas graves crisis provocaron el hundimiento de la Sociedad de Naciones y prepararon el estallido de la segunda guerra mundial, también los últimos años de esta posguerra nos trazan a unas vidas paralelas entre ambos Organismos internacionales que las potencias crearon para asegurar la paz universal. Las guerras de Corea, del Vietnam, las invasiones de Santo Domingo, de Hungría y de Checoslovaquia han marcado momentos graves y difíciles para el mantenimiento de la paz. Crisis agudas que han deteriorado profundamente el sistema pacifista de las Naciones Unidas.

La bipolaridad Rusia-Estados Unidos ha provocado en los últimos años situaciones de una grave tensión, que alternan con etapas de distensión. El advenimiento de los nuevos Estados africanos y la conducta de algunos países asiáticos y sudamericanos hace concebir esperanzas a una política de neutralismo y de independencia en su noble afán de localizar cada vez más el campo de tensión en las relaciones internacionales a Rusia y Estados Unidos. Si el neutralismo es un término no exento de ambigüedades para los jus internacionalistas, también hay que reconocer que su uso para distinguir conductas internacionales atraviesa en muchas ocasiones por situaciones también ambiguas, aunque se note por encima de la confusión el deseo y el afán, por los Estados neutralistas, de no adquirir compromisos políticos en ninguno de los dos grandes bloques.

Resulta altamente interesante, optimista y esperanzador, después de este breve y triste panorama, en el que hemos descrito las crisis del internacionalismo, contemplar las actividades de la O. I. T. en años tan gravemente difíciles para sacar la más feliz impresión examinando la labor realizada.

Una consecuencia importante podemos sacar de todo esto: que la cooperación internacional, la colaboración internacional se reveló más fructífera en el campo especializado de lo laboral que en el campo de la política y de la economía, donde se habían cosechado y se siguen cosechando fortísimos fracasos, por desgracia más abundantes y frecuentes que los éxitos. La vida laboral internacional ha servido para aproximar más a los pueblos que los quehaceres internacionales políticos y económicos.

Si la vida de las relaciones políticas y económicas internacionales entre los pueblos tienen ya una «antigua», «media» y «moderna historia», tristemente surcada por conmociones y agitaciones, la vida de las relaciones laborales internacionales, sin apenas historia o con una corta historia contempo-

ránea, nos presenta como protagonista de sus grandes éxitos a la O. I. T. Por eso a la O. I. T. podemos llamarla con acierto padre de las relaciones laborales internacionalizadas (sin por eso caer en la ingratitud y el olvido de sus precursores, tan notablemente por ella elogiados y honrados y siempre recordados como fuente de inspiración para su conducta).

El Derecho internacional del trabajo creado por la O. I. T., aparte de la entidad y categoría que dentro del orden jurídico universal ha adquirido esta rama del Derecho, tan importante como cualquier otra rama especializada del Derecho internacional, es una de las ramas más completas y desarrolladas, donde las lagunas sí tienen un espacio reducido, porque en ella se legisla para el presente y para el futuro.

El Derecho internacional del trabajo creado por la O. I. T. tiende a un continuo perfeccionamiento y desarrollo en circunstancias mejores que cualquier otro Derecho internacional, tal vez porque su propulsión se haga con la enorme fuerza de la activa filosofía del progreso social que lo lanza y que no le detiene y porque la O. I. T., en sus ya cincuenta años de actividad creadora, aspira a convertirse en la más firme apoyatura del orden jurídico internacional, el apoyo más eficaz para la paz mundial, porque ésta se ha de afirmar en los principios de la «justicia social internacional».

Pero lo arduo, complicado y difícil que resulta el mantenimiento de la paz mundial y de la seguridad internacional hacen ver la preocupación y la necesidad de mejorar y aún más de encontrar un orden jurídico internacional laboral que afirme una justicia social a auténtica dimensión «internacional» para defender la paz mundial, ya que, como veremos más adelante, las graves amenazas a la paz provienen de una insuficiente noción localista de la justicia social, que si no se piensa y aplica en el plano internacional no servirá para defender la paz mundial, y hay que reconocer que muchos de los pilares, los económicos y los políticos en que se ha de apoyar la «justicia social internacional» están todavía por levantar.

Pero no podemos ocultar, no es, ni mucho menos, esa nuestra intención, no obstante nuestra forzada y necesaria presentación pesimista de la situación actual de la justicia social en el campo de las relaciones internacionales, que la O. I. T. ha respondido y continúa respondiendo a la grave llamada de responsabilidad internacional para asegurar la paz mundial, que acude al reto de defender la paz con sus actividades, con su tarea legislativa, con sus programas de asistencia técnica y con ese Derecho internacional del trabajo que ella ha sabido crear.

## b) CODIFICACIÓN INTERNACIONAL, REGIONALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN

Desde su primera reunión en 1919, la O. I. T. celebró, hasta el estallido de la segunda guerra mundial, 25 reuniones, y de éstas sólo en la cuarta, quinta, sexta y decimotercera reuniones no se aprobaron por la Conferencia Internacional Convenios, es decir, de estas 25 reuniones la «labor legislativa» sólo quedó paralizada en cuatro reuniones. Los Convenios aprobados durante este período de graves crisis fueron 67. Reanudadas las reuniones anuales de la Conferencia en 1946 hasta 1969, se celebraron en veinticuatro años 28 reuniones internacionales, y su labor legislativa en este segundo período puede decirse, medida en números, que fue análoga a la primera, llegando a aprobarse un número de Convenios acaso insensiblemente menor.

Describir la labor legislativa de la Conferencia, aunque lo hiciéramos muy sucintamente, agrupando por materias con rigor metodológico las denominaciones de los textos de los Convenios y Recomendaciones aprobados, daría a este trabajo unas dimensiones excesivas, a lo que tenemos que renunciar. Los textos de estos Convenios y Recomendaciones han servido para elaborar el Código Internacional del Trabajo, que en 1955 publicó la O. I. T. con el material de los 104 Convenios que por esa fecha habían sido aprobados y el de numerosas Recomendaciones que aproximadamente estaban aprobadas por esa misma fecha en número parecido. Hoy, a catorce años de distancia de la publicación del Código, la actualización de éste se convierte en tarea necesaria, tanto por los Convenios que han sido revisados como por los nuevos que han sido aprobados (28) y una cifra análoga de importantes Recomendaciones.

Si el Código de Trabajo es un instrumento internacional, no por eso la O. I. T. abandonó la tarea de desarrollar y dar cada vez más importancia al regionalismo laboral, que no contradice ni pugna con el universalismo laboral, que es su principal afán.

El regionalismo y la descentralización de la O. I. T. es vitalizador de la vida laboral de países no europeos y se ha desarrollado fecundamente acorde con las prácticas democráticas de la vida internacional. En 1936 tuvo lugar la primera Conferencia regional de Estados americanos, a la que siguieron espaciadas otras seis Conferencias regionales americanas, celebradas después de la segunda guerra mundial, ninguna de las cuales tuvo lugar en Estados Unidos. En Asia se celebraron seis Conferencias regionales y en Africa tres Conferencias regionales. En Europa una. Todas estas Conferencias regionales se han celebrado después de 1945. Con este regionalismo,

la O. I. T. ha sabido evitar uno de los mayores peligros: el centralismo internacionalista de carácter europeo y la excesiva influencia, por otro lado, de las grandes potencias dentro de su seno. Este peligro, que a tantos Organismos internacionales amenaza, ha sido constante preocupación de la O. I. T. evitarlo, y se ha reflejado en muchas reuniones de la Conferencia Internacional, en diversas mociones presentadas, resoluciones aprobadas e intervenciones de delegados, en donde se han denunciado celosamente los peligros del centralismo, la necesidad de descentralizar las actividades de la O. I. T. y de actuar con criterios regionales. En la composición de sus Comisiones y en los Organismos directivos se ve el afán que ponen muchos países para que exista una representación regional y democrática de todos ellos, sin que se marquen excesivas preferencias por un país, Continente o región determinado.

Se ha llegado a reclamar una distribución más equitativa de sus funcionarios internacionales para que se recluten proporcionalmente entre todos los países miembros. El peligro del centralismo y del occidentalismo se denuncia su existencia en algunos debates de la Conferencia y en el seno de sus Comisiones; debates que no siempre están exentos de influencias políticas.

#### c) LA JUSTICIA SOCIAL, PERO A DIMENSIÓN INTERNACIONAL

Hay que interpretar o mirar con una óptica adecuada la afirmación establecida por el Tratado de Versalles de que la paz mundial se apoya en la justicia social. En efecto, tan solemne como sagrada afirmación tiene una gran validez y vigencia referida a la paz interior de los Estados, ya que donde no reine la justicia social serán graves las amenazas a la paz interior. Pero la paz «exterior», la paz «internacional» resulta obvio decir que se encuentra amenazada principal y gravemente por los países imperialistas (que no son únicamente las potencias capitalistas, sino los países superpotentes, que si se permiten amenazarla es porque quieren aumentar su fuerza y por las exigencias e intereses de su imperialismo).

En la publicación *La O. I. T. al servicio del progreso social*, Ginebra 1969, en la página 12, en un recuadro, hablando de los Reglamentos de Régimen interior, se dice: «En 1838, la Empresa Krupp, que, sin embargo, estaba relativamente avanzada en el plano social...» Es decir, dentro del mundo laboral tan injusto de aquella fecha en Alemania, país imperialista y belicista a la vez, era la justicia social un valor destacado en ella, y Empresa tan caracterizada como la Krupp se encontraba avanzada en el

plano social y simultáneamente era también una Empresa representativa del belicismo alemán, constituyendo, como se demostró más tarde, una amenaza para la paz mundial.

Los países atrasados y con injusticias internas, sin paz interior, con un bajo nivel de justicia social, no fueron tan serias amenazas para la paz mundial como los países imperialistas y superdesarrollados, al menos aquéllos, en las últimas guerras, no han sido los actores principales desencadenantes de los conflictos. Las guerras las han desencadenado los países ricos, en donde ya existía un elevado nivel de justicia social «interior», es decir, los países imperialistas de cualquier signo. Ciertamente que los países socialistas, ante la presión de algunos países capitalistas, se ven forzados para reforzar la indestructibilidad de sus principios socialistas, a potenciar la fuerza de sus nuevos y superdotados ejércitos.

Si la justicia social es la mejor garantía de la paz interior o nacional... los esfuerzos de la O. I. T. deberían ir dirigidos también a definir y empezar a luchar por conseguir una justicia social «internacional», la justicia de las relaciones internacionales que ha de encontrar su apoyo en un sustrato firme de relaciones económicas, políticas y comerciales más justas, que eleven la riqueza y el bienestar de los pueblos subdesarrollados, que hagan más humanas y justas las relaciones del comercio internacional entre los países, hoy en un estado de verdadera injusticia, si comparamos las grandes diferencias de precios y beneficios que se establecen y obtienen en el intercambio mercantil los países productores de artículos manufacturados e industriales y los países abastecedores de materias primas.

Los fracasos cosechados por las Conferencias internacionales de comercio han mostrado un panorama triste y pesimista para las futuras relaciones comerciales entre los países desarrollados y los subdesarrollados.

Sobre estos problemas de justicia social internacional, apoyada en la deseada equidad de un comercio internacional, debería preparar una parte de su dispositivo estratégico la O. I. T. Estas preocupaciones tienen que cuajar en instrumentos internacionales que la O. I. T. debe pensar y preparar y la Conferencia Internacional discutir y aprobar en su día.

Tibias preocupaciones, tal vez por ser iniciales, para hacer más justas las relaciones internacionales del comercio las encontramos en las alusiones a esta materia en la Recomendación número 22 sobre política de empleo de 1964 (1).

---

(1) Art. 31. «... atenuar las repercusiones desfavorables... en el comercio internacional...» Art. 32, 2) «... fomentar el comercio mutuo... de artículos de exportación...» Recomendación núm. 122 de 1964.

En cualquier caso son unos temas que en un futuro inmediato exigirán su *consideración* y examen por la Oficina, y que a ésta no le resultará difícil, dada su experiencia y conocimientos, descubrir y proponer soluciones; los medios que se empleen y los esfuerzos que se hagan para esto estarán dentro de lo que debería ser futura línea de acción de la O. I. T.

En múltiples ocasiones, en los debates comentando la Memoria del Director general en la Asamblea de la Conferencia, algunos países pobres y países socialistas han elevado sus quejas por el planteamiento fuertemente injusto de las relaciones comerciales entre países ricos y países pobres. Es decir, han llamado la atención de la Conferencia para que empiece a ocuparse de tan grave tema que ya no puede ser eludido ni olvidado por la Conferencia como un «punto» importante para sus próximas reuniones, en el que se ha de empezar a buscar soluciones con vistas a elaborar un instrumento internacional. El ministro de Asuntos Sociales de la R. A. U., tan representativo de los problemas y deseos del mundo árabe, declaró en la Conferencia de este año en su intervención el día 11 de junio lo siguiente:

El factor más importante es una sana explotación de los recursos naturales de los países en vías de desarrollo y su industrialización constante, lo que les permitirá prescindir de gran parte de los productos que actualmente importan, de manera que su balanza de pagos sea favorable. De llenarse ambas condiciones, *el mundo podría llegar a un acuerdo acerca de la organización del comercio y de la economía en virtud del cual se protejan los intereses tanto de los países que exportan materias primas como de los industrializados*, pues entonces los países en vías de desarrollo estarían en pie de igualdad con los países y sociedades adelantados.

En términos muy parecidos, y con los mismos argumentos, se han expresado otros representantes gubernamentales y delegados trabajadores de países socialistas, países iberoamericanos y asiáticos, que dijeron:

AGUDELO-RÍOS, ministro de Trabajo y Seguridad Social de Colombia (sesión de la Conferencia de 6 de junio de 1969), dijo: «Si nuestros productos básicos de exportación se continúan pagando injustamente; si se nos dificulta cada día más el acceso a los mercados internacionales; si la ayuda financiera deja de ser tal para convertirse en un negocio más del que presta, nos será imposible no sólo crear los millones de empleos que necesitamos para ocupar a los hombres que en América, Asia y África carecen de pan, sino también para continuar ayudando a pagar el alto bienestar de los países industrializados, a través de nuestras importaciones de bienes y servicios. En los últimos veinte años la economía mundial ha crecido a un ritmo sin precedentes en la Historia. Sin embargo, los aumentos de la producción y del ingreso no se han distribuido uniformemente entre ellos, los que eran po-



bres en 1950 lo son hoy más que entonces. Debiendo tenerse en cuenta, asimismo, otra conducta para comprar, para vender, para facilitar la entrada de los países de menor desarrollo al comercio internacional y para estimular la afluencia a ellos del capital privado.»

CHAMOT BIGGS (ministro de Trabajo y Comunidades del Perú), dijo el mismo día: «Un trato injusto en la fijación de precios de los productos de exportación, medidas discriminatorias en el comercio internacional, condicionamiento de la asistencia técnica y económica a exigencias de dominio-drenaje de capitales y de recursos humanos no significan, por cierto, medidas y actitudes que contribuyan a incrementar la solidaridad mundial ni a hacer viable el desarrollo de los pueblos.»

El ministro de Trabajo de Italia dijo el mismo día: «A los países pobres no se intentará imponerles ni productos, ni ideologías, ni valores, ni modelos obligatorios de acción.»

El delegado gubernamental de Bielorrusia dijo el día 26 de junio en la Conferencia: «Porque no se pudieron liquidar las injusticias del intercambio comercial entre los países capitalistas y los países en vías de desarrollo.»

«Sentar las bases para un comercio internacional más justo entre los países superdesarrollados y los atrasados es un tema expresamente citado en las letras c), d) y e) del capítulo II y en el capítulo IV de la Declaración de Filadelfia, incorporados a la Constitución de la O. I. T. Estos párrafos dicen lo siguiente:

c) Cualquier política y medida de índole nacional e internacional particularmente de carácter económico y financiero, deben juzgarse desde este punto de vista y aceptarse solamente cuando favorezcan, y no entorpezcan, el cumplimiento de este objetivo fundamental;

d) Incumbe a la Organización Internacional del Trabajo examinar y considerar, teniendo en cuenta este objetivo fundamental, cualquier programa o medida internacional de carácter económico y financiero; y

e) Al cumplir las tareas que se le confíen, la Organización Internacional del Trabajo, después de tener en cuenta todos los factores económicos y financieros pertinentes, pueden incluir, en sus decisiones y recomendaciones, cualquier disposición que considere apropiada.

«... evitar las fluctuaciones económicas graves, realizar el progreso económico y social de las regiones menos desarrolladas, asegurar mayor estabilidad de los precios mundiales de materias primas y productos alimenticios básicos y fomentar un comercio internacional de considerable y constante volumen, ofrece a la entera colaboración de la Organización Internacional del Trabajo a todos los organismos internacionales a los que pudiere confiarse parte de la responsabilidad en esta gran tarea...»

La O. I. T. podría concederle a este tema atención en un futuro inmediato; complacería así los deseos de muchos países miembros y tomaría en

cuenta los deseos expresados por numerosos delegados trabajadores con motivo de comentar la Memoria del director general en el Pleno de la Conferencia Internacional.

#### d) LEGISLACIÓN INTERNACIONAL Y ASISTENCIA TÉCNICA

Para algunos delegados gubernamentales y delegados de trabajadores y empresarios, los programas de asistencia técnica son discutibles como fines primordiales de la O. I. T. Los que así opinan están más cerca del espíritu fundador y creador de Albert Thomas cuando decía: «Hacer de la Organización Internacional del Trabajo una institución que defendiera y promoviera los derechos de los trabajadores... Hacer que cambiasen las leyes y las prácticas nacionales, elaborar proyectos de instrumentos internacionales y de «fiscalización»... un órgano supervisor en materia laboral» (2).

No podemos ocultar, a título ilustrativo, que algunas veces la controversia, al señalar los fines primordiales de la O. I. T. se hace áspera. Mientras algunos defienden el perfeccionamiento y continuidad en el espíritu que le señaló Albert Thomas, Organismo prelegislativo y fiscalizador internacional, otros, por el contrario, ven el porvenir de la O. I. T. en la ejecución y desarrollo de los programas de asistencia técnica. Esto se refleja en algunas de las significativas opiniones que a continuación exponemos:

*BERGENSTRÖM, Presidente de la Asociación Internacional de los Empleadores en la Conferencia, dijo en la sesión del miércoles, 18 de junio, lo siguiente: «El sistema de legislación internacional introducido cuando esta Organización estaba sólo integrada por países industrializados, no puede funcionar satisfactoriamente en las circunstancias actuales, totalmente distintas, es decir, cuando la inmensa mayoría de los Estados miembros de la O. I. T. son países en vías de desarrollo. Por eso nos preguntamos si las actividades normativas de esta Organización no deberían continuar inalterables con —admitámoslo— resultados a veces muy escasos. La experiencia indica que incluso los países industrializados no pueden ratificar cierto número de convenios; en otros casos, por razones de prestigio internacional, los países ratifican convenios que no están en condiciones de aplicar en un futuro previsible. Sé que en algunos casos hacen falta nuevos instrumentos que deben ser realistas y flexibles pero en general los modestos recursos de la O. I. T. no deberían gastarse en las actividades normativas tradicionales, no me atrevo a decir anticuadas... De esta manera podrían dedicarse más recursos financieros a lo que, en nuestra opinión, es la labor más importante de la O. I. T., es decir, la asistencia técnica a los países en vías de desarrollo.»*

(2) *La O. I. T. al servicio del Progreso Social*, ob. cit., págs. 95 y 97.

STORTI, Presidente de la Conferencia Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, dijo en la Conferencia el día 18 de junio: «Hemos contribuido a ampliar las tareas de la O. I. T.; además de su misión primordial, aún no acabada, como fuente mundial de legislación social internacional...»

BITOSI, Presidente de la Federación Mundial de Sindicatos, dijo ante la Conferencia el mismo día: «Pese a todos los progresos alcanzados, la obra de O. I. T. en el campo de elaboración de normas internacionales de trabajo, la jurisdicción internacional del trabajo y, sobre todo, la fiscalización de la aplicación de las normas adoptadas, no puede admitir retrasos ni pausas. La aplicación de la legislación internacional, de primordial importancia para los trabajadores, constituye una contribución original e insustituible de la O. I. T. al progreso. Las experiencias del pasado ayudan a la O. I. T. a hacer más eficaz, dentro del marco de la Constitución, el proceso cuasijudicial de control de la aplicación de los convenios y recomendaciones. Una forma de renovación permanente del Código Internacional del Trabajo y la búsqueda de los medios apropiados para su introducción en las diversas legislaciones nacionales podrían marcar la acción de la O. I. T. a finales del siglo.»

Lord COLLINSON, representante del grupo de los trabajadores en la Conferencia, destacó en la misma sesión la importancia del tripartismo en la O. I. T., al cual se deben los éxitos de la Organización, su actuación democrática y la importante obra de legislación internacional realizada por sus convenios y recomendaciones que debe proseguirse como fin primordial, también concedió análoga importancia a las tareas de asistencia técnica a los países en vías de desarrollo.

#### e) ALGUNOS ASPECTOS POLÍTICOS FINANCIEROS Y DE ESTRUCTURA

La O. I. T. es sostenida financieramente y atiende a sus obligaciones con la recaudación de las cuotas de todos sus miembros, cuotas que se fijan con arreglo a unos criterios objetivos con la filosofía, para el establecimiento de ellas de los signos de riqueza, y de población que son tenidos también muy en cuenta en la composición de los miembros permanentes de su Consejo de Administración, que es el organismo supremo del Gobierno no sólo para fijar la política de la O. I. T., sino también para sentar y señalar los aspectos administrativos de fijación y establecimientos de sus gastos y de sus programas de asistencia técnica.

De los cuarenta y ocho miembros titulares del Consejo de Administración en 1969, veinticuatro miembros representan a los Gobiernos y los otros veinticuatro, doce a empleadores y doce a trabajadores. De los veinticuatro miembros gubernamentales diez son designados por los Estados miembros de mayor importancia industrial. Los otros catorce miembros son designados por el grupo gubernamental de la Conferencia. Por los diez Estados miembros más

importantes en 1969 figuraban en el Consejo de Administración, por orden alfabético: Alemania, 4,90; Canadá, 3,36; Reino Unido, 9,14; China, 2,80; Estados Unidos, 25; Francia, 6,07; India, 2,52; Italia, 2,35; Japón, 2,64, y URSS, 10. La población y la riqueza parecen combinados hábilmente en esta selección que no incluye a Holanda, Suecia, Bélgica, Checoslovaquia, Suiza entre los miembros permanentes.

Hemos hecho figurar al lado de cada miembro permanente del Consejo el porcentaje en la contribución al presupuesto de la O. I. T. que para 1970 se cifra en 29.835.500 \$ U. S. A. Los diez miembros permanentes cotizan por el 68,78 por 100, es decir, aportan más de dos terceras partes del presupuesto. Si se analiza el carácter político de sus miembros se verá fácilmente el predominio de los países capitalistas entre los consejeros permanentes que ostentan (diríamos en lenguaje mercantil) la mayoría de los «títulos» financieros de la Oficina.

Esta preponderancia de los países más ricos en el Consejo de Administración hace políticamente de contrapeso equitativo al principio democrático que gobierna a la O. I. T., pues no hay que olvidar que de sus ciento veintiún miembros, sesenta y seis países contribuyen con una cuota de 0,09, los cuales suman juntos el 5,90 del presupuesto total y sus derechos como miembros resulta obvio decir que son idénticos a los demás. La aportación de estos sesenta y seis países juntos es un poco inferior a la de Francia. En la Asamblea de la Conferencia para la votación de los acuerdos en la que un delegado es un voto, de conformidad con el principio democrático con que se gobierna la Conferencia, resulta que unos sesenta y seis países miembros, representantes de pequeños Estados, que están situados en el área del subdesarrollo o de un desarrollo incipiente, reúnen una «mayoría» amplia, con la que podrán fácilmente hacer predominar sus intereses e influir decisivamente en las votaciones. Pero normalmente ni hay predominio de sus criterios, ni ejercen estos países una influencia decisiva de acuerdo con la mayoría que poseen.

Este fenómeno tan curioso se explica, en parte, por tratarse de Estados recién advenidos a la independencia, faltos aún de experiencia política, pero tampoco debemos olvidar que el regionalismo de la O. I. T. y su descentralización está impulsado vigorosamente por la mayoría de estos Estados. Muy lentamente se va produciendo una evolución en las tareas y en la obra legislativa de la O. I. T., cada vez más intercontinental y universal, y por ente, no como antes de 1950, tan expresivamente europea.

La O. I. T. no puede pensarse únicamente como un Organismo internacional que atiende a los trabajadores sindicados o que deben sindicarse. La O. I. T. cada vez más atiende a la población mundial que trabaja, a sus

familias, a sus problemas humanos, laborales, sociales, económicos; a una población que se encuentra todavía bastante alejada de la sindicación. La O. I. T. se preocupa de la «explosión demográfica»; explosión por su manera de presentarse y, no cabe duda, también por alguno de los efectos que está produciendo, entre ellos, el más importante, el del hambre en el mundo.

De 1.860 millones de personas que vivían en la Tierra en 1920 se pasó en 1966 a 3.355 millones. Es decir, casi el doble que hace cincuenta años. Pero el ritmo de crecimiento es muy diferente: de 178 por 100 en América latina a 38 por 100 en Europa. La tasa de crecimiento de la población ha sido para el período 1950-66: 2,7 por 100 para América latina, 2,2 por 100 para África, 1,9 por 100 para Asia y 0,80 por 100 para Europa.

No cabe la menor duda de que la O. I. T., sostenida financieramente por los países más ricos, sus atenciones y esfuerzos van dirigidos a los países más pobres, a remediar algunos efectos de las explosiones demográficas, de origen no europeo, diríamos.

Es indudable que ha habido progreso social entre los trabajadores de los países industrializados situados principalmente en Europa y en América del Norte, mientras que las condiciones de vida de los trabajadores de África, América latina y Asia mejoran muy lentamente en comparación con la situación observada en los países industrializados. La O. I. T. tiene, en estos años del Decenio para el Desarrollo, la urgente tarea de contribuir a aliviar estos grandes desequilibrios mundiales. Los programas, las estructuras de la O. I. T. tendrían que revisarse y que actualizarse. Estas graves exigencias y estas preocupaciones de actualización y de eficacia se dejan sentir ya muy hondamente en las actividades de sus últimos años.

La fuerza de trabajo mundial se calculaba en 1960 en 1.300 millones. es decir, el 43 por 100 de la población total. Más de la mitad de la población activa mundial sigue ocupada en tareas agrícolas.

Los programas de cooperación técnica atendidos y desarrollados por la O. I. T. en 1968 fueron financiados por 18.600.000 dólares U. S. A., asignados en concepto del programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, y 3.200.000 dólares U. S. A. del presupuesto ordinario de la O. I. T. y de los fondos financieros, puestos éstos por los Gobiernos para realizar programas concretos y de emergencia en el país respectivo.

Los fondos empleados por regiones se distribuyen de la forma siguiente: África, el 43 por 100; América latina, 20,60 por 100; Asia, 21,9 por 100; Medio Oriente, 6,10 por 100; Europa, 6,2 por 100. Proyectos interregionales, el 2,2 por 100.

Si los países más pequeños en el sentido del desarrollo hemos dicho que

son unos 66 (en la realidad la cifra es bastante mayor) y el número de miembros de la O. I. T. es el de 121 Estados independientes, la posesión de una cómoda mayoría en el seno de la Conferencia no ha influido en ellos para dar un carácter «determinado» a los instrumentos que aprueba la misma. Esto supone una gratisima y ejemplar conducta y una difícil realidad. Si se dice de la Conferencia que es como una Asamblea o como un Parlamento internacional, hay que añadir que no está gobernado ni adopta sus decisiones, como sucede de ordinario en los Parlamentos nacionales, conforme a la composición política de la mayoría.

En la Conferencia Internacional del Trabajo resulta claramente perceptible que no hay mayoría ni minoría (u «oposición»), sino que se actúa dentro del más admirable espíritu de la colaboración y coordinación internacionales. Esta es la mayor y más destacada virtud de la Conferencia, que comparte en igual medida la O. I. T., y tal vez ello sea debido en gran parte, coincidimos con la opinión general, al sistema del tripartismo, que es la explicación de sus grandes aciertos y de supervivencia histórica a lo largo de medio siglo. Por eso el tripartismo ha sido tan ensalzado por Su Santidad en el mensaje que leyó en el 50 aniversario y por las más destacadas personalidades del mundo de las relaciones internacionales. El tripartismo se ha revelado eficaz no sólo para la discusión y aprobación de los instrumentos internacionales, como un sistema completo de negociación de los problemas sociales y económicos; el tripartismo, además, ha restado influencia decisiva a la acción y a la política de los Estados, aumentándosela, en cambio, a los grupos sociales, representados por las Asociaciones y Sindicatos de empresarios y de trabajadores, produciendo un equilibrio de fuerzas políticas, sociales y económicas, que es lo que caracteriza el «orden» internacional creado por la O. I. T.

Muchos delegados de los grupos trabajador y empleador y delegados gubernamentales están insistiendo en las últimas Conferencias en la necesidad de hacer más democrático el funcionamiento de los Organismos de la O. I. T. Estas observaciones se refieren principalmente a la conveniencia de revisar las estructuras actuales de la O. I. T., porque afirman son iguales a las que tenía la Oficina en 1950, cuando los países miembros no excedían de 60, y van dirigidas a dar nueva regulación a las actuales funciones que el Reglamento establece para el Consejo de Administración y para la Conferencia. En principio, la posición de los reformistas, si es discrepante y variada entre ellos en lo que se refiere a los detalles y procedimientos para reformar las actuales estructuras, es acorde y homogénea en lo esencial. No se trata, al parecer, de crear funciones nuevas, atribución de nuevas facultades y responsabilidades, sino más bien «trasvase» de funcio-

nes, facultades y responsabilidades del Consejo de Administración a favor de la Conferencia; es una reforma para democratizar más las funciones, limitando al «ejecutivo» actual, o sea al Consejo de Administración, y robusteciendo las facultades del «legislativo», es decir, de la Conferencia.

Este «trasvase» que se desea realizar para modificar la estructura avanza lentamente, y los reformistas desearían que fuera más rápido. El trasvase afectaría a lo siguiente: incluir en la Constitución la declaración de que la Conferencia es el órgano supremo de la Organización. Traspasar a la Conferencia algunas de las funciones que en la actualidad desempeña el Consejo de Administración; éstas serían: la elección del Director general, la adopción del orden del día de las reuniones ordinarias de la Conferencia, el que los diez Estados miembros de mayor importancia industrial que pertenece al Consejo de Administración sean designados por la Conferencia, la aprobación del programa de actividades de la Oficina, el examen de los informes anuales y especiales del Consejo de Administración, la preparación de las instrucciones que deban darse al Consejo y la adopción de normas en materia de contratación del personal.

Se trata, pues, como hemos dicho, de una nueva distribución de funciones y de responsabilidades. El grupo de trabajo que ha elaborado el informe sobre el programa y la estructura de la O. I. T. no se ha puesto completamente de acuerdo en sus conclusiones. Ha habido transacciones y arreglos entre las diversas tendencias que se han manifestado en él. Se ha dicho también —con evidente acierto y lógica— por algunos miembros del grupo de trabajo que las reformas de estructura a las que aspiran los miembros «reformistas» no pueden ser solamente elaboradas, presentadas, discutidas y aprobadas por el grupo de trabajo para presentarlas luego a discusión y aprobación por la Conferencia. El complicado y difícil tema de la reforma de la estructura tiene una importancia política general y fundamental que afecta profundamente a todos los países miembros, y por estas razones debe ser la Conferencia la que democráticamente inicie estos trabajos y conozca y vea finalizar dentro de su seno, desde su iniciación al final, el tema de la reforma de la estructura, principalmente porque el grupo de trabajo, como tal, *resulta pequeño* para tomar estas decisiones que por su importancia deben ser acordadas por un órgano en el que se hallen plenamente representados todos los países miembros. Es decir, que los afanes y las prisas de los reformistas de la estructura actual para democratizar más la O. I. T. encuentran que no rechazándose su programa de propuestas de reforma éste queda frenado porque las reformas se las quiere canalizar para que se hagan más democrá-

ticamente. a la intervención de todos los países miembros, solución correcta y lógica, pero que supone también, naturalmente, dilatar, retrasar y hacer más lenta la reforma de la actual estructura, hoy ya tan anticuada.

#### f) A MANERA DE BALANCE CRÍTICO

Como en todos los años, la Conferencia comenta y discute la Memoria del director general. Casi todos los países toman parte en este debate, con lo cual este año han excedido de 250 los oradores que han comentado la Memoria. Los rasgos generales más destacables de esta crítica general adquieren un matiz más o menos político; en pocos casos aparece exenta esta crítica de preocupaciones políticas. La crítica se puede agrupar en la procedente de los países socialistas, la de los países del Tercer mundo, ligados unos, más o menos, al grupo socialista, y otros al grupo de Estados occidentales y de economía libre, y la crítica de los países llamados occidentales, países desarrollados y/o de economía libre.

La Memoria del director general en el debate en la Conferencia es comentada desde los más diferentes y opuestos puntos de vista. Es analizada con toda atención y con un afán general de crítica positiva por todos, pero el comentario y la crítica a una Memoria que es un documento internacional técnico y especializado da oportunidades a los oradores a ampliar sus comentarios a temas de carácter político de diversos contenido, porque en muchos casos el delegado que los expone estima, muy de buena fe, que están en íntima relación con los fines principales de la Memoria de actividades y programa que presenta el Director general.

Los países socialistas aprovechan la oportunidad que les brinda su intervención en la Conferencia para hacer una condena muy expresiva y concreta dirigida a aquellos países que mantienen guerras destructoras en lugares alejados de su territorio y que prosiguen una política imperialista agresiva. Destacan la lentitud con que procede la O. I. T. para actualizar su programa y estructura, en la que avanza muy lentamente, manteniéndose todavía vestigios de estructura de hace más de veinte años, cuando eran miembros de la Organización apenas unos 50 países. Critican la manera de entender la universalidad cuando se discrimina todavía en la admisión de algunos Estados miembros, China comunista, Corea del Norte, Vietnam, indicando que la base de la universalidad descansa principalmente en intensificar el proceso de descentralización y regionalización de la Oficina y en el funcionamiento democrático de sus instituciones y en la composición de los miembros permanentes del Consejo de Administración, en la que sólo



existe un representante de los países socialistas. Critican el lento avance en la evolución que propugnan en los órganos e instituciones de la Conferencia y de la Oficina y piden la participación, en pie de igualdad, de los representantes de los empleadores de los países socialistas, aún discriminados de los representantes de los empleadores de países no socialistas.

Ideas parecidas a las de los representantes de los países socialistas emplean los representantes de países africanos, latinoamericanos y asiáticos en la crítica a la Memoria del Director general, pero estos países destacan, quizá como tema más propio de ellos, las injusticias en las relaciones comerciales entre los países ricos y los países pobres; eluden el tema de encontrar una representación más justa para los delegados de los empleadores socialistas, pero coinciden en los otros temas señalados por los países socialistas y mencionan muy destacadamente los aciertos y resultados positivos de los programas de asistencia técnica, que tanto les afecta como les beneficia.

La crítica general de los países industriales desarrollados y en vías de desarrollo avanzado no tiene las características de ser en algunos momentos ni áspera ni tampoco detalladamente crítica, como suelen proceder algunos países socialistas. La crítica se hace más bien casi de circunstancias, por no decir rutinaria, sin emitir juicios de valor de signos desfavorables; se percibe un poco el afán laudatorio al recomendar a la Conferencia y a la Oficina para que prosigan su labor de ayuda, de cooperación y de asistencia a los países en vías de desarrollo. Dan consejos y ánimos para proseguir y estimular esta labor, pero no formulan ninguna crítica o recomendación para que la O. I. T. actualice su programa y estructura. Algunos representantes de estos países contestan también a ciertas insinuaciones o condenas procedentes de los países socialistas cuando algunos de éstos, no respetuosos con los principios de libertad y de soberanía, quieren implantar o exportar sus sistemas o ideologías por procedimientos que atentan a la libertad y autodeterminación de los países. Las excelencias de la economía libre y del sistema de iniciativa privada se defienden con el mismo ardor político con que se ensalzan los principios de la economía socialista.

Un importante punto de coincidencia positiva en la crítica de la labor general de la Conferencia y de la Oficina se produce cuando se contempla, siempre laudatoriamente, la amplia labor y gran esfuerzo desplegado en materia de aprobación y de aplicación de las normas internacionales: de los Convenios y de las Recomendaciones; ésta es una labor positiva en la que se estima debe proseguir la O. I. T.

Haciendo el balance de las posiciones críticas que se formulan estos tres grupos de países queda en la atmósfera de la Conferencia un ambiente suave de tensión propicio a cambios que se desean más rápidos y más pro-

fundos, un saldo casi equilibrado que pudiera interpretarse como una recomendación general para que la O. I. T. mejore y perfeccione sus Organismos e instituciones, con vistas a considerar más los intereses dentro de la comunidad internacional de los países débiles o pobres frente a los países ricos; intereses que deben ser tanto sociales como económicos, ya que dentro de la O. I. T. no pueden aparecer disociados, sino unidos y entrelazados lo social y lo económico, como ya aparecen entrelazados estos conceptos en las modernas políticas laborales nacionales. La interdependencia de lo social y lo económico se ha de ver en todas sus dimensiones, y por lo tanto, en el plano internacional, y exige una revisión de la actual estrategia de la O. I. T. para plantear y abordar las soluciones de los problemas.

Que, a nuestro juicio, el balance final crítico sea casi equilibrado, tratándose de un Organismo internacional, ello no puede ser motivo de pesimismo o de pérdida de esperanzas; puede significar tal vez un alerta, un estar muy atento en los años venideros para superar estas dificultades. No descubrimos ningún secreto cuando decimos que la Oficina Internacional del Trabajo, en documentos importantes y solemnes, ha declarado y reconocido los grandes desniveles y abismos que hoy existen entre países ricos y países pobres, y la lentitud en el caminar hacia el progreso social de los países pobres y la velocidad con que han caminado hacia el progreso social (bienestar y confort) los países ricos. De justicia resulta señalar que la O. I. T. pone todos sus medios y esfuerzos en imprimir más velocidad a la marcha hacia el progreso social de los países pobres, en reducir urgentemente la profundidad de estos desniveles o abismos, pero, naturalmente, encuentra sus dificultades.

Los altos niveles de dirección de la O. I. T. tienen que redoblar sus esfuerzos, tienen que renovarse con más periodicidad después de los urgentes trabajos y sacrificios a que han estado sometidos durante más de dos décadas, tienen que asociar nuevos y jóvenes directivos, que proceden de todos los países del mundo, a las pesadas tareas de dirección.

Tenemos la creencia de que si la O. I. T. y la Conferencia actúan aún más democráticamente, si los países socialistas y los países del mundo en incipiente desarrollo tuvieran una más adecuada proporción y representación en el gobierno y dirección de sus instituciones y Organismos, este supuesto balance que como juicio hemos formulado sobre la O. I. T. y la Conferencia, muy probable que rompería su actual equilibrio para hacerse más esperanzador y prometedor, y esto es lo que deseamos todos.

g) LA LABOR DESARROLLADA POR LA 53 REUNIÓN (AÑO 1969)  
DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

El orden del día sobre el que ha trabajado la reunión de la Conferencia al celebrar su 50 aniversario puede decirse que ha sido normal y extraordinario a la vez. Normal en cuanto que la Conferencia ha proseguido sus tareas ordinarias de preparar y revisar documentos internacionales que juzga importantes. De extraordinaria puede calificarse también la reunión, y principalmente por los acontecimientos de que ha venido acompañada y por el número de temas tratado, que ha exigido la constitución de ocho Comisiones.

El 50 aniversario se ha celebrado dentro de una tónica de trabajo extraordinario, ya que ha sido una de las reuniones que ha elaborado en primera y segunda discusión un número de documentos internacionales mucho mayor que el que normalmente venían siendo elaborados por las Conferencias anteriores. La Conferencia se ocupó de documentos considerados de mayor urgencia e importancia internacional y estuvo acompañada de «acontecimientos» políticos que fueron de universal aceptación por todos los países asistentes.

Los «acontecimientos» importantes que se produjeron en el 50 aniversario fueron: la presencia de Su Santidad Pablo VI y la lectura de su importante mensaje a la Conferencia; igualmente tuvo importancia la presencia del pastor Eugenio Carson Blake, secretario general del Consejo Ecuménico de Iglesias, y el secretario general de las Naciones Unidas U Thant, que pronunció un importante discurso; el Emperador de Etiopía y otros Jefes de Estado también dirigieron unos saludos a la Conferencia, llenos de cordial cooperación internacional.

Los trabajos ordinarios de la Conferencia fueron los siguientes:

La exposición y crítica de la Memoria del director general, señor Morse, en torno al programa mundial del empleo, que mereció la aprobación general de su contenido por la Conferencia.

La Conferencia constituyó ocho Comisiones de trabajo, que se ocuparon de los siguientes temas:

II.—Proyecto de programa y presupuesto.

III.—Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

IV.—Adopción de un Convenio y de una Recomendación relativos a la inspección del trabajo en la agricultura (segunda discusión).

V.—Adopción de un Convenio y de una Recomendación relativos al Seguro de Enfermedad. Revisión de los Convenios 24 y 25 (segunda discusión).

VI.—Adopción de anteproyectos de un Convenio y de una Recomendación relativos a las vacaciones pagadas (primera discusión).

VII.—Adopción de anteproyectos de un Convenio y de una Recomendación relativos al salario mínimo (primera discusión).

VIII.—Adopción de un anteproyecto de Recomendación relativo a los programas especiales de empleo y de formación para los jóvenes, con miras al desarrollo (primera discusión).

IX.—Adopción de los informes sobre el programa y la estructura de la O. I. T.

La importancia de la Conferencia en su 50 aniversario se patentiza por los siguientes datos: de sus 121 Estados miembros, 111 estuvieron representados en la reunión. El número total de delegados y de consejeros técnicos acreditados fue de 1.361, distribuidos así:

228 delegados y 459 consejeros técnicos gubernamentales.

106 delegados y 206 consejeros técnicos empleadores.

108 delegados y 252 consejeros técnicos trabajadores.

La Mesa de la Conferencia tuvo la siguiente composición: Presidente, el señor Jean Möri, delegado de los trabajadores (de Suiza), y el vicepresidente del Consejo de Administración de la O. I. T.; vicepresidente gubernamental, el señor Angel Tzankof, delegado gubernamental de Bulgaria; vicepresidente empleador, el señor Edwin P. Neilan, delegado empleador de los Estados Unidos; vicepresidente empleador, el señor Albert Ernest Monk, delegado trabajador de Australia.

El discurso leído por Su Santidad en la sesión del día 10 de junio fue acompañado de las muestras de mayor solemnidad por parte de la Conferencia. Las Delegaciones de los distintos países lo siguieron con la máxima atención y admiración, así como con la más respetuosa y cálida aprobación a su contenido, cuyas partes más destacadas reproducimos aquí, optando al hacerlo por la transcripción literal de algunos de sus pensamientos más importantes antes que hacer la síntesis de las ideas que expuso. Su Santidad dijo:

El desarrollo es el nuevo nombre de la paz... Habéis recurrido a un instrumento que podría bastar para hacer la apología de vuestra institución: El tripartismo... Luchar valientemente, incansablemente, contra los abusos que

cada día surgen y contra las injusticias que sin cesar se renuevan, obligan a que los intereses particulares se sometan a una visión más amplia del bien común, adaptar las antiguas disposiciones a las nuevas necesidades, suscitar otras, empeñad a las naciones a ratificarlas y tomar las medidas para hacerlas respetar, porque es necesario repetir: Sería inútil proclamar derechos si, al mismo tiempo, no se pone en práctica todo para garantizar el deber de respetarlos, por todos, en todas partes y para todos... Dominando todas las fuerzas disolventes de la contestación y de la confusión... Es preciso ahora que empleéis los medios para asegurar la participación orgánica de todos los trabajadores, no sólo en los frutos de su trabajo, sino también en las responsabilidades económicas y sociales de las que depende su porvenir y el de sus hijos... Dentro de la crisis que sacude la civilización moderna, la espera de los jóvenes es ansiosa e impaciente: seamos abrirles los caminos del futuro, proponerles tareas útiles y prepararlos para ellas... Crear las condiciones no sólo teóricas, sino también prácticas, para un verdadero Derecho internacional del trabajo en la escala de los pueblos... Una voluntad común, cuya expresión podrían y deberían darla progresivamente vuestros convenios libremente elaborados... en esa dirección habéis de progresar.

La Conferencia dedicó un día de trabajo a la celebración de una ceremonia conmemorativa del 50 aniversario de la fundación de la O. I. T. En este día pronunciaron alocuciones el secretario general de las Naciones Unidas, U Thant; el presidente de la Corte Internacional de Justicia, señor José L. Bustamante y Rivero; el consejero federal señor Hans Schaffner, representante del Consejo Federal de Suiza; el presidente del Consejo de Administración de la O. I. T., señor George L.-P. Weaver; el presidente del Grupo de los Empleadores de la Conferencia, señor Pierre Waline; el presidente del Grupo de los Trabajadores, lord Collison; el director general de la O. I. T., señor David A. Morse, y los señores Gullmar Bergenström, presidente de la Organización Internacional de Empleadores; Bruno Storti, presidente de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres; Renato Bitossi, presidente de la Federación Sindical Mundial, y Maurice Bouladoux, presidente de la Confederación Mundial del Trabajo.

Destacamos a continuación uno de los párrafos más expresivos del secretario general de las Naciones Unidas, alusivos al tripartismo y al concepto de universalidad. Dijo así:

Por la composición tripartita de esta Organización, que no tiene equivalente en ningún otro lugar, pueden ustedes contribuir de manera especialísima a los esfuerzos encaminados a integrar el conjunto de la sociedad en el movimiento de cooperación internacional organizada... No habrá paz estable mientras la composición de las Naciones Unidas y su influencia efectiva no se extiendan al mundo entero y mientras los objetivos y principios de la Carta

no sean reconocidos y aceptados en todas partes. Si uno cualquiera de los miembros de la Comunidad Mundial de Naciones está ausente de nuestra Asamblea, es nuestra propia estructura la que se ve debilitada y la eficacia de nuestros esfuerzos al que se ve limitada.

El presidente del Tribunal Internacional de Justicia, señor Bustamente, así como el presidente del grupo de los empleadores, señor Waline (francés), de los trabajadores, lord Collison (inglés) y los señores Bitossi y Storti, ensalzaron la obra legislativa de la O. I. T. y el sistema del tripartismo, que había permitido llegar a elaborar un Código Internacional del Trabajo, en constante revisión y ampliación. Se refirieron también a las tareas de asistencia técnica, cada día más importante. El presidente del Consejo de Administración se refirió, entre otros asuntos, a la continuación de la descentralización y a la regionalización, que permitirá responder en forma más rápida a las necesidades de los Estados miembros. Se refirió también a la formulación de la *política económica y social* de la O. I. T. (términos sobre los que en otro lugar hemos señalado la necesidad de que aparezcan estrechamente interrelacionados en el plano internacional en los futuros planteamientos de la Conferencia). También aludió a la implantación de un orden mundial en que reine la paz permanente, basada en los principios de la *justicia social y económica* para todos los pueblos del mundo. Entendemos que la *justicia económica* para todos los pueblos del mundo ha de significar o hemos de interpretarla por las palabras del presidente del Consejo de Administración de la O. I. T. como una invitación a la Conferencia para que se ocupe en sus más inmediatas reuniones de lograr los adecuados instrumentos internacionales que apoyen los principios de una *justicia económica* en las relaciones internacionales: mercantiles, industriales y agrícolas que mantienen los países ricos con los países pobres, y cuyo estado de abandono y deterioro o fracaso internacional hemos dejado expuesto en páginas anteriores.

Hemos dicho anteriormente que la Conferencia Internacional de Trabajo, uno de los aciertos que tuvo al conmemorar su 50 aniversario, fue la de preparar una reunión con un programa intenso, extraordinario de trabajo, para lo que necesitó constituir ocho Comisiones, que se ocuparon de su dilatado orden del día.

Pasamos a continuación a exponer brevemente:

EL PROGRAMA MUNDIAL DEL EMPLEO.—Más de 250 oradores, entre representantes de los Gobiernos, de los empleadores, de los trabajadores y de las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales intervinieron en

un debate general, comentando la Memoria del director sobre el programa mundial del empleo.

Dos conclusiones sacó el director general del debate: primero, que «se debería perseguir conscientemente el objetivo de lograr mejoras importantes en los niveles de vida de los millones de personas abrumados por la miseria en los países en desarrollo», y segundo, «que se debería afrontar la realidad de que, aun aplicando las medidas más eficaces de control demográfico, la población del mundo continuará aumentando rápidamente en un futuro inmediato».

«El programa mundial del empleo, dijo el señor Morse, debería ser considerado como un intento de organizar de manera mejor y más humana la producción y de distribuir sus beneficios en todo el mundo. Se dedicaría especial atención al empleo y a la formación de los trabajadores rurales y de los jóvenes.»

EXAMEN DEL PROGRAMA Y DE LA ESTRUCTURA DE LA O. I. T.—La Conferencia aprobó la división de las actividades de la O. I. T. en tres programas principales: desarrollo de los recursos humanos, condiciones de trabajo y de vida y desarrollo de las instituciones sociales. Aun reconociendo la interdependencia de estos programas, la Conferencia estimó que en las circunstancias actuales conviene otorgar prioridad al desarrollo de los recursos humanos, considerado no como un fin aislado, sino como un medio de lograr aumentos reales de los niveles de ingresos y de vida.

En lo que se refiere a la estructura de la O. I. T., las discusiones tuvieron por tema la adaptación de la Organización a las necesidades de un mundo en evolución. En razón de la complejidad de ciertos aspectos, la Conferencia decidió remitir las cuestiones de estructura al Consejo de Administración, invitándole a examinarlas con mayor detalle a efectos de someter nuevas propuestas a la Conferencia en su próxima reunión.

INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN LA AGRICULTURA.—La Conferencia adoptó un Convenio y una Recomendación, cuyo objeto es el mejoramiento de las condiciones de trabajo en la agricultura mediante la inspección regular de los sitios de trabajo efectuada por funcionarios independientes y debidamente capacitados. Ambos textos fueron aprobados por unanimidad.

El Convenio abarca «las Empresas o parte de Empresas que se dedican a cultivos, cría de ganado, silvicultura, horticultura, transformación primaria de productos agrícolas por el mismo productor o cualquier otra forma de actividad agrícola». El Convenio se aplica al personal asalariado, aprendices, cualquiera que sea la forma de remuneración; a los pequeños arren-

datarios, aparceros y categorías similares de trabajadores agrícolas, a los socios cooperativistas y a los miembros de la familia del productor.

Los países que ratifiquen el Convenio se comprometen a «mantener un sistema de inspección del trabajo en la agricultura», que se aplicará a las Empresas que ocupen «trabajadores asalariados o aprendices, cualesquiera que sean la forma de su remuneración y la índole, forma o duración de su contrato de trabajo».

La Recomendación, que no exige ser ratificada, incluye varias sugerencias tendentes a que puedan desarrollarse en cada país sistemas eficaces y responsables de inspección del trabajo en la agricultura.

ASISTENCIA MÉDICA Y PRESTACIONES DE ENFERMEDAD. (Revisión de los Convenios núms. 24 y 25).—La Conferencia adoptó un Convenio y una Recomendación tendentes a proteger a los trabajadores y sus familias en caso de enfermedad.

El nuevo Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad revisa los Convenios relativos al Seguro de Enfermedad de 1927. Una de las novedades introducidas por este instrumento la constituye la obligación de incluir en los regímenes de protección contra la enfermedad la asistencia médica preventiva, al lado de la curativa. El Convenio contiene normas mínimas con respecto a las personas protegidas, la extensión de la asistencia médica, la cuantía de las prestaciones monetarias y las condiciones que regirán la concesión de prestaciones, así como disposiciones relativas a la participación en los gastos y la igualdad de trato de nacionales y no nacionales.

La Recomendación prevé normas más elevadas en cuanto a las categorías de personas protegidas y las prestaciones que las prescritas por el Convenio, y que deben ser aplicadas a medida que se van desarrollando los sistemas de asistencia médica y de prestaciones monetarias.

VACACIONES PAGADAS: REVISIÓN DEL CONVENIO NÚM. 52.—Por estimar rebasadas por la evolución social las normas establecidas en el convenio número 52 sobre las vacaciones pagadas, de 1936 (en enero de 1969 había sido ratificado por cincuenta y cuatro países), la Conferencia adoptó un anteproyecto de reglamentación internacional que toma en cuenta la extensión continua del derecho a vacaciones anuales y el progreso técnico y económico de los últimos tres decenios. En su óptica, el campo de aplicación del nuevo instrumento debe, en principio, abarcar a todos los trabajadores, y la duración de las vacaciones no debe ser inferior a tres semanas anuales. La Conferencia estimó, además, que las personas menores de dieciocho años deberían



tener derecho a vacaciones pagadas de mayor duración que el mínimo de tres semanas.

**FIJACIÓN DE SALARIOS MÍNIMOS.**—La Conferencia adoptó los proyectos de un convenio y una recomendación sobre fijación de salarios mínimos y problemas conexos, con especial referencia a los países en vías de desarrollo. Los instrumentos propuestos completarán y pondrán al día el Convenio y la Recomendación sobre métodos para la fijación de salarios mínimos, adoptados por la O. I. T. en 1928.

El nuevo proyecto de convenio va más lejos que su predecesor, ya que exige la fijación efectiva de salarios mínimos por parte de los Gobiernos que lo ratifiquen. Tanto el proyecto de convenio como el proyecto de recomendación abarcan más categorías de trabajadores que los instrumentos anteriores. Además, los nuevos instrumentos especificarán los criterios a seguirse para fijar salarios mínimos. Entre los factores que deberán tomarse en cuenta para determinar el nivel de los salarios mínimos se incluyen consideraciones sociales, tales como las necesidades de los trabajadores y de sus familias y el nivel de vida relativo que impera en el país, y consideraciones económicas tales como los niveles de empleo, la balanza comercial del país y la tasa de aumento de productividad. Se suprime la posibilidad del pago de los salarios mínimos en especie. Este convenio en enero de 1969 había alcanzado setenta y seis ratificaciones, igualándole en cuanto al número de ratificaciones los convenios núms. 14 y 87, sobre descanso semanal (1921) y Libertad sindical (1948), respectivamente. Le exceden, en cuanto al número de ratificaciones, los convenios núm. 11, ochenta y cinco ratificaciones. Derecho de asociación en la Agricultura (1921); núm. 29, Trabajo forzoso, cien ratificaciones (1930); núm. 98, Derecho de sindicación y negociación colectiva, ochenta y seis ratificaciones (1949), y núm. 105, Abolición del trabajo forzoso, ochenta y tres ratificaciones (1957).

**PROGRAMAS ESPECIALES DE EMPLEO Y FORMACIÓN PARA LOS JÓVENES.**—La Conferencia inició una primera discusión sobre los programas especiales de empleo y de formación para los jóvenes con miras al desarrollo. La Conferencia examinó la adopción de una recomendación sobre este tema. Estos programas abarcan a dos categorías principales de jóvenes: la primera destinada a los que presenten deficiencias educativas o de otra índole, y la segunda destinada a permitir que los jóvenes dotados de calificaciones técnicas o pedagógicas las utilicen en servicio de la comunidad.

Estos programas no deben causar perjuicio alguno a las medidas generales de política de empleo y deben ser definidos claramente por la autoridad

competente y estar sujetos a revisión periódica. Finalidad esencial de estos programas debe ser mejorar las calificaciones, conocimientos y experiencias de los participantes.

La mayoría de los Gobiernos opinaron que la participación en los programas debe ser, en principio, voluntaria, pero que, en ciertos casos, puede ser obligatoria según las circunstancias y necesidades del país y de las personas interesadas.

Las conclusiones se refirieron a la selección de candidatos, el contenido de los programas, las condiciones de servicio, las disposiciones administrativas, la selección y formación del personal y la cooperación internacional.

La Recomendación propuesta establece que «entre los elementos esenciales que debería incluir todo programa deberían figurar la protección de la dignidad humana, el desarrollo de la personalidad y del sentido de responsabilidad individual y social y el mejoramiento de las calificaciones educativas y profesionales y de la experiencia de trabajo de los participantes».

APLICACIÓN DE CONVENIOS Y RECOMENDACIONES (3).—Los representantes de unos cincuenta Gobiernos presentaron informes escritos u orales a la Comisión, en los que explicaban sus dificultades para cumplir con las normas de la O. I. T. o con su obligación de someter los instrumentos de la O. I. T. a las autoridades nacionales competentes. La Comisión anotó varios casos de progreso, pero también debió considerar casos de evidente incumplimiento con obligaciones internacionales. En lo relativo a algunos de esos casos, se establecerán contactos directos entre la O. I. T. y los Gobiernos interesados a fin de contribuir a la superación de dichas dificultades.

Se subrayó en los debates que las actividades normativas y de supervi-

---

(3) Estos Convenios, agrupados por temas, son: Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948; el Convenio sobre el Derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949; el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930; el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957; el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958; el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951; el Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962; el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947; el Convenio sobre el servicio del empleo, 1948; el Convenio sobre la política del empleo, 1964; el Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928; el Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951; el Convenio sobre la protección del salario, 1949; el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952; el Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962; el Convenio (revisado) sobre la edad mínima (industrial), 1937, y el Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952.

## C R O N I C A S

sión de la O. I. T. continuaban siendo, y debían continuar siendo, uno de sus principales medios de acción.

Este año la Comisión consideró un estudio general preparado por una Comisión de Expertos del Consejo de Administración relativo a las perspectivas de ratificación de diecisiete convenios clave sobre derechos humanos fundamentales, seleccionados para su examen con motivo del cincuentenario de la O. I. T.

HÉCTOR MARAVALL CASESNOVES