



Organización
Internacional
del Trabajo

100
1919-2019

A large, stylized map of the Americas (North and South America) is the central focus. The map is filled with a collage of various people's faces, including men, women, and children, representing diverse cultures and ages. The faces are cut out and pasted onto the map's outline.

UNA VISIÓN
“AMERICANA” DEL
CENTENARIO DE LA OIT:
aproximación a la
comprensión de una
relación histórica

Humberto Villasmil Prieto



JUSTICIA SOCIAL
TRABAJO DECENTE

UNA VISIÓN “AMERICANA” DEL CENTENARIO DE LA OIT:

aproximación a la comprensión
de una relación histórica

Humberto Villasmil Prieto¹

1. Especialista principal en Normas Internacionales del Trabajo y Relaciones Laborales. Equipo de Trabajo Decente y Oficina de los Países de la OIT para el Cono Sur de América Latina, Santiago de Chile. Exprofesor en Derecho del Trabajo de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) de Caracas, Venezuela, y de otras universidades iberoamericanas. Miembro de número de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Las opiniones expresadas en la presente publicación incumben solo al autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización Internacional del Trabajo.

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2019

Primera edición 2019

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones se pueden reproducir sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT

Una visión "americana" del centenario de la OIT: aproximación a la comprensión de una relación histórica. Humberto Villasmil. Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, diciembre de 2019.

ISBN: 9789220315972 (web pdf)

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones se pueden obtener en Avda. Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura, Santiago de Chile, o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: biblioteca_scl@ilo.org.

Edición: Ruth Solero

Diseño y diagramación: Paulina Manzur Morales

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/santiago

TABLA DE CONTENIDOS

PRESENTACIÓN		7
CAPÍTULO I	Origen y contexto de la fundación de la OIT: los primeros veinte años del “corto siglo XX”	9
CAPÍTULO II	La OIT comienza su recorrido centenario: el Tratado de Paz de Versalles y su Título XIII. La conexión americana. La influencia de un país “supuestamente” ausente y la menor de un país presente	23
CAPÍTULO III	La legislación laboral en 1919: los primeros tópicos de regulación. El camino hacia las primeras ratificaciones de convenios de la OIT y algunos nombres ilustres del centenario	39
CAPÍTULO IV	La codificación laboral en América Latina. La primera misión de asistencia técnica: Venezuela, 1936	49
CAPÍTULO V	La Declaración de Filadelfia de 1944	61
CAPÍTULO VI	América llegaba antes	71
CAPÍTULO VII	Los orígenes de la cooperación técnica en las Américas. La misión Beaglehole. El Programa Andino	83
REFERENCIAS	Referencias bibliográficas	93
	Índice de nombres	96

PRESENTACIÓN

El 2019 fue un año de extraordinaria significación para la Organización Internacional del Trabajo, pues conmemoró el centenario de su fundación. Desde sus inicios, la historia de la OIT y la del continente americano han estado estrechamente vinculadas. Cabe destacar, por ejemplo, que de los 42 Estados signatarios del Tratado de Paz de Versalles en 1919, 19 provenían de las Américas, y que, a solo seis años de su creación, en 1925, el primer Director General de la OIT, Albert Thomas, realizó una misión al sur del continente, donde visitó Brasil, Uruguay, Argentina y finalmente Chile. También durante ese año, Chile fue el primer país del continente en ratificar un Convenio Internacional del Trabajo.

Después de cien años, la región de las Américas es hoy la segunda en el mundo en los índices de ratificación de convenios, siendo solo superada por Europa. Además, los órganos de control de aplicación de las Normas Internacionales del Trabajo han desempeñado un papel crucial en la región, habiendo contribuido no solo a resolver problemas de aplicación o de adecuación de las legislaciones nacionales con los convenios de la OIT, sino muy especialmente a la modernización de las legislaciones laborales de todo el continente.

En este contexto histórico, el centenario de la OIT es una oportunidad privilegiada para revisar esta historia en común, los diversos episodios que han marcado esta relación y reflexionar sobre aquellos personajes de diferentes perfiles y nacionalidades que han sido protagonistas de esta historia.

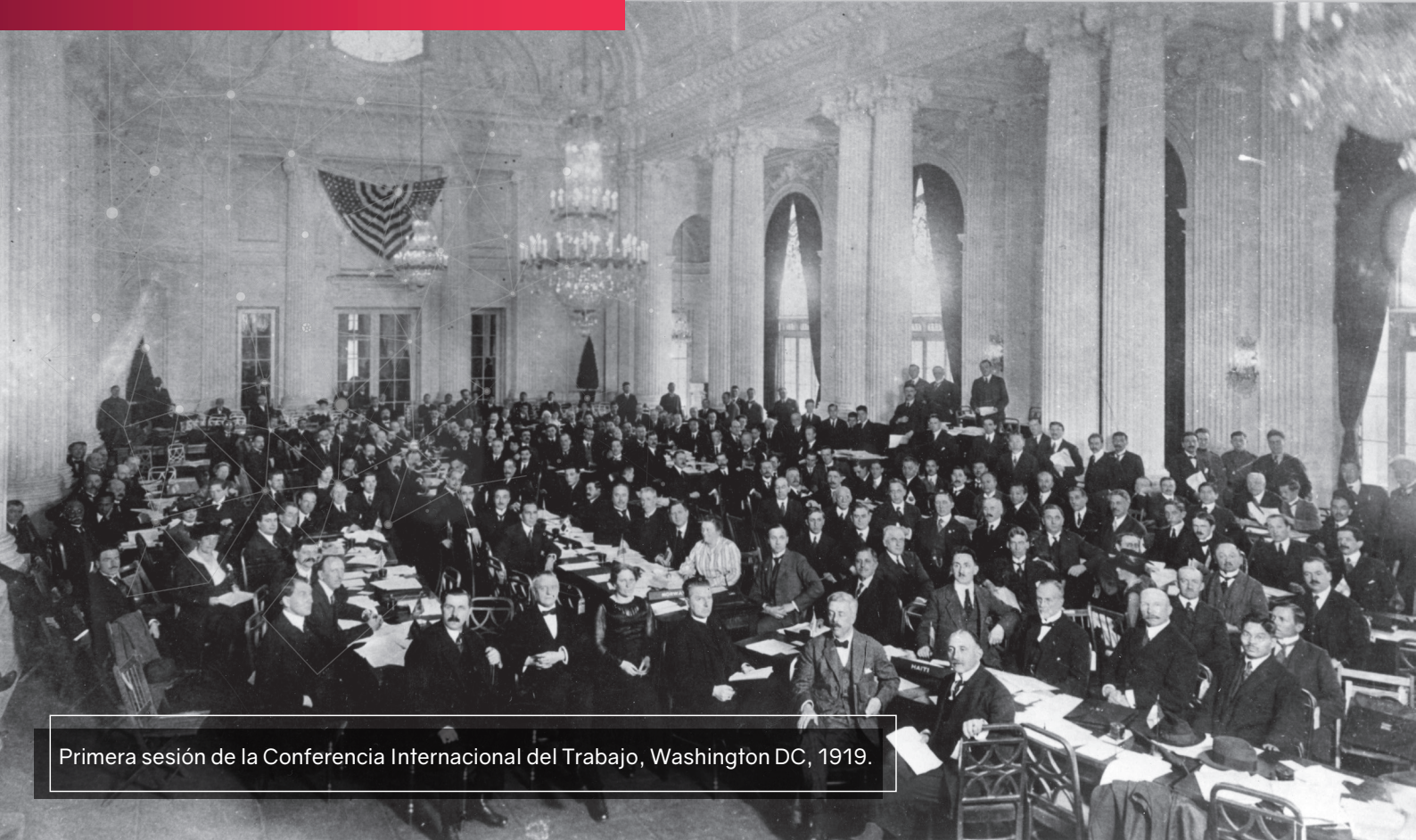
Esta publicación es un aporte invaluable en ese sentido. A través de sus diversos pasajes es posible encontrar testimonios clave de esta larga relación y el recordatorio de que –tal como lo destaca esta publicación–: “América llegaba antes”.

Quisiera agradecer y reconocer en especial al autor de esta publicación, el especialista en Normas Internacionales del Trabajo y Relaciones Laborales de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, Humberto Villasmil Prieto.

Mis agradecimientos también a quienes contribuyeron en el proceso de elaboración de este trabajo: Irene Vera, Sonia Alvarez y Loreto Flores, de la Oficina para el Cono Sur de América Latina.

En las puertas de un nuevo siglo para la OIT, espero que esta publicación sea también un aporte frente a los nuevos desafíos que se presentan, confiando que la OIT y sus constituyentes, gobiernos, trabajadores, y empleadores, continuemos trabajando juntos para cumplir nuestro mandato de promover el trabajo decente para la paz y la justicia social.

Fabio Bertranou
Director Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina



Primera sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Washington DC, 1919.

CAPÍTULO I

Origen y contexto de la fundación de la OIT: los primeros veinte años del “corto siglo XX”



JUSTICIA SOCIAL
TRABAJO DECENTE

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) nació en 1919, cuando el mundo vivía el fin de una de las dos guerras mundiales que vio pasar el siglo XX, un “siglo corto” (Hobsbawm, 1998) que comenzó en 1919 con el fin de la Primera Guerra Mundial y terminó con la caída del Muro de Berlín en 1991.

La OIT es una agencia especializada de las Naciones Unidas, más antigua que esta, como veremos más adelante. Es la única de conformación tripartita, caso inédito en cualquier otra experiencia de organismos internacionales. Cuenta con competencias normativas en tanto y en cuanto tiene reconocido un mandato para adoptar convenios internacionales del trabajo, que son tratados internacionales pero con una especificidad que les fue reconocida desde el primer momento.

En palabras de Ernest Mahaim:

“Desde el punto de vista del derecho internacional, la Conferencia Internacional del Trabajo, que formula tales convenios año tras año, es una organización que no tiene precedentes. No es una asamblea de plenipotenciarios habilitados para firmar en nombre de sus gobiernos, sino una especie de parlamento internacional, en el cual el voto es personal y una mayoría de los dos tercios obliga a todos los Estados Miembros de la Organización, si bien las obligaciones que contraen son limitadas: están meramente obligados a someter los proyectos de convenio a sus parlamentos respectivos en el plazo de un año. Una vez ratificados por los parlamentos, pasan a ser convenios propiamente dichos, y un sistema de sanciones garantiza su cumplimiento”. (p. 315)

La expresión “corto siglo XX” ha sido utilizada por diversos historiadores, especialmente por Eric J. Hobsbawm, representante de la escuela de historiadores marxistas británicos para referirse al período posterior a 1917 o 1918, entendiendo que los tres primeros lustros del siglo XX eran en cierta medida una prolongación del siglo XIX. Ciertamente, el fuerte impacto y las grandes consecuencias de la Primera Guerra Mundial y de la Revolución bolchevique explican –desde esta particular visión– que se considere ese momento como el punto divisorio entre los siglos XIX y XX.

Para Hobsbawm, el “corto siglo XX” abarcaría los años 1917-1991, lo que se explica por la relevancia que da al surgimiento y derrumbamiento de la Unión Soviética, entendiendo que la alternativa planteada por el comunismo al capitalismo representa el hecho definitorio del siglo. Se comparta o no este último criterio, los historiadores en general reconocen que los años de la Gran Guerra suponen una división fundamental en la historia europea y –aunque en menor medida– en la mundial.

Esta teorización de los siglos cortos, además, quiso poner de relieve, entre otras cosas, que suelen ser siglos particularmente violentos, como lo fue, en efecto, el siglo XX.

En 1918, cuatro años después de haber estallado la Primera Guerra Mundial, el presidente Woodrow Wilson –a quien la ciudad de Ginebra rinde homenaje perenne por lo que se explicará a continuación– pronunció un discurso ante el Congreso de los Estados Unidos que fue conocido como “los catorce puntos de Wilson”, lo que resultó determinante para el nacimiento de la OIT². El último de estos puntos señalaba que para que la guerra terminara y no hubiera una segunda –y en esto evidentemente se equivocaba– era necesario crear una Liga o Sociedad de las Naciones que fuese capaz de garantizar la paz en el mundo³. En ese momento se daba el mensaje que justificó también el nacimiento de la OIT dado que esta nació en 1919, junto a la Liga de las Naciones, en el mismo Tratado de Paz. Esto explica el preámbulo de la Constitución de la OIT: “Considerando que la paz universal y permanente solo puede basarse en la justicia social”.

En 1918, cuatro años después de haber estallado la Primera Guerra Mundial, el presidente Woodrow Wilson pronunció un discurso ante el Congreso de los Estados Unidos que fue conocido como “los catorce puntos de Wilson”, lo que resultó determinante para el nacimiento de la OIT.

Esta circunstancia es muy relevante, porque ese “matrimonio” no se mantuvo. Entre los más ilustres “cadáveres” del fin de la Segunda Guerra Mundial –quizás el más emblemático– estuvo la Liga de las Naciones. La Conferencia de San Francisco de 1945 significó el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas. Con todo, en una circunstancia tan brillante como inédita sobre la cual volveremos más adelante, la OIT, que había nacido como una agencia especializada de la Liga de las Naciones, logró esquivar aquella circunstancia histórica en la que pudo haber desaparecido junto con esta última.

2. En sus memorias y a propósito de la decisión de Wilson de asistir personalmente a la Conferencia de Paz, Samuel Gompers (1960) escribió: “Los duros y agobiadores meses de discusión se dejaban sentir en nuestro presidente. Desde el principio dudé de lo conveniente que sería volver a Europa. Causó verdadero júbilo la decisión de Wilson de asistir en persona a la Conferencia de la Paz. La aclamación con que fue acogido por personas de todas las clases sociales le dio un gran poder y una abrumadora responsabilidad. Era considerado como el portavoz del nuevo ideal” (p. 449).

3. “14. La creación de una asociación general de naciones, a constituir mediante pactos específicos con el propósito de garantizar mutuamente la independencia política y la integridad territorial, tanto de los Estados grandes como de los pequeños”.

La fundación de la OIT se decidió en el Tratado de Paz de Versalles,⁴ que fue ante todo un tratado de paz, un tratado militar que redefinió las fronteras europeas, redefinición que estuvo indudablemente en la raíz de los motivos que justificaron, para algunas de las potencias involucradas, el estallido de la Segunda Guerra Mundial en 1939.

En América Latina los años previos a la Primera Guerra Mundial fueron indudablemente convulsos. En 1902 se declaró la independencia de Cuba y al año siguiente la de Panamá. En 1911, tres años antes de que estallara la Primera Guerra Mundial y de la apertura, ese mismo año, del canal de Panamá –cuando en la madrugada del 15 de agosto, el SS Ancón, de bandera estadounidense, se convirtió en el primer barco que cruzó el canal interoceánico, los Estados Unidos tomaron el control de las aduanas en Nicaragua, lo que ya habían hecho en la República Dominicana en 1905.

En 1914 los Estados Unidos ocuparon el puerto de Veracruz, en 1915 Haití y en 1916 la República Dominicana, ocupación que duraría hasta 1924. Además, los Estados Unidos invadieron dos veces Nicaragua durante las primeras tres décadas del siglo pasado: la primera de 1909 a 1925 y la segunda de 1927 a 1933.

El “corolario Roosevelt” de la Doctrina Monroe se había expresado de manera contundente y, junto con la política del Gran Garrote (*Big Stick*) del republicano Theodore Roosevelt (1901-1909) –“Speak softly and carry a big stick” (“Habla suavemente y lleva un gran garrote”)–, orientaron la acción exterior de los Estados

Unidos en aquel tiempo previo a la Primera Guerra Mundial y durante su desarrollo hasta 1919.

La fundación de la OIT se decidió en el Tratado de Paz de Versalles, que fue ante todo un tratado de paz, un tratado militar que redefinió las fronteras europeas, redefinición que estuvo indudablemente en la raíz de los motivos que justificaron, para algunas de las potencias involucradas, el estallido de la Segunda Guerra Mundial en 1939.

Como fundamento de todo aquello, estaba la *teoría del control de los canales (de las rutas marítimas) naturales* que conducirían al canal de Panamá, cuyo escenario era precisamente el mar Caribe. Esta doctrina, que había surgido en torno a la dominación de Cuba y de todo el Caribe –definido como *Mare Nostrum*– por los Estados Unidos, tuvo un fundamento teórico determinante en la obra del capitán de navío Alfred Thayer Mahan, cuyo pensamiento venía a actualizar la doctrina del “Destino manifiesto”⁵.

4. La Liga de las Naciones debió esperar para su apertura la entrada en vigor del Tratado de Paz de París, pero la OIT no. Así pues, la primera Conferencia Internacional del Trabajo de 1919 (Washington) tuvo lugar durante el otoño europeo.

5. Según Ramón Grosfoguel (2007): “Como una manera de asegurar la defensa del futuro canal, Mahan recomendó que antes de construirlo Estados Unidos debía adquirir Hawai y controlar militarmente las cuatro rutas marítimas caribeñas al noreste del canal. Las cuatro rutas que él identificó fueron: Paso de Yucatán (entre Cuba y México), Paso de los Vientos (la principal ruta norteamericana de acceso al canal entre Cuba y Haití), Paso de la Mona (entre Puerto Rico y la República Dominicana) y Paso de Anegada (cerca de St. Thomas en las aguas orientales de Puerto Rico). Mahan recomendó a las élites norteamericanas la construcción de bases navales en estas zonas como paso previo a la construcción de un canal y como paso indispensable para transformar a los Estados Unidos en una superpotencia”.

Firmaron el Tratado de Paz de Versalles y fueron por ende miembros originarios de la Sociedad de las Naciones los Estados beligerantes en el conflicto: Alemania, Bélgica, Bolivia, Brasil, Imperio británico, Canadá, Australia, Sudáfrica, Nueva Zelanda, India, China, Cuba, Ecuador, Francia, Grecia, Guatemala, Haití, Hejaz, Honduras, Italia, Japón, Liberia, Nicaragua, Panamá, Perú, Polonia, Portugal, Rumania, Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos, Siam (Tailandia), Checoslovaquia y Uruguay.

Otros Estados que se habían declarado neutrales en algún momento de la guerra fueron invitados a acceder al Tratado: la Argentina, Chile, Colombia, Dinamarca, Holanda, Noruega, Paraguay, Persia, El Salvador, España, Suecia, Suiza y Venezuela.

Como se deduce, de 33 Estados firmantes del Tratado, miembros originarios de la Sociedad de las Naciones, 13 fueron del continente americano (Estados Unidos, Canadá y América Latina), esto es, el 39% de los países fundadores. De 13 Estados invitados a acceder al pacto, 6 fueron países latinoamericanos.

En consecuencia, de 46 Estados fundadores, 19 (41,3%) fueron países del continente americano y 17 (36,9%) de América Latina. Costa Rica ingresó a la OIT en 1920⁶, la República Dominicana no lo hizo sino hasta 1924⁷ y México en 1931, cuando era presidente Pascual Ortiz Rubio y canciller de la República Genaro Estrada Félix, un diplomático de enorme influencia en el derecho internacional público, creador de la Doctrina Estrada. Los Estados Unidos y Ecuador ingresaron a la OIT recién 1934 y si bien fueron firmantes del Tratado, sus Parlamentos nacionales respectivos no lo ratificaron.

El Senado de los Estados Unidos rechazó la adhesión del país al Tratado de Versalles y, por ende, no fueron parte de la Sociedad de las Naciones, a pesar de que el artículo 21 de su Pacto constitutivo señalaba que “los compromisos internacionales, tales como los tratados de arbitraje, y las inteligen-

De 46 Estados fundadores de la OIT, 19 (41,3%) fueron países del continente americano y 17 (36,9%) de América Latina.

cias regionales, tales como la **Doctrina Monroe** [*América para los americanos*], que aseguran el mantenimiento de la paz, no se consideraran incompatibles con ninguna de las disposiciones del presente Pacto”⁸.

La Doctrina Monroe de 1823 había definido “(...) un contradictorio aislacionismo expansionista: aislacionista con respecto a Europa y expansionista con respecto a América” (Gaztambide-Géigel, 2006, p. 32).

6. Costa Rica era un país aliado en la guerra, pero sufrió un golpe de Estado en 1917 que tuvo como consecuencia que su gobierno no fuese reconocido por los Estados Unidos, por lo que no fue incluido en la lista de países invitados a participar de la Conferencia de Paz. Véase: Herrera León (2013, p. 129).

7. La República Dominicana, por su parte, si bien fue invitada al pacto en virtud de su neutralidad en el conflicto, en ese momento se encontraba carente de gobierno y bajo tutela estadounidense, lo que determinó que no se uniera hasta 1924. Véase Herrera León (2013, p. 129).

8. Doctrina Monroe. Presidente James Monroe. Sexto discurso ante el Congreso de los Estados Unidos de América, 1823. Las negrillas y cursivas son nuestras.

El caso de México fue del todo distinto, pues el país no fue invitado a la Conferencia de Paz de París, lo que ameritará una referencia puntual más detenida dado que constituyó un verdadero agravio diplomático que no se reparó sino hasta 1931. La Constitución mexicana de 1917 –que acaba de celebrar su 102° aniversario–, discutida y adoptada en el Palacio de Iturbide de la ciudad de Querétaro, fue la primera Constitución del mundo que incorporó en su articulado los derechos sociales. El Título Sexto de aquel texto se denominaba precisamente “Del Trabajo y la Previsión Social”. Promulgada el 5 de febrero de 1917, se anticipó dos años a la Constitución de la República de Weimar y a la Constitución de la OIT, ambas de 1919. Pero incluso el más célebre y estudiado artículo de la Constitución mexicana de 1917, el artículo 123 (con sus treinta numerales), el único que integraba el Título Sexto (“Del Trabajo y la Previsión Social”) tuvo para muchos historiadores y juristas una influencia directa en el Tratado de Versalles de 1919, instrumento que significó la carta de nacimiento de la OIT, que conmemora este año su centenario.

Esta tesis se sustentaría en una lectura contrastada del mencionado artículo 123 con el artículo 427 del Tratado de Versalles, conocido como la “Carta del Trabajo” y que formó parte de la Constitución de la OIT. Ambos textos guardan similitudes del todo sorprendentes en lo que refiere a las materias que serían después objeto de los primeros convenios internacionales adoptados por la OIT: salario, jornada, derecho al descanso, trabajo infantil y derecho de asociación, entre otros:

“Lo cierto del caso es que se puede descubrir una correspondencia casi exacta entre la mayoría de los “métodos y principios” recogidos en el artículo 427 y el artículo 123. A de la Constitución mexicana de 1917.

El numeral 2, “el derecho de asociación para todos los objetos no contrarios a las leyes, tanto para los asalariados como para los empleadores”, correspondería al número XVI del artículo 123; el numeral tercero, “el pago a los trabajadores, de un salario que les asegure un nivel de vida conveniente, tal como se comprende en su tiempo y en su país”, correspondería con el numeral VI del artículo 123; el numeral cuarto, “la adopción de la jornada de ocho horas o de la semana de cuarenta y ocho horas, como objetivo a alcanzar en todas partes en que aún no haya sido obtenido”, correspondería al numeral I del artículo 123; por su parte, el numeral 5, “la adopción de un descanso hebdomadario de veinticuatro horas como mínimo, que debería comprender el domingo, siempre que fuera posible”, equivale al numeral IV del artículo 123; mientras que el numeral 6, “la supresión del trabajo de los niños y la obligación de introducir en el trabajo de los jóvenes de ambos sexos las limitaciones necesarias que les permitan continuar su educación y asegurar su desarrollo físico”, corresponde al numeral III del artículo 123; y, por fin, el 7, “el principio del salario igual, sin distinción de sexo, por un trabajo de igual valor”, correspondería al numeral VII del artículo 123”. (Villasmil Prieto, 2011, p. 4)

Pero por celebrísimo que fuera el artículo 123, no fue el único de aquella Constitución que en una perspectiva histórica y desde la OIT habría que destacar. El artículo 5 de la Constitución de Querétaro de 1917 dispuso: “Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123 (...)”.

Esta norma de 1917 se adoptó nueve años antes de la Convención de la Sociedad de las Naciones sobre la Esclavitud, de 1926, y trece años antes del Convenio de la OIT sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29).

Pero esta tesis ha sido igualmente postulada por prestigiosos historiadores latinoamericanos que se han dedicado de manera sistemática al estudio de la relación de la OIT con América Latina. El profesor Fabián Herrera León (2011) señaló lo siguiente:

“La excepcional luna de miel del movimiento obrero organizado con el gobierno mexicano atrajo la atención del cuerpo de funcionarios internacionales que dirigían la labor permanente de la OIT. La Constitución de 1917 ya brindaba a México cierta reputación dentro de esta organización ginebrina, pues consagraba en su texto principios vanguardistas en materia de derecho social y laboral. En el marco de las reuniones preparatorias de paz inmediatas a la Primera Guerra Mundial, Samuel Gompers, presidente de la American Federation of Labor de Estados Unidos, había difundido tales contenidos, especialmente los de su artículo 123 –rector del trabajo en México– con la intención de definir las metas de un reformismo social internacional, que serían perseguidas por la OIT”. (pp. 336-355)

La exclusión de México de la Conferencia de Paz de París en 1919 ha ocupado a los historiadores latinoamericanos que se dedicaron a estudiar este tópico.

Como apuntó el profesor Fabián Herrera León (2013):

“[I]a exclusión de México de la Sociedad de Naciones es un problema que debe ser señalado y explicado, pero no por la sola razón de que no contara en aquel momento con las mejores condiciones de gobernabilidad, impedimento principal para que otros países de la región –no obstante su condición neutral o de afortunada beligerancia en el marco del conflicto mundial que había llegado a su fin– recibieran una invitación o con ella pudieran tomar parte en los trabajos de la organización que sería fundada en Ginebra en 1920. Esto no nos permitiría comprender la situación internacional de la Revolución mexicana y, mucho menos, entender las razones por las cuales los principales representantes de Estados Unidos y Gran Bretaña en la Conferencia de París, Woodrow Wilson y Robert Cecil,

respectivamente, tomaron la decisión de no incluir a México en la lista de países neutrales invitados a formar parte de la nueva organización mundial". (p. 129)⁹

Las potencias vencedoras, que evidentemente habían resentido la política de neutralidad del gobierno de Venustiano Carranza, tomaron esa postura y dejaron de invitar a México a la Conferencia de Paz¹⁰. Esto implicaba, entre otras significaciones muy particulares, dejar a un lado a un país que había adoptado la Constitución de Querétaro de 1917 y que desde luego ejercería una lógica influencia en lo que fue el desarrollo del constitucionalismo social y de la legislación laboral en América Latina¹¹.

"En este contexto, la exclusión de México de la Sociedad de Naciones y, por consiguiente, de la Organización Internacional del Trabajo –dada la vinculación establecida entre ambas por el Tratado de Versalles–, debe entenderse como una medida extraordinaria que Estados Unidos y Gran Bretaña consideraron necesaria para solucionar aisladamente sus problemas con este país". (Herrera León, 2011, p. 338)

Aquello, en palabras del profesor Fabián Herrera León, configuraba una "notoria paradoja" (2011, p. 342).

Pero además, como explica el mismo autor:

"La Doctrina Carranza se opondría igualmente a la Doctrina Monroe, reconocida en el artículo 21 del Pacto de la Sociedad de Naciones como una inteligencia regional que no podía entrar en contradicción con el texto medular de la nueva organización. Al tener conocimiento de ello, a través de Alberto J. Pani, observador informal en la Conferencia de Paz de París, el gobierno de Carranza aprovecharía para

9. "En el curso de la conflagración mundial la Revolución mexicana, formalmente neutral, no fue o no quiso ser lo más discreta respecto a las propuestas alemanas de alianza bélica, tan atractivas como suicidas, pero que en ningún momento fueron claramente rechazadas por el gobierno de Venustiano Carranza, que optó más bien por aprovecharlas como recursos de presión indirecta en defensa de los postulados nacionalistas de su nuevo orden constitucional. Por lo que hace a las denuncias de germanofilia en contra del mismo gobierno, siguieron en boca de las compañías petroleras y reproduciéndose en las páginas de la prensa estadounidense, aun después de concluido el conflicto mundial" Herrera León, 2013, p. 131.

10. El telegrama Zimmermann (16 de enero de 1917), despachado por el ministro de Asuntos Exteriores alemán al embajador alemán en México, por el cual Alemania le proponía a México entrar como beligerante en la guerra y abandonar la política de neutralidad del presidente Venustiano Carranza, ha dado lugar a ríos de tinta y todavía se discute si pudo haber definido la suerte de la Primera Guerra Mundial. En particular, Berlín ofrecía a México apoyo financiero para entrar en guerra con los Estados Unidos e intentar recuperar los territorios de Texas, Arizona y Nuevo México, conquistados en el siglo XIX por los Estados Unidos.

11. "La Conférence internationale du Travail, n'étant saisie d'aucune demande officielle d'admission à la Conférence de la part des Gouvernements du Luxembourg, de la République dominicaine et du Mexique, estime qu'il n'y a pas lieu de statuer sur l'admission de ces pays". Bureau International du Travail. Bulletin officiel, vol. 1 (avril 1919-août 1920), p. 449.

anticipar su rechazo a esta vinculación. Las potencias afectadas por la Revolución mexicana no podían encontrar nada de bueno en este discurso exterior". (2013, pp. 132-133)

Albert Thomas –el primer Director General de la OIT– desde un primer momento entendió aquella paradoja e intentó por todos los medios atraerse la voluntad del Estado mexicano para hacerlo miembro de la OIT, lo que aconteció finalmente en 1931. Para evidenciar que la diplomacia mexicana había entendido aquella exclusión como un agravio que debía ser reparado, esta se negó siempre, como se le requirió, a solicitar su ingreso a la OIT. En este sentido:

"La postura del gobierno de Carranza sería ratificada con motivo de la sesión inaugural de la primera Asamblea de la Sociedad de Naciones en noviembre de 1920. En esta ocasión, Carranza declaró que "México no había hecho ni haría nada para ingresar en esa Sociedad internacional, porque las bases sobre las que se ha constituido, no establecen, en cuanto a sus funciones ni en cuanto a su organización, una perfecta igualdad de todas las naciones y las razas". Con esta declaración, Carranza se negaba a aceptar la esencia institucional del nuevo orden internacional y daba inicio a una etapa de relativo aislamiento a la que la Revolución mexicana se entregaría por espacio de una década". (Herrera León, 2013, p. 134)

Precisamente por esto, cuando México finalmente ingresó a la OIT en 1931, el Consejo de Administración se manifestó de la siguiente manera:

"Admisión / México.

El Consejo de Administración tomará nota con satisfacción de que México se ha convertido en Miembro de la Organización Internacional del Trabajo. La admisión de México a la Liga de Naciones fue unánimemente decidida en la 12° Asamblea el 12 de septiembre de 1931. El monto de la contribución mexicana para 1932 fue fijado en 14 unidades presupuestarias.

La Asamblea no tuvo ante sí, como en casos anteriores, una solicitud oficial de admisión del gobierno mexicano. Al comienzo de su sesión, la Asamblea dirigió una invitación unánime al gobierno mexicano que este último aceptó. La Asamblea así "remedió la omisión" que se cometió en 1919 cuando México no fue incluido en la lista de los Estados que fueron invitados a adherirse al Pacto de la Sociedad de las Naciones.

La Organización Internacional del Trabajo no puede dejar de recibir la entrada de este gran país latino de Norteamérica como el quincuagésimo sexto miembro. Su historia pasada, su importancia, los grandes esfuerzos que ha hecho para lograr la pacificación interna y el entusiasmo que sus gobiernos han demostrado al tratar las cuestiones sociales, justifican plenamente la cálida bienvenida de todos los Miembros de la organización.

Como el Consejo de Administración tiene conocimiento, relaciones no oficiales han existido por cierto tiempo entre México y la Oficina, y se han realizado intercambios de información.

En la Memoria anual del Director General a la Conferencia se ha dado testimonio de las diversas etapas de la preparación, adopción y enmienda del **gran Código Mexicano del Trabajo**. Ese Código fue finalmente adoptado el 13 de Agosto de 1931.

El Consejo de Administración recordará los esfuerzos que hicieron los Oficiales de la Conferencia en la decimoquinta sesión para superar, si fuese posible, las dificultades legales que impedían invitar a México a ingresar a la Organización Internacional del Trabajo cuando no era aún un Miembro de la Liga de las Naciones. Ningún medio de vencer esas dificultades fue encontrado en aquel tiempo. ***Es por ello una razón de particular satisfacción que México ingresa ahora a la Organización como un Miembro de la Liga de las Naciones***".¹²

En esa sesión del Consejo de Administración estuvieron presentes personajes de una particular significación en la historia de la OIT, entre otros, Léon Jouhaux, secretario general de la CGT de Francia desde 1909 hasta 1947, Premio Nobel de la Paz en 1951, y Ernest Mahaim, quien había participado en la redacción del Título XIII del Tratado de Versalles y presidido tanto la Conferencia Internacional del Trabajo en 1930 como el Consejo de Administración de la OIT (1931-1932). De parte de la OIT, participaron el Director General, Albert Thomas, Harold Butler, Director General adjunto, y Edward Phelan, Secretario del Consejo de Administración. Tiempo después, estos dos últimos fueron designados Directores Generales de la OIT.

Doce años después se había remediado una omisión que había significado un agravio diplomático del todo injustificado:

12. *Minutes of the 55th Session of the Governing Body of the International Labour Office* (Geneva-october 1931), p. 175. Se consultó la versión en lengua inglesa y la traducción es del autor, así como las negrillas y cursivas incluidas.

“El canciller Alberto J. Pani también tuvo una impresión favorable hacia la Sociedad de Naciones. Le confesó a Nogueira¹³ que México «no es hostil a ella y que el único inconveniente para entrar está en la forma de hacerlo», dado el molesto episodio de su exclusión. El canciller consideraba ineludible un acto contundente de desagravio «para justificar un movimiento de México hacia la Sociedad ante la opinión pública»”. (Herrera León, 2013, p. 141)

El símbolo del desagravio estuvo en que el Gobierno mexicano, habiéndose negado desde un primer momento a solicitar su ingreso a la Organización, recibió finalmente una “invitación unánime” que en definitiva aceptó. Pero además –y esto no es menos simbólico–, el momento de la admisión se produjo en 1931, el mismo año de la adopción de la Ley Federal del Trabajo, *the great Mexican Labour Code*, en palabras del Consejo de Administración. Se reivindicaba al mismo tiempo una tradición de legislación laboral que tuvo en la Constitución de Querétaro un momento estelar y que la Ley Federal del Trabajo de 1931 vino a desarrollar.

Pero, distante aún el inicio del proceso de descolonización, que debió esperar el fin de la Segunda Guerra Mundial, de las Repúblicas del Caribe¹⁴ estuvieron presentes en la Conferencia de Paz de París solo Cuba y Haití.

Las *British West Indies Islands* –las Antillas británicas– no habían accedido a su independencia, como tampoco Surinam o la Guyana inglesa, en territorio continental, ni Belice, en el istmo de Centroamérica, que no nació como república independiente sino hasta 1980. A no dudarlo: “[e]l fin de la Segunda Guerra Mundial trastocó la cartografía política del Caribe” (Ramos, 2016, p. 1).

En 1962 se independizaron Jamaica y Trinidad y Tobago; en 1966 Guyana y Barbados; en 1967 Antigua, Dominica, Granada, San Cristóbal y Nieves, Anguila y Santa Lucía; en 1969 la isla de San Vicente y en 1973, las Bahamas. Es decir que en un plazo de once años doce islas del Caribe lograron su independencia.

Después del fin de la Segunda Guerra Mundial varios países de Asia y de África conquistaron igualmente su independencia, con lo que el número de Estados miembros de la OIT subió exponencialmente, que cuenta

13. Delegado de la Sociedad de Naciones, de misión en México en 1923.

14. “[e]ntre la península de la Florida y las bocas del Orinoco hay una cadena de islas que parecen formar las bases de un puente gigantesco que no llegó a ser construido. Esas islas son a la vez las fronteras septentrionales y orientales del mar del Caribe y del golfo de México, y los nudos terrestres que enlazan por la orilla del Atlántico las dos grandes porciones en que se divide el Nuevo Mundo.” Juan Bosch. “De Cristóbal Colón a Fidel Castro. El Caribe, Frontera Imperial”. Editora Corripio, Santo Domingo, República Dominicana, 2000, decimoprimer edición, p.33.

con 187 a la fecha. La OIT acompañó el proceso de descolonización que avizoraba ya la Declaración de Filadelfia de 1944, que mencionaba la igualdad de derechos “para todos los seres humanos”¹⁵.

Pero esto tuvo un momento especialmente simbólico y relevante para entender cómo el pensamiento y la legislación internacional del trabajo expresaron las distintas etapas históricas: en la Conferencia Internacional del Trabajo de 1947, el 11 de julio –dos años después del fin de la Segunda Guerra Mundial–, se adoptaron cuatro convenios sobre los territorios no metropolitanos: el Convenio sobre política social (territorios no metropolitanos), 1947 (núm. 82)¹⁶, el Convenio sobre normas de trabajo (territorios no metropolitanos), 1947 (núm. 83)¹⁷, el Convenio sobre el derecho de asociación (territorios no metropolitanos), 1947 (núm. 84)¹⁸ y el Convenio sobre la inspección del trabajo (territorios no metropolitanos), 1947 (núm.

85)¹⁹. En conjunto, estos instrumentos tuvieron muy pocas ratificaciones: cuatro el Convenio núm. 82; dos inicialmente el Convenio núm. 83 y solo una a la fecha, pues uno de los dos países ratificantes lo denunció; nueve el Convenio núm. 84 y once el Convenio núm. 85, con un país que lo denunció.

Después del fin de la Segunda Guerra Mundial varios países de Asia y de África conquistaron su independencia, con lo que el número de Estados miembros de la OIT subió exponencialmente. La OIT acompañó el proceso de descolonización que avizoraba ya la Declaración de Filadelfia de 1944, que mencionaba la igualdad de derechos “para todos los seres humanos”.

15. En 1960 la Asamblea General de las Naciones Unidas había adoptado la Resolución 1514 (XV), que declaraba lo siguiente: “1. La sujeción de pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye una denegación de los derechos humanos fundamentales, es contraria a la Carta de las Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y de la cooperación mundiales. 2. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”.

16. Estatus del instrumento: solicitud de información.

17. Estatus del instrumento: solicitud de información.

18. Estatus del instrumento: solicitud de información.

19. Estatus del instrumento: en situación provisoria.

Como se deduce, a la fecha solo veinticuatro ratificaciones de estos cuatro instrumentos se mantienen en vigor. Esto se explica porque el proceso de descolonización fue acaso más rápido que el tiempo que hubiera ameritado que estos tuvieran un margen de aplicación suficiente²⁰.

20. Estos cuatro Convenios adoptados en la misma fecha tuvieron preámbulos muy escuetos y virtualmente idénticos, con lo que a partir de ellos es difícil especular sobre la inteligencia que respecto de la descolonización se tenía en ese momento, al menos en la OIT. (Así, por ejemplo, el Preámbulo del Convenio núm. 85 señala simplemente: "La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo: Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 19 junio 1947 en su trigésima reunión; Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la inspección del trabajo en los territorios no metropolitanos, cuestión que constituye el tercer punto del orden del día de la reunión, y Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional, adopta, con fecha once de julio de mil novecientos cuarenta y siete, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre la inspección del trabajo (territorios no metropolitanos), 1947").



Visita del Director General de la OIT, Albert Thomas a América Latina, 1925.

CAPÍTULO II

La OIT comienza su recorrido centenario: el Tratado de Paz de Versalles y su Título XIII. La conexión americana. La influencia de un país “supuestamente” ausente y la menor de un país presente



JUSTICIA SOCIAL
TRABAJO DECENTE

En Sécheron, frente al lago Lemán, en Ginebra, se levantó en 1923 un edificio diseñado por el arquitecto Georges Épitaux de Lausanne, que abrió sus puertas en 1926. A partir de entonces, el personal de la OIT – que trabajaba en lo que es hoy la sede de la Cruz Roja Internacional – se mudó a la nueva sede.

En la entrada del edificio se colocó la celeberrima cerámica de Delft que transcribe el paradigma con el cual inicia el Título XIII del Tratado de Paz de 1919, que hoy es el preámbulo de la Constitución de la OIT y cuyo texto dice: “(...) que la paz universal y permanente solo puede basarse en la justicia social”. En el mural, en cuatro idiomas, se lee: *Si vis pacem, cole iustitiam* (Si deseas la paz, cultiva la justicia).

El Tratado de Paz incluyó un Título (XIII.Trabajo)²¹ que es hoy sustancialmente la Constitución de la OIT (artículos 387 a 427).

La estructura del Título XIII del Tratado fue la siguiente:

1. Sección I: Organización del Trabajo.
 - b. Preámbulo.
 - c. Capítulo I. Organización. Artículos 387 a 399.
 - d. Capítulo II. Funcionamiento. Artículos 400 a 420.
 - e. Capítulo III. Prescripciones Generales. Artículos 421 a 423.
 - f. Capítulo IV. Medidas transitorias. Artículos 424 a 426 y Anexo: Primera Sesión de la Conferencia del Trabajo, 1919.
2. Sección II: Principios generales. El artículo 427 del Tratado (la Carta del Trabajo).

Esta conformación del Título XIII es muy importante para justificar lo que sigue, pues un aspecto medular de la gestación de la OIT fueron los Capítulos I y II (Organización del Trabajo y Funcionamiento) y otro distinto

21. El Tratado fue adoptado en su totalidad el 28 de junio de 1919, pero el Título XIII se adoptó el 11 y el 28 de abril de 1919.

el artículo 427. Este último estableció las materias sobre las cuales versaría la función normativa de la OIT, como ocurrió en efecto desde el mismo año 1919 cuando la primera Conferencia Internacional del Trabajo –celebrada en Washington y que había estado prevista en el Capítulo IV del Título XIII– adoptó los primeros seis convenios de la OIT²² y las primeras seis recomendaciones²³, además de resolver sobre la admisión de Alemania y Austria como miembros de la Organización.

El artículo 427 que integra la Sección II del Título XIII como única disposición fijó cuáles serían las materias que serían reguladas por las normas internacionales del trabajo a partir de ese momento.

El artículo 427 tiene una significación particular, en primer lugar porque pasó a la historia como la **Carta del Trabajo**. Los artículos anteriores al Título XIII estaban, de alguna manera, dibujando el boceto de una organización, al establecer que esta tendría un parlamento (la Conferencia Internacional del Trabajo), un órgano de gobierno (el Consejo de Administración), etc. Pero el artículo 427 que integra la Sección II del Título XIII como única disposición fijó cuáles serían las materias que serían reguladas por las normas internacionales del trabajo a partir de ese momento.

Como con justicia se destacó, los trabajos de la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo de la Conferencia de Paz de París tuvieron ante sí un proyecto de Convención para la creación de una organización permanente en vista de una reglamentación internacional de condiciones de trabajo, sometido por los delegados del Imperio británico.

Esta propuesta tuvo desde luego un indiscutible mérito, comenzando porque proponía un preámbulo que pasó virtualmente al texto que encabezó el Título XIII del Tratado de Paz²⁴. Sin embargo, el núcleo de la

22. Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1), Convenio sobre el desempleo, 1919 (núm. 2), Convenio sobre la protección de la maternidad, 1919 (núm. 3), Convenio sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1919 (núm. 4), Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919 (núm. 5), y el Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1919 (núm. 6).

23. Recomendación sobre el desempleo, 1919 (núm. 1), Recomendación sobre la reciprocidad de trato, 1919 (núm. 2), Recomendación sobre la prevención del carbunco, 1919 (núm. 3), Recomendación sobre el saturnismo (mujeres y niños), 1919 (núm. 4), Recomendación sobre la inspección del trabajo (servicios de higiene), 1919 (núm. 5), y la Recomendación sobre el fósforo blanco, 1919 (núm. 6)

24. «Attendu que la Société des Nations a pour but d'établir la paix universelle, et qu'une telle paix ne peut être fondée que sur la base de la prospérité et du contentement de toutes les classes dans tous les pays;

Et -attendu qu'il existe des condition de travail qui infligent l'injustice, la misère et la privation à bien des personnes et donnent lieu à des crises menaçant la paix et la concorde mondiales ; et attendu qu'il est urgent d'apporter une amélioration à ces conditions par la fixation de la durée du travail, l'empêchement du chômage, la provision d'un salaire vital, la protection du travailleur contre les maladies, infirmités et blessures résultant de son emploi, la protection du travail des femmes et des jeunes ouvriers, la préservation des intérêts des ouvriers travaillant hors de leur propre pays, l'admission du principe' de la liberté d'association, etc.;

Et attendu que la non-adoption par une nation quelconque des conditions humanitaires de travail fait obstacle aux autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays;

Les Hautes Parties Contractantes, mues du sentiment de la justice et de l'humanité, aussi bien que du désir d'assurer la permanence de la paix mondiale, ont convenu icie qui suit, à savoir: (...)». Bureau International du Travail. Bulletin Officiel, vol. I, avril 1919- août 1920. Geneve, 1923, p. 8.

iniciativa británica se reflejó en la primera parte del Título XIII finalmente adoptado, que incluyó un capítulo primero (Organización), un capítulo segundo (Reglamentos) y un capítulo tercero (Prescripciones Generales)²⁵, estructura virtualmente idéntica a la de la Sección I en su versión final.

Con todo, la declaración de la delegación italiana, que se manifestó en principio favorable al proyecto de Convención presentado por la delegación inglesa, en vista de una organización permanente dirigida a una regulación internacional del trabajo, expresaba que entendía necesario examinar si resultaría conveniente incluir en las cláusulas del Tratado de Paz no solamente la creación de la organización internacional proyectada, sino también algunos principios como los que se mencionaron a título de ejemplo: jornada legal de trabajo limitada a ocho horas; democratización del régimen de las fábricas; libertad de migración ordenada en la medida de los acuerdos entre los gobiernos y los sindicatos de los países directamente interesados, entre otros²⁶.

Esta declaración presagiaba lo que cristalizó por fin en las dos secciones del Título XIII: la primera relacionada con la creación de una organización permanente y la segunda con las materias que serían reguladas por la legislación internacional del trabajo.

Pero esa distinción entre las Secciones I y II del Título XIII se explica, muy probablemente, por una influencia americana, como recogen las actas de los trabajos de la Comisión.

En la sesión del 4 de febrero de 1919, bajo la presidencia de Samuel Gompers y estando presente el delegado cubano Antonio Sánchez de Bustamante y Sirvén, una vez que el delegado británico M. Barnes hubo expuesto los principios generales del proyecto inglés, Gompers declaró abierta la discusión. Se manifestó de acuerdo sobre el principio de este proyecto, pero presentó algunas objeciones sobre ciertos puntos, especialmente sobre el presupuesto de la organización internacional proyectada, sobre el sistema de votación y sobre el escogimiento de la representación obrera. Pero al mismo tiempo, expresó

En la sesión del 4 de febrero de 1919, bajo la presidencia de Samuel Gompers y estando presente el delegado cubano Antonio Sánchez de Bustamante y Sirvén, una vez que el delegado británico M. Barnes hubo expuesto los principios generales del proyecto inglés, Gompers declaró abierta la discusión.

25. *Ibidem*, pp. 9-15.

26. «La délégation italienne se déclare, en principe, favorable au projet de convention présenté par la Délégation anglaise, en vue d'une organisation permanente tendant à une régularisation internationale du travail. (...) 3° La délégation italienne demande si la Commission, tout en procédant à l'examen du projet anglais, entend se réserver le droit d'examiner s'il n'y a pas convenance à inclure dans les clauses du Traité de Paix, non seulement la création de l'organisation internationale projetée, mais aussi quelques principes, tels que les suivants, que l'on mentionne à titre d'exemple: - Journée légale de travail limitée à 8 heures; Démocratisation du régime des fabriques; Liberté de migration, disciplinée au moyen d'accords entre les Gouvernements et les syndicats des pays directement intéressés. L'examen de ces questions pourrait se faire aussi dans une seconde phase, mais avant la réunion de la Conférence des Plénipotentiaires". *Ibidem*, pp. 15-16.

que la Federación Estadounidense del Trabajo –American Federation of Labor (AFL)– había elaborado un cierto número de proposiciones que deberían estar inscritas en el Tratado de Paz, especialmente la jornada de ocho horas, la abolición del trabajo a domicilio, la libertad de asociación, de reunión y de prensa.^{27 28}

En los textos de trabajo de la Comisión se incluyó la Declaración de la AFL. De toda ella habría que destacar en primer lugar que se reconociera, en el derecho y en la práctica, el principio según el cual el trabajo de un ser humano no es ni una mercancía ni un artículo de comercio.

La propuesta continuaba mencionando, entre otros tópicos, que la servidumbre involuntaria solo podía existir como punición de un crimen por el cual el acusado hubiera sido debidamente condenado; que debería establecerse el juicio por jurado, asimismo; que ninguna mercancía debería ser despachada al comercio internacional si en su elaboración habían tomado parte menores de 16 años o bajo el empleo de trabajo forzoso; la libertad de asociación; que la duración de la jornada de trabajo en la industria y el comercio no debía sobrepasar las ocho horas; que el salario convenido sería pagado por los trabajos ejecutados y guardaría proporción con el costo de la vida conforme a la civilización de la época, y que un salario igual sería pagado a las mujeres y a los hombres por un trabajo igual.

En los textos de trabajo de la Comisión se incluyó la Declaración de la American Federation of Labour. De ella habría que destacar, en primer lugar, que se reconociera, en el derecho y en la práctica, el principio según el cual el trabajo de un ser humano no es ni una mercancía ni un artículo de comercio.

27. «Le Président déclare la discussion ouverte sur le projet anglais. Il se déclare lui-même d'accord sur le principe de ce projet, mais présente quelques objections sur certains points de la proposition, notamment sur le budget de l'organisation internationale projetée, sur le système de vote et le choix de la représentation ouvrière. Il indique, d'autre part, que la Fédération américaine du travail a elle-même élaboré un certain nombre de propositions qui devraient être inscrites dans le Traité de Paix, notamment la journée de huit heures, l'abolition du travail à domicile, la liberté d'association, de réunion, de presse». *Ibidem*, p. 7.

28. "Aparte de la Draft Convention, que disponía la creación y puesta en marcha de una Oficina Laboral Internacional y la celebración de conferencias, se redactó una declaración de principios laborales para insertarla en el Tratado de Paz. Estos principios, que constituían una Declaración de Derechos Laborales, iban a suponer, con su inserción en el tratado, un reconocimiento extraordinario a la importancia de las relaciones de los hombres en sus quehaceres diarios. Las bases de esta carta fueron los principios que la F.N. del T. sometió a la Conferencia Interaliada de Londres de septiembre de 1918" (Gompers, 1960, p. 456).

La declaración concluía proponiendo la incorporación de los catorce puntos establecidos por el presidente Wilson²⁹.

Indudablemente, esta propuesta, con la influencia y los antecedentes que se han destacado, fue la que terminó concretándose en el artículo 427 del Tratado de Versalles (la Carta del Trabajo).

Ahora bien, hubo una conexión americana al momento de desarrollarse los trabajos que dieron lugar al Título XIII del Tratado. La Comisión de Legislación que tuvo a cargo la redacción del Título fue presidida por Samuel Gompers, miembro de la delegación de los Estados Unidos³⁰, siendo el Secretario de la Comisión Arthur Fontaine y el británico Harold Butler –quien después fuera designado Director General de la OIT entre 1932 y 1938– actuó como Secretario General adjunto.

29. «ANNEXE Au procès-verbal N» 3.

Déclaration de l'American Fédération of Labor. (Traduction.)

Nous déclarons que les principes fondamentaux qui suivent devraient servir de base au Traité de Paix et y être incorporés:

Une Ligue des peuples libres du monde unis en un pacte commun pour une coopération réelle et pratique dans le but d'assurer la Justice, et par conséquent la Paix, dans les relations internationales. L'admission de n'importe quelle nation libre dans la Ligue des peuples libres du monde sera partie inhérente du pacte.

Aucunes représailles, fondées sur des raisons purement vindicatives ou sur un désir prémédité de nuire, mais réparation des torts manifestes.

Reconnaissance des droits des petites nations et du principe: «Aucun peuple ne doit se voir imposer une souveraineté sous laquelle il ne désire pas vivre».

Aucun changement territorial ni modification de puissance, sauf en vue d'améliorer le bien-être des peuples intéressés et la paix du monde.

Que soit reconnu, en droit et en pratique, le principe d'après lequel le travail d'un être humain n'est ni une marchandise ni un article de commerce.

Une servitude involontaire n'existera que comme punition d'un crime pour lequel l'accusé aura été dûment condamné.

Le jugement par jury devrait être établi.

La liberté d'association, la liberté d'assemblée, la liberté de la parole et de la presse ne seront ni refusées ni restreintes.

Que les marins de la marine marchande se voient garantir le droit de quitter leurs vaisseaux lorsque ceux-ci se trouveront en un port sûr.

Aucun article ou marchandise ne sera expédié ou livré au commerce international, si des enfants âgés de moins de 16 ans ont été employés à sa fabrication, ou s'il leur a été permis d'y prendre part.

Aucun article ou marchandise ne sera expédié ou livré au commerce international, si des forçats ont été employés à sa fabrication ou s'il leur a été permis d'y prendre part.

Il sera déclaré que la durée de la journée de travail, dans l'industrie et le commerce, ne dépassera pas 8 heures, sauf dans les cas d'urgence extraordinaire, tels qu'un danger immédiat pour la vie ou la propriété.

La vente ou l'emploi, dans des desseins commerciaux, d'articles faits ou fabriqués à domicile seront prohibés.

Il sera déclaré qu'un salaire convenable sera payé pour les travaux exécutés – salaire fondé sur et en proportion avec le coût moyen de la vie conforme à la civilisation de l'époque.

Que des salaires égaux seront payés aux femmes comme aux hommes pour un travail égal.

Incorporation des quatorze points établis par le Président Wilson». *Ibidem*, pp. 19-20.

30. "Cuando se iban desarrollando normalmente estas conferencias sindicales recibí un anuncio oficial de que el presidente Wilson había nombrado a Edward N. Hurley y a mí para representar a los Estados Unidos en la Comisión sobre la Legislación Laboral Internacional. La designación de esta comisión para asistir al Congreso de la Paz hacía necesario que el sindicalismo unificase su programa. Volví a pedir la adopción de una línea definitiva de acción. La conferencia interaliada no llegó a celebrarse, pero sí una entre la delegación norteamericana y las organizaciones laborales belgas, que tuvo lugar en Bruselas" (Gompers, 1960, p. 448).

Gompers fue un dirigente sindical nacido en Londres que contribuyó decididamente a la creación de la AFL en 1886, de la que fue presidente por muchos años. En 1918, en Laredo, Texas, se fundó, bajo la orientación e influencia de Gompers, la Central Obrera Panamericana (COPA), donde tuvo muy destacada actuación el dirigente sindical mexicano Luis N. Morones. A esta reunión asistió el secretario de Trabajo William B. Wilson de los Estados Unidos y el general De la Garza, a quien el presidente Venustiano Carranza había designado como su representante personal. Participaron igualmente algunas representaciones de países de Centroamérica y Sudamérica. La alta representación designada por los gobiernos de los Estados Unidos y México parece confirmar el interés de ambos países en este cónclave³¹.

Gompers presidió la Central que durante su existencia fue en la práctica una asociación binacional entre la AFL de los Estados Unidos y la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), si bien hizo intentos de implantarse en Centroamérica, Cuba y Puerto Rico³².

El único latinoamericano que integró la Comisión de Legislación fue un ilustrísimo jurista cubano, el Dr. Antonio Sánchez de Bustamante y Sirvén³³, quien había sido miembro, por la Provincia de Pinar del Río, del primer Senado de la República de Cuba, instalado en 1902. Cuba había declarado la guerra al Imperio alemán el 7 de abril de 1917. En 1919, cuando integró la delegación cubana ante la Conferencia de Paz de París designada por el presidente Mario García Menocal, se desempeñaba como decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana y presidente de la Sociedad de Derecho Internacional. Fue juez del Tribunal Permanente de Justicia Internacional de La Haya en 1920, cargo que desempeñó hasta 1945. En 1928

El único latinoamericano que integró la Comisión de Legislación fue un ilustrísimo jurista cubano, el Dr. Antonio Sánchez de Bustamante y Sirvén, quien había sido miembro, por la Provincia de Pinar del Río, del primer Senado de la República de Cuba, instalado en 1902.

31. "A pesar de estos obstáculos, el idealismo y la eficacia de nuestro movimiento se había prácticamente puesto de manifiesto con su actuación en la cuestión mejicana, de manera que un buen número de países enviaron delegados a esa primera reunión, que había de desembocar con la creación en noviembre de 1918 y en la ciudad de Laredo, de la Federación Panamericana del Trabajo.

Los movimientos sindicales de los Estados Unidos, México, los Estados de Centroamérica y los de Suramérica, estuvieron representados con un total de setenta y dos delegados. W.B. Wilson, secretario del Trabajo, asistió a la conferencia como representante del presidente Wilson. El general Pablo de la Garza representó a Carranza, siendo el gobernador Hunt, de Arizona, quien presidió la conferencia" (Gompers, 1960, pp. 401-402).

32. En las memorias de Samuel Gompers se lee que en 1918 había enviado a México una comisión sindical norteamericana donde se incluyó al líder sindical portorriqueño Santiago Iglesias. Pero asimismo escribe Gompers que se previó celebrar una reunión de la COPA en la ciudad de Guatemala en 1921, pero que "(...) debido a un golpe de Estado que derribó al Gobierno (...) tuvimos que aplazar la Conferencia" (Gompers, 1960, p. 403).

33. El Dr. Sánchez de Bustamante fue reemplazado provisoriamente por M. Rafael Martínez Ortiz, enviado extraordinario y ministro plenipotenciario de Cuba en París.

presidió la VI Conferencia Panamericana celebrada en La Habana, en la que se aprobó el Código de Derecho Internacional Privado, que llevó el nombre de *Código de Bustamante* en homenaje a su principal proyectista³⁴.

A Sánchez de Bustamante se debe la redacción de la Ley de Recurso de Inconstitucionalidad sancionada en 1903 y que estuvo vigente hasta 1949. Esta norma le permitió al Tribunal Supremo de Justicia interpretar las constituciones de 1901 y de 1928, las leyes provisionales de la década de los treinta y la muy célebre e influyente Constitución cubana de 1940, uno de los grandes textos del constitucionalismo latinoamericano de cualquier tiempo.

Con todo, en sus memorias –específicamente en el capítulo 23 (Paz)– Samuel Gompers no reconoce de manera explícita la influencia que en el artículo 427 del Tratado de Versalles pudo haber tenido el artículo 123 de la Constitución mexicana de 1917. Tampoco menciona a Sánchez de Bustamante, excepto cuando señaló que “[e]l delegado cubano votó generalmente en nuestro favor (...)” (Gompers, 1960, p. 454).

Ciertamente, se recogen pocas intervenciones de Sánchez de Bustamante a lo largo de los trabajos de la Comisión de Legislación de la Conferencia de Paz³⁵. Quizás por eso a su regreso a Cuba fue criticado por sus adversarios políticos, lo que motivó un discurso en su defensa pronunciado en la Cámara de Representantes en la sesión del 4 de febrero de 1920 por Fernando Ortiz, vicepresidente de la Cámara por el Partido Liberal³⁶.

Este discurso, que por sus circunstancias tiene una relevancia histórica indiscutible, eleva los méritos de Sánchez de Bustamante al tiempo que explica por qué no pudo tener mayor incidencia en los trabajos de la Conferencia de Paz y sus distintas Comisiones. En este sentido, en un aparte del discurso decía:

“Si los cubanos no hemos podido obtener una actuación más brillante en París, no se debe a la capacidad y condiciones, ciertamente insuperables, de nuestro gran Delegado, sino a esa deficiente preparación de la Secretaría de Estado para encauzar el conocimiento de ese magno problema. En contra de la sensata actuación de casi todas las naciones, el Dr. Bustamante fue solo a París, acompañado de uno o dos Secretarios, y aún de diferentes Agregados no técnicos, pero ostentando él solo la representación unipersonal de Cuba en la Conferencia (...) De ahí que el Dr. Bustamante ha tenido que poner en juego toda la magnitud de su poder cerebral y sus conocimientos amplísimos para poder tratar tal o cual problema, sin tener siquiera a su lado, el auxilio de un experto especial con quien consultarse; y

34. El proyecto de Código había sido presentado en 1927 ante la Comisión de Jurisconsultos de Rio de Janeiro. Este órgano, que fue después el Comité Jurídico Interamericano, lo remitió para su adopción a la VI Conferencia.

35. Véase Bureau International du Travail. Bulletin Officiel, vol. I, op. cit.

36. Véase Ortiz (1920).

llegando a tener que integrar las laboriosas sesiones referentes al Trabajo, frente a socialistas como el gran Vandervelde, o a laboristas como el vigoroso Barnes (...)." (Ortiz, 1920, p. 9)

El discurso de Fernando Ortiz no tiene desperdicio: es profundamente crítico con la actuación de Cuba en la Conferencia de Paz de París, sin dejar de salvar de su juicio manifiestamente negativo a la figura de Antonio Sánchez de Bustamante y, por fin, sin dejar de salir al paso a los que hablaron del *triunfo de Cuba en París*. En relación con esto, llegó a decir:

"Las Conferencias de la Paz desenvolvieronse como la diplomacia de los poderosos hubo de exigir. Cuba presenció el debate de los intereses del mundo y la fría elocuencia de las civilizaciones contrincantes (...) y nada más. Calló. ¿Qué otra cosa podría hacer? Digámoslo desde ahora: hablar del triunfo de Cuba en París es una generosa insensatez. ¿En qué consiste tal triunfo? Nadie lo ha podido saber ni habrá de saberlo jamás. Nuestro digno Delegado en París mantuvo simplemente el decoro nacional, pero no pudo obtener triunfos, que no se podían esperar, ni pedir (...) ni merecer. ¿Es que acaso hemos llegado a un tal rebajamiento moral que el desempeño de un cargo público en el extranjero y con fácil y debido decoro, significa ya un resonante triunfo nacional? ¡Cuán cruel es a veces la exageración criolla! ¡Cuán dolorosamente sarcástica la hipérbole tropical! Tal parece que los cubanos nos empeñamos en nublar la verdad de nuestra historia con el incienso humoso de las mentiras convencionales; tal parece que así como empequeñecemos a veces las sublimidades de nuestros heroísmos y sacrificios libertadores al vestirlas con atavíos de mentidos teatralismos militares; así ahora vamos a desnaturalizar la corrección y modestia de nuestra, correcta por modesta y modesta por correcta, actuación en París, cuando allá Cuba nunca fue oída porque *nunca habló*, nada pudo obtener porque *nada hubo de pedir*, ni en nada pudo triunfar porque *en nada tuvo que vencer*. (Muy bien). (Aplausos)". (Ortiz, 1920, pp. 11-12)

A propósito de la figura de Sánchez de Bustamante, el profesor James Brown Scott³⁷, en su prólogo a la obra de Cosme de la Torriente (1929), primer embajador de la República de Cuba ante los Estados Unidos, *Cuba y los Estados Unidos*, señaló lo siguiente:

.....

37. El profesor James Brown Scott, nacido en Ontario, Canadá, el 3 de junio de 1866, fue hijo de inmigrantes escoceses cuya familia, teniendo él 10 años, se asentó en Filadelfia. Estudió en la Universidad de Harvard y, entre otros méritos destacables de su brillantísima carrera académica, fue el principal responsable de que Francisco de Vitoria fuera reconocido universalmente, en el período de entre-guerras mundiales del siglo XX, como "padre y fundador del Derecho Internacional". Para más información, véase <http://www.filosofia.org/ave/001/a355.htm>

“Los representantes de Cuba participaron en las discusiones de la Paz de París, firmaron el Tratado de Versalles y Cuba, en consecuencia, participó en el Convenio de la Liga de las Naciones contenido en dicho tratado.

El Artículo 14 del Pacto disponía la Constitución de un Tribunal Permanente de Justicia Internacional, y mediante la intervención del Consejo y de la Asamblea de la Liga, se creó el Tribunal, y en 1921 el doctor Antonio Sánchez de Bustamante y Sirvén, el Abogado y Jurisconsulto más distinguido de la América-Latina, fue elegido uno de los once jueces del Tribunal, por el Consejo y la Asamblea, único latino-americano de origen español seleccionado para tan augusto organismo.

El más grande jurisconsulto de Cuba fue el primero en beneficiarse y el doctor Torriente [se refiere a Cosme de la Torriente] iba a ser el segundo. (pp. xx-xxi)”

Leyendo al ilustre profesor James Brown Scott sobre el juicio que le mereciera el Dr. Sánchez de Bustamante, es improbable que haya tenido el rol pasivo que se le asignó desde varias fuentes.

Con todo, y sin perjuicio de las valoraciones que se hicieron respecto de la influencia y del rol de Sánchez de Bustamante en la Comisión de Legislación de la Conferencia de Paz de París, presencialmente y atendiendo a su integración, esa conexión americana estuvo personificada por un destacadísimo académico caribeño y por un dirigente sindical que tenía, como veremos enseguida, estrechísimos vínculos políticos y sindicales con México.

Lo cierto es que dos años antes de la Conferencia de Paz de París, el 5 de febrero de 1917, se adoptaba la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la ciudad de Querétaro, la primera Constitución en el mundo que incorporaba un título dedicado al trabajo y la previsión social.

En septiembre de 1918, se convocó en Londres la *Inter-Allied Labour Conference*. Esta Conferencia se explica porque ya se visualizaba el fin de la Primera Guerra Mundial y con esto el Tratado de Paz que resultaría.

Revisando los acuerdos de la *Conferencia Interaliada*, resulta evidente que se quería influir en lo que sería, a futuro, el Título XIII del Tratado, comenzando porque las delegaciones de los países beligerantes tendrían que incluir una representación de los trabajadores en la Conferencia de Paz que pondría fin al conflicto.

En efecto, en la página 32, n° 1, de este texto³⁸ se lee lo siguiente:

“1. *In the official delegation from each of the belligerent countries which will formulate the Peace Treaty the workers should have direct official representation.*

38. Proceedings of the Inter-Allied Labor Conference. September 17, 18, 19, 1918. Published by the American Federation of Labor, Washington D.C. Frank Morrison, Secretary, Samuel Gompers, President. El subrayado es nuestro.

2. A World Labor Congress should be held at the same time and place as the Peace Conference that will formulate the Peace Treaty closing the War.

(...) The Conference further expresses its general sympathy with the aspirations of the American Federation of Labour expressed in the following propositions which that Federation desires to see incorporated in the treaty which shall constitute the guide of nations in the new period and conditions into which we enter at the close of the war as being fundamental to the best interests of all nations and of vital importance to wage-earners:

That in law and in practice the principle shall be recognised that the labour of a human being is not a commodity or article of commerce".

Este último precepto tenía con todo un inequívoco precedente americano: de una parte, la Clayton Antitrust Act, 1914 (Estados Unidos) –que Samuel Gompers había denominado como la Carta Magna del Trabajo– dispuso en la sección 6 (*Antitrust laws not applicable to labor organizations*): **"the labor of a human being is not a commodity or article of commerce"**.³⁹

La Conferencia reafirma los principios fundamentales sobre los cuales está basada la Organización y, en especial, los siguientes: (a) el trabajo no es una mercancía (...)

Pero una disposición de idéntico sentido se incluyó en la Constitución de Querétaro de 1917, cuyo artículo 28 comenzaba así: *"En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios (...)"*, y añadía que **"no constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses"**.⁴⁰

Por fin, y en una sincronía sorprendente, el artículo 427 del Tratado de Versalles, disponía en su párrafo segundo: *"Pero, persuadidas como están de que **el trabajo no debe ser considerado simplemente como un artículo de comercio** (...)"* y, de otra parte, incluía entre sus principios de importancia particular y urgentes: *"(1) El principio director arriba enunciado, de que el trabajo no debe ser considerado simplemente como una mercancía o un artículo de comercio"*.⁴¹

Esta idea, que se explica desde los antecedentes anotados, reapareció en un momento histórico muy significativo de la OIT como lo fue la adopción de la Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia) de 1944, de la siguiente manera: "La Conferencia

39. Las negrillas y cursivas son nuestras.

40. Las negrillas y cursivas son nuestras.

41. Las negrillas y cursivas son nuestras.

reafirma los principios fundamentales sobre los cuales está basada la Organización y, en especial, los siguientes: (a) **el trabajo no es una mercancía (...)**.⁴²

Con todo, esta *conexión americana* no siempre se destacó suficientemente. Buena parte de la historiografía sobre la OIT no le ha dado a América –y a América Latina en particular– la jerarquía que merecía, considerando en primer lugar que más de un tercio de los países fundadores vinieron del continente americano; la conexión americana en los trabajos de la Comisión de Legislación en la Conferencia de Paz y lo que significó, por fin, la gravitación de los países americanos en la vida centenaria de la OIT desde que en 1925 Chile comenzó el proceso de ratificación de convenios de la Organización.

Este juicio, y con mayor autoridad, es sostenido por historiadores latinoamericanos de reconocido prestigio que se han dedicado a estudiar de manera sistemática y prolija la relación de América Latina y la OIT.

Pero además, el hecho de que la primera Conferencia Internacional del Trabajo, en cuyo ámbito se adoptaron los primeros seis convenios internacionales del trabajo, se celebrara en Washington –la segunda se llevó a cabo en Génova (Reunión Marítima de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1920) y se ocupó especialmente de temas marítimos– tenía acaso lógicas explicaciones. En primer lugar, el reconocimiento del peso e influencia del presidente Woodrow Wilson en lo que significó el mismo Tratado de Paz y, en segundo lugar, porque el presidente de la Comisión de Legislación de la Conferencia de Paz de París de 1919 fue precisamente Samuel Gompers.

En esta primera Conferencia se adoptaron los primeros seis convenios de la OIT sobre cinco materias distintas junto a seis recomendaciones: las horas de trabajo en la industria, el desempleo, la protección a la maternidad, el trabajo nocturno de mujeres y niños y la edad mínima para el trabajo en la industria.

Comenzaba así a verificarse lo que ha sido el núcleo del mandato de la OIT como es la competencia respecto de la adopción de normas internacionales del trabajo.

En un país de América Latina como México, dos años antes de la Constitución de la OIT y de la Constitución de la República de Weimar (1919), se adoptaba una Constitución cuyo artículo 123 recoge los que se denominaron a partir de entonces los derechos sociales.

Pero esta historia, como se verá, no se inició en el año 1919; el siglo XX fue un siglo convulso y ya en 1917 vivió sucesos muy relevantes que tuvieron consecuencias mundiales que todavía es necesario ponderar.

En un país de América Latina como México, dos años antes de la Constitución de la OIT y de la Constitución de la República de Weimar (1919), se adoptaba una Constitución cuyo artículo 123 recoge los que se denominaron a partir de entonces los derechos sociales –ese *tertium genus*, como los llamó

42. Las negrillas y cursivas son nuestras.

Georges Gurvitch (1932) en su célebre libro–, incluyendo la jornada de trabajo, la protección a la maternidad, la libertad sindical, igual salario por igual trabajo, entre otros.

Esta Constitución tuvo una influencia directa en el Tratado de Versalles, hasta el punto de que si se lee contrastadamente el artículo 427 (la *Carta del Trabajo*) y el artículo 123 de la Constitución de Querétaro se encontrarán correspondencias en ocasiones casi literales. No se insinúa que se trate de una copia, pero sí se quiere enfatizar que no se puede negar que existió una influencia determinante en ese momento que se explica por dos motivos concurrentes: porque Gompers presidió la Comisión de Legislación de la Conferencia de Paz y porque tanto él como Sánchez de Bustamante debieron conocer la Constitución de Querétaro de manera muy cercana.

Esta evidencia había sido destacada de manera tan temprana como explícita por el maestro Alberto Trueba Urbina, el gran *ius* laboralista de Campeche, México. En su artículo “La Constitución mexicana de 1917 se refleja en el Tratado de Paz de Versalles de 1919”, había expresado lo siguiente:

“Es así que insistimos en nuestra tesis sobre la influencia ejercida por la Constitución Mexicana de 1917 sobre el Tratado de Versalles y más tarde, sobre otras Constituciones, partiendo del hecho de que aquellos [que] participaron en la elaboración de la Parte XIII del Tratado tenían un perfecto conocimiento de nuestra Constitución. La prioridad de esta es ahora reconocida por autores europeos y estadounidenses, como lo justificamos más adelante.

Insistimos una vez más sobre el hecho de que los principios concernientes al trabajo y contenidos en la Constitución Mexicana de 1917, se encuentran en el Tratado de Versalles.

Samuel Gompers conocía bien nuestro proceso revolucionario, así como nuestra legislación social anterior a la Constitución de 1917, así como ésta, sobre todo el acuerdo del 17 de febrero de 1915, entre el gobierno revolucionario de Venustiano Carranza y la organización sindical: Casa del Obrero Mundial⁴³. Este pacto enfocaba la obligación por parte del gobierno revolucionario de poner en vigor leyes para el mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores, así como su participación activa como combatientes”. (Trueba Urbina, 2016, p. 133)

43. En el “Pacto celebrado entre la Revolución Constitucionalista y la Casa del Obrero Mundial por el cual el constitucionalismo se compromete a mejorar las condiciones de los trabajadores, a cambio del apoyo armado de éstos. Veracruz. Febrero 17, 1915”, se expresaba lo siguiente: “1º. El Gobierno constitucionalista reitera su resolución, expresada por decreto de 12 de diciembre del año próximo pasado, de mejorar, por medio de leyes apropiadas, la condición de los trabajadores, expidiendo durante la lucha todas las leyes que sean necesarias para cumplir aquella resolución”.

La Casa del Obrero Mundial se había fundado en 1912 y estaba inspirada en las ideas del anarcosindicalismo bajo los *métodos de la acción directa*. Al mismo tiempo, y “en razón de su propio origen”, propugnaba el apoliticismo propio del pensamiento anarquista. Después de la muerte del presidente Madero y de su vicepresidente Pino Suárez, y del advenimiento del gobierno dictatorial de Victoriano Huerta, una vez derrotado este último por los ejércitos campesinos del norte y del sur a las órdenes de Pancho Villa y Emiliano Zapata, respectivamente, estos y otras facciones revolucionarias se enfrentaron. En ese contexto, la Casa del Obrero Mundial decidió aliarse a una de estas facciones, el Ejército Constitucionalista, que en la primavera de 1915 derrotó a la División del Norte bajo el mando de Pancho Villa y recuperó el control de la capital del país.

En julio de 1916 la Casa del Obrero Mundial y la Federación de Sindicatos del Distrito Federal declararon una huelga general en la Ciudad de México, que fracasó, lo que significó su declive definitivo. En ese escenario, el 13 de octubre de 1917, en la ciudad de Tampico, Tamaulipas, se reunieron distintas organizaciones con la idea de crear una organización nacional de trabajadores. En este Congreso participaron delegados de distintos estados de la Unión y en medio de sus deliberaciones se enfrentaron la tendencia radical, los anarcosindicalistas y una tendencia reformista que finalmente fue la que se impuso, corriente que dirigía Luis N. Morones, quien formaba parte de la delegación del Distrito Federal.

En un Congreso posterior celebrado en Saltillo se creó la CROM, liderada por Morones y su Grupo Acción, que se apresuró a manifestar su apoyo “a los principios de la Casa”. Cuando nació la CROM abandonaron la tesis del apoliticismo y fundaron en 1919 el Partido Laborista Mexicano, con la finalidad de apoyar la candidatura presidencial del general Álvaro Obregón. Un año antes en Laredo, Texas, Morones y Gompers habían creado la COPA.

“La reunión de Laredo, Texas, mucho le sirvió para conocer a fondo la Carta Mexicana del Trabajo (...) la cual sin duda llevó en su portafolio a Versalles.

Samuel Gompers presentó a la Comisión de Trabajo el mencionado extracto [del artículo 123 de la Constitución Mexicana] para que esta a su vez lograra su incorporación en el Tratado de Versalles. Por otra parte, entre la Carta del Trabajo de Berna de febrero de 1919 y el Tratado de Versalles del mismo año, existen notorias discrepancias que revelan que aquella no influye en el Tratado”. (Trueba Urbina, 2016, p. 137)

Esta última tesis del maestro Trueba Urbina –de quien llevo la gala de haber sido su alumno en la UNAM entre 1981 y 1982– se corrobora en la memoria de Samuel Gompers (1960), quien, a propósito de la Conferencia de Berna, escribió lo siguiente:

“En la entrevista se puso de manifiesto que la Conferencia de Lausanne o la de Berna habían sido patrocinadas por organizaciones políticas y por los trabajadores seguidores de Henderson. En la convocatoria de la conferencia figuraban

los nombres de Arthur Henderson, Albert Thomas, Emile Vandervelde y Samuel Gompers. Yo no había dado autorización para que se emplease mi nombre en la convocatoria, y así lo manifesté. Supe más tarde por Vandervelde y Thomas que habían retirado su consentimiento para que se usasen sus nombres. Así es que la conferencia se convocó bajo la sola autoridad de Henderson. Puesto que conferencias anteriores celebradas en Bruselas y en Estocolmo habían adoptado una serie de políticas que estaban en oposición con las del sindicalismo norteamericano, nuestra comisión vio la imposibilidad de conseguir resultados satisfactorios con nuestra colaboración en la conferencia propuesta. Por este motivo declaré formalmente que la F.N. del T. no asistiría a la conferencia de Suiza y sugería que una pronta reunión de las organizaciones sindicales de los gobiernos aliados facilitarían la labor a desarrollar ante la Conferencia General de la Paz". (p. 445)

La reunión sugerida por Gompers fue precisamente la ya mencionada *Inter-Allied Labor Conference*.

Pero algo más sobre la Conferencia de Berna dejó escrito Gompers en sus memorias:

"Dije que la Conferencia de Berna había sido convocada sin autorización, que mi nombre había sido ilegalmente añadido a la convocatoria y que ni los británicos ni los belgas estaban dispuestos a asistir a una conferencia en aquella época. En mi opinión, era prematuro reunir a los representantes de los movimientos sindicales de los países enemigos para celebrar un Congreso de la Paz". (p. 447)

Con semejantes antecedentes y habiendo sido Gompers el presidente de la Comisión de Legislación de la Conferencia de Paz, es muy poco probable que haya sido influenciado por lo que resultó de la Conferencia de Berna, lo que la historiografía más profusa ha destacado en varias oportunidades, silenciando casi siempre la propia de la Constitución mexicana de 1917.



El presidente de Chile Arturo Alessandri Palma y el director Harold Butler (centro), tras la sesión inaugural de la Primera Reunión Regional Americana. Santiago de Chile, 1936.

CAPÍTULO III

La legislación laboral en 1919: los primeros tópicos de regulación. El camino hacia las primeras ratificaciones de convenios de la OIT y algunos nombres ilustres del centenario



JUSTICIA SOCIAL
TRABAJO DECENTE

Al momento de la fundación de la OIT, ya había en América Latina una consolidada tradición de legislación laboral. En Chile, a comienzos del siglo pasado (1901), Malaquías Concha presentó un inédito proyecto de reglamentación del trabajo que, si bien no llegó siquiera a discutirse, “fue un antecedente de los aspectos más urgentes sobre los que era necesario legislar a comienzos del siglo XX” (Yáñez Andrade, 2000).

En 1904 se redactó en la República Argentina, bajo la rectoría del Dr. Joaquín V. González, un proyecto de Código del Trabajo que, como el criterio general entiende, tuvo una enorme factura técnica. No obstante, no llegó a adoptarse, por lo que la Argentina, junto con Uruguay y Perú, son a la fecha los únicos tres países de la región que no adoptaron códigos o leyes generales del trabajo.

La regulación del tiempo del trabajo y los accidentes del trabajo fueron los dos tópicos con los que se inició la legislación laboral de América Latina.

La regulación del tiempo del trabajo y los accidentes del trabajo fueron los dos tópicos con los que se inició la legislación laboral de América Latina.

El mismo año en que se abrió oficialmente el canal de Panamá, la República del istmo adoptó la Ley N° 6 del 29 de octubre de 1914, “por la cual se reglamenta el trabajo de los obreros y de los empleados de comercio”, en la cual se estableció para dichos trabajadores la jornada de ocho horas. Un año después, la República Oriental del Uruguay hacía lo propio mediante la Ley N° 5.350 del 17 de noviembre de 1915. En la Argentina se estableció el descanso dominical tan temprano como 1905 mediante la Ley N° 4.661, solo aplicable a la provincia de Buenos Aires. En Venezuela, en 1917, se dictó la Ley de Talleres y Establecimientos Públicos, que también regulaba la jornada de ocho horas⁴⁴. Una ley con similar título se promulgó en Cuba en 1910 (Ley del Cierre de los Establecimientos Comerciales), lo que evidencia un rasgo del derecho laboral latinoamericano como es el mimetismo, es decir, la influencia mutua de experiencias legislativas en

44. En la mayoría de los casos, la fijación del límite de ocho horas de trabajo por día llegó después de la adopción del Convenio núm. 1 de la OIT. La Ley N° 10 de 1934 de Colombia dispuso en su artículo 15: “Ningún empleado podrá ser obligado a trabajar más de ocho horas por día”.

distintos Estados. Nos interesa destacar que todo esto se suscitó antes de la creación de la OIT y también de la adopción de los primeros convenios internacionales del trabajo.

La “teoría del riesgo” fue una ruptura anticipada que comenzó a deslindar el “Nuevo Derecho” (Alfredo Palacios) del derecho civil: esto es, que el tratamiento de la reparación por el accidente de trabajo fue uno de los arietes más importantes que vinieron a justificar luego la autonomía del derecho laboral. Esto explica que, aun antes de la codificación del derecho laboral en América Latina, se adoptaron leyes sobre accidentes de trabajo⁴⁵ o leyes especiales que contenían disposiciones sobre el tema (por ejemplo, el Código de Minas de Venezuela, de 1904).

En Panamá, en 1916, se dictó la ley de accidentes del trabajo inspirada en la legislación francesa. Esto fue el reflejo del impacto sociolaboral, en este caso, que produjo la construcción del canal de Panamá.

La autonomía de la voluntad que da por hecho la igualdad entre los contratantes responde a las ideas de igualdad y libertad que surgieron de la Revolución francesa. Por eso son expresiones ideológicas que cimentaron el derecho civil de los contratos, frente a lo cual irrumpió precisamente el Nuevo Derecho, que se entendía como un derecho nivelador surgido desde la idea de que los contratantes no están en una situación de paridad.

En 1925 el primer Director General de la OIT, Albert Thomas, visitó América Latina: San Pablo, Montevideo, Buenos Aires y Santiago fueron sus destinos. Su figura suscitó un interés muy contrastado en América Latina, donde no dejó de tener detractores⁴⁶.

En un artículo publicado en la revista *Variedades* de Lima, José Carlos Mariátegui (1928) escribió sobre la aparición de una segunda edición del libro de Alfredo Palacios, *El Nuevo Derecho*:

“Se explica, por esto, que Palacios conceda a la Conferencia de Trabajo de Washington, y a los principios de legislación internacional del trabajo incorporados en el Tratado de Paz, una atención mucho mayor que a la Revolución Rusa y a sus instituciones. Palacios se comportaba en 1920 frente a la Revolución, con mucha más sagacidad que la generalidad de los social-demócratas. Pero veía en las conferencias del trabajo, más que en la Revolución Soviética, el advenimiento del derecho socialista. Es difícil que mantenga esa actitud hoy que Mr. Albert Thomas, jefe de la Oficina Internacional del Trabajo –esto es, del órgano de las conferencias de Washington, Ginebra, etc.– acuerda sus alabanzas a la política obrera del Estado

45. Las leyes de reparación de accidentes del trabajo fueron anteriores a las de enfermedades profesionales porque el nexo de causalidad en el accidente era más evidente, mientras que en el caso de las enfermedades debió esperarse el desarrollo de la ciencia médica hasta los niveles actuales.

46. Al respecto, véase Bonfanti (2012).

fascista, tan enérgicamente acusado de mistificación y fraude reaccionario por el Dr. Palacios, en una de las notas que ha añadido al texto de El Nuevo Derecho”.

En la gestación de esa primera misión, resultó crucial la participación de Antonio Fabra Ribas (Reus, Tarragona, 6 de abril de 1879), quien había intervenido en la llamada “Semana Trágica” de Barcelona, que estalló como protesta por el embarque de tropas a Marruecos y que, entre otras consecuencias, determinó la caída del gobierno de Maura.

Fabra Ribas se exilió en París, donde fue redactor del diario *L'Humanité*, y durante ese tiempo hizo amistad con Jean Jaurès. Durante su permanencia en París, de 1909 a 1918, trabajó al lado de los grandes líderes de la cooperación, Albert Thomas y Ernest Poisson. En 1918 regresó a España y en 1920 fue funcionario del Instituto de Reformas Sociales del Ministerio del Trabajo. Recibió el encargo de Albert Thomas, quien había sido ministro de Armamento de Francia y cooperativista como él, para que dirigiera la edición castellana de la *Revista Internacional del Trabajo*, órgano de la OIT, función que desempeñó entre 1921 y 1937, y para que fungiera como corresponsal de la Organización en España, en cuyas funciones acompañó a Albert Thomas en su primera misión a América en 1925.

En la gestación de esa primera misión, resultó crucial la participación de Antonio Fabra Ribas (Reus, Tarragona, 6 de abril de 1879), quien había intervenido en la llamada “Semana Trágica” de Barcelona.

Fue un eminente cooperativista –“el gran aglutinante” solía llamar a la cooperación–. Luego de la guerra civil española, que lo encontró en la legación española en Berna, se trasladó a América, donde dirigió el Instituto de Estudios Cooperativos de la Universidad del Cauca en Colombia y un instituto similar en la Universidad de Popayán. En 1947 fue a vivir a Venezuela para dirigir la Sección de Cooperación del Ministerio de Agricultura, donde trabajó hasta 1949, cuando, por la intermediación de don Gregorio Maraón, logró volver a España. Durante la República fue diputado de las Cortes y Director General del Ministerio del Trabajo entre 1931 y 1932, para posteriormente desempeñarse en Ginebra en la OIT y en la Sociedad de Naciones. Murió en Cambrils, Baix Camp, en 1958.⁴⁷

47. “[El Rotativo, “La Nación de Buenos Aires, exaltando la personalidad de Fabra Ribas, dice: En una página de Vicente Blasco Ibáñez, se lee un expresivo elogio de la personalidad del eminente periodista desaparecido; no conozco –dice Blasco Ibáñez– en Francia, en Alemania, ni en Inglaterra, escritor alguno que disponga de los datos que Fabra Ribas posee... tiene además una condición que le hace insustituible: posee los principales idiomas de Europa, no los balbucea para entenderse a medias como un viajero, escribe en todos ellos]. Véase Pérez Baró (1970).

Acaso la consecuencia más relevante de ese primer viaje de un Director General al continente americano fue que Chile, poco después de su visita, anunció la ratificación de ocho convenios de la OIT^{48 49}. Le cabe a Chile el honor de haber sido el primer país del continente americano que ratificó convenios internacionales del trabajo, circunstancia que no se explica sin otros antecedentes que vale la pena destacar.

En 1906 Chile había adoptado una Ley de Habitaciones Obreras, que se reconoce en general como la primera ley social promulgada en el país. En 1907 se había creado la Oficina del Trabajo, antecedente natural de los Ministerios del Trabajo contemporáneos. En 1917 se adoptaba el Decreto N° 4353 de Conciliación y Arbitraje.

Le cabe a Chile el honor de haber sido el primer país del continente americano que ratificó convenios internacionales del trabajo.

España, por su parte, había iniciado el proceso de ratificaciones dos años antes, el 4 de julio de 1923, cuando ratificó el Convenio sobre el desempleo, 1919 (núm. 2) y el Convenio sobre la protección de la maternidad, 1919 (núm. 3). A la fecha, el reino de España es el Estado miembro de la OIT con más ratificaciones de instrumentos de la Organización a lo largo de la historia (133 convenios y 1 protocolo).

La región de las Américas mostró siempre un alto índice de ratificaciones de convenios de la OIT, lo que se corrobora, por ejemplo, con que la República Oriental del Uruguay a la fecha haya ratificado 110 convenios y 1 protocolo, dándose el caso de que el 6 de junio de 1933 el país ratificase en un mismo acto 30 convenios.

En Nicaragua se dio una situación similar, ya que el 12 de abril de 1934 el país ratificó 30 convenios, desde el Convenio núm. 1 hasta el Convenio núm. 30. Por su parte, el 4 de abril de 1962, el Perú ratificó 31 convenios. Se trató de casos paradigmáticos de una suerte de ratificación en bloque de convenios de la OIT. Pero otros casos fueron particularmente reveladores.

Cuba, que fue miembro fundador de la OIT, ratificó a la fecha 90 convenios y 1 protocolo, 62 de ellos antes de la Revolución cubana (1959). En medio de ese proceso y reiterando una tradición que en más de una ocasión cristalizó en América Latina –nos referimos a las ratificaciones en bloque–, conviene apuntar que en 1928 se ratificaron 16 convenios de la OIT (en dos momentos: el 7 de julio y el 6 de agosto); y que entre

48. Convenios ratificados en esa oportunidad: Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1) Convenio sobre la protección de la maternidad, 1919 (núm. 3), Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919 (núm. 5), Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1919 (núm. 6), Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11), Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo (agricultura), 1921 (núm. 12), Convenio sobre la cerusa (pintura), 1921 (núm. 13) y Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921 (núm. 14).

49. Como sostuvo el profesor Juan Carlos Yáñez Andrade (2000), “[e]l Mercurio nos informa que después del estudio realizado por el Ministro del Trabajo, José Santos Salas, y de la reunión celebrada entre éste, la comisión formada por Oscar Álvarez, Jorge Gustavo Silva y Agustín Ortúzar, y Albert Thomas, el Consejo de Secretarios de Estado acordó que se ratificaran ocho convenciones «todas las cuales versan sobre materias de economía social que ya se hallan en todo o en parte consideradas en nuestra legislación vigente»”.

1952 y 1958 se ratificaron 37 convenios. Para finales de los años 50 del siglo pasado, Cuba fue de los países con mayor número de ratificaciones de convenios de la OIT a nivel mundial.

Por otra parte, el Paraguay, que también fue miembro fundador de la OIT, no ratificó su primer convenio sino hasta el 28 de junio de 1962, con el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (núm. 87)⁵⁰.

En contraste con lo anterior, el último país del continente americano que logró su independencia fue Belice en 1980, que se hizo miembro de la OIT en 1981 y a la fecha ha ratificado 50 convenios y 1 protocolo.

Barbados, por su parte, que ingresó a la OIT en 1967, tiene a la fecha 40 ratificaciones.

Si bien el proceso de ratificación de convenios de la OIT en América Latina no siguió, como se observa, un trayecto uniforme, es cierto que la región mostró siempre un altísimo número de ratificaciones.

A la fecha, hubo 1.712 ratificaciones de convenios de la OIT en los países de las Américas⁵¹. Considerando a los países por separado, las ratificaciones promedio de convenios de la OIT en las Américas alcanzan a 48,8 por país, número considerablemente más alto que en las regiones de África (33,67), Asia (21,26) y los Estados Árabes (26,27), y solamente superado por los países europeos (68,19).

De cualquier manera, se dan en la región casos no menos sorprendentes donde el número de ratificaciones está por encima de ese promedio, aunque en un período de tiempo ostensiblemente más corto.

De los 15 Estados miembros de la OIT con más ratificaciones, 3 corresponden a América Latina: Uruguay ocupa el quinto lugar junto con Noruega, con 110 ratificaciones; Brasil el undécimo, con 97 ratificaciones, y Cuba el decimocuarto, con 90.

En buena medida, la modernización de la legislación laboral en la región fue influida por las opiniones de los órganos de control de aplicación. Esto es medible desde las declaraciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) en sus informes anuales, en los que se indican casos de progreso en los cuales ha tomado nota con satisfacción.

En los últimos diez años, en su informe anual la CEACR ha tomado nota con satisfacción de 72 casos de progreso en América Latina y el Caribe: 2 en 2019, 7 en 2018, 6 en 2017, 6 en 2016, 10 en 2015, 6 en 2014, 5 en 2013, 12 en 2012, 8 en 2011 y 10 en 2010.

Si bien el proceso de ratificación de convenios de la OIT en América Latina no siguió, como se observa, un trayecto uniforme, es cierto que la región mostró siempre un altísimo número de ratificaciones.

50. A la fecha, el Paraguay ha ratificado 39 convenios de la OIT.

51. Información disponible en NORMLEX (<https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:1:0::NO::>)

Con todo, el secular rezago institucional de la región, tal como se evidencia, no fue por ende normativo, sino de aplicación, producto de la debilidad de la administración del trabajo, cuando no de una larga tradición autoritaria, todo lo cual perfiló un rasgo típico de las relaciones laborales latinoamericanas.

Pero, de otro lado, por América pasaron personajes que no solo están en la historia de la OIT, sino también en la del derecho internacional y, al mismo tiempo, grandes juristas iberoamericanos y de otras regiones fueron actores en momentos y procesos muy importantes de estos cien años. El repaso por algunos nombres –no nos referimos a funcionarios de la OIT en este caso– lo corroboraría con creces.

A la figura de Sánchez de Bustamante habría que agregar algunos otros: el profesor Eugenio Pérez Botija, quien prestó asistencia técnica para la redacción del Código del Trabajo del Paraguay de 1962; el Dr. Héctor Gros Espiell, quien presidió el Consejo de Administración de la OIT. El gran jurista argentino José María Ruda, quien fue presidente de la CEACR y de la misión de encuesta instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. El objetivo era examinar la observancia de ciertos convenios internacionales del trabajo por la República Dominicana y Haití con respecto al empleo de trabajadores haitianos en los ingenios de la República Dominicana, en 1983.

El venezolano Andrés Aguilar Mawdsley fue uno de los tres miembros, junto con el profesor Nicolás Valticos y el catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Neuchâtel, Jean-François Aubert, en la comisión de encuesta instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. El propósito era examinar la queja respecto de la observancia por Polonia de los Convenios sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

A la figura de Sánchez de Bustamante habría que agregar al profesor Eugenio Pérez Botija, quien prestó asistencia técnica para la redacción del Código del Trabajo del Paraguay de 1962; y al Dr. Héctor Gros Espiell, quien presidió el Consejo de Administración de la OIT.

El catedrático de Granada, profesor José Vida Soria, quien nos dejara recientemente, integró junto con el gran jurista argentino, René R. Mirolo, la comisión de encuesta instituida en 1989 en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. El objetivo era examinar la queja respecto de la observancia por Nicaragua del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87); del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), y del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144).

El Dr. José Luis Bustamante i Rivero, expresidente y exjuez de la Corte Internacional de Justicia, además de expresidente de la República del Perú, integró la misión de encuesta establecida en 1974 para examinar la observancia por Chile de los Convenios núms. 1 y 111.

El Dr. Enrique Armand-Ugón del Uruguay, exjuez de la Corte Internacional de Justicia y expresidente de la Suprema Corte de Justicia de ese país, integró la comisión de encuesta instituida en 1962 en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. El propósito era examinar la queja presentada por el Gobierno de Ghana relativa a la observancia por el Gobierno de Portugal del Convenio (núm. 105) sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957. Y por último, pese a no ser iberoamericano y por su relevancia histórica y académica, vale la pena mencionar que el profesor Sir Otto Kahn-Freund⁵², del Reino Unido, exprofesor de derecho de la Universidad de Oxford y miembro del Instituto de Derecho Internacional, integró la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical designada por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo. El objetivo era examinar las quejas sobre supuestas violaciones de los derechos sindicales en los Estados Unidos/Puerto Rico, en 1981.

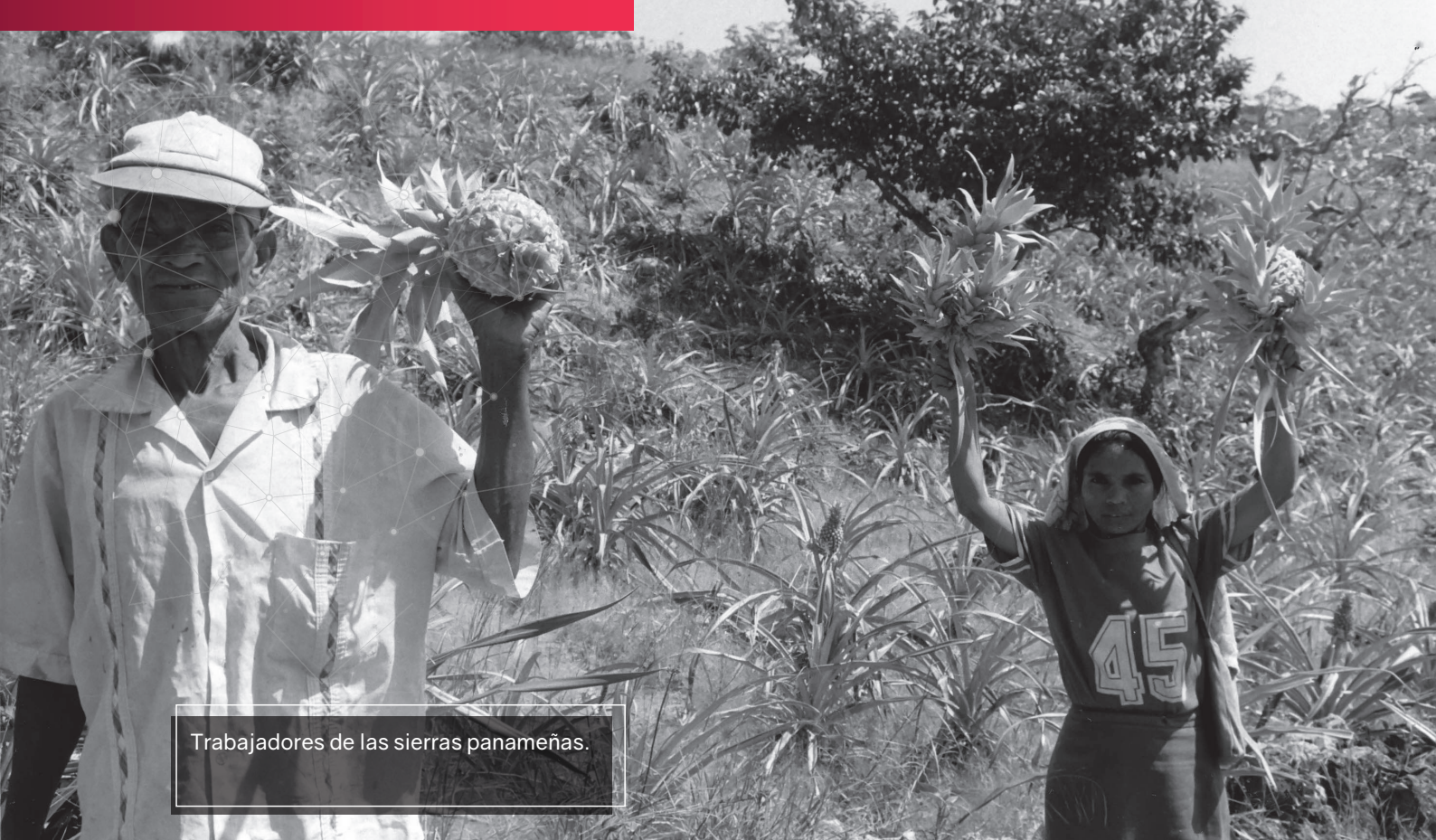
El desinterés que muchas veces envolvió en buena medida a la historiografía sobre la relación entre la OIT y Latinoamérica involucró también a personajes latinoamericanos de distintos países, que fueron determinantes en la historia centenaria de la OIT en relación con la región.

En palabras del profesor chileno Patricio Herrera González (2018), y a propósito de lo que se quiere destacar, convendría apuntar lo siguiente:

“[e]n ese marco, la relación entre Vicente Lombardo Toledano y Moisés Poblete no puede extrañarnos, pero a pesar de que las fuentes demuestran lo importante que ambos fueron para América Latina y la propia Organización Internacional del Trabajo, hoy sigue siendo una temática que presenta muchas opacidades en la historiografía de las relaciones laborales e institucionales”.

Vicente Lombardo Toledano fue el primer representante de origen latinoamericano que integró el Consejo de Administración de la OIT como parte del grupo de los trabajadores.

52. En agosto de 1979, al fallecer Sir Otto Kahn-Freund, el Director General propuso al Consejo de Administración que nombrara miembro de la Comisión al profesor Robert Yewdall Jennings, Q.C. (Reino Unido), profesor de Derecho Internacional en la Universidad de Cambridge y presidente del Instituto de Derecho Internacional.



Trabajadores de las sierras panameñas.

CAPÍTULO IV

La codificación laboral
en América Latina.

La primera misión de
asistencia técnica:

Venezuela, 1936



JUSTICIA SOCIAL
TRABAJO DECENTE

En el período de entreguerras, la OIT dirigió su mirada especialmente a América Latina⁵³. Como ha escrito el profesor Patricio Herrera González (2018):

“[l]a OIT debió lidiar con los totalitarismos –fascismo, nazismo, comunismo– desarrollados en Europa. Además, sus resoluciones y convenios fueron cuestionados como parte de una política liberal fracasada. Por tanto, la iniciativa de universalizar sus principios de legislación laboral y social presentó un duro revés cuando se inició la conflagración entre las potencias europeas, pues su campo de acción se vio drásticamente disminuido y eventualmente sin interlocutores. No fue casual, entonces, que la OIT dirigiera sus miradas hacia América, territorial y políticamente neutral por un prolongado tiempo, en comparación con las potencias europeas enfrentadas en un conflicto devastador. Para la OIT significó poder encauzar su misión universalista. En este sentido, la situación laboral de América Latina le proporcionó un impulso a sus principios, pues aquí descubrió problemas que no había percibido en Europa, tales como la exclusión del campesinado de la protección laboral, el estado de pobreza en importantes masas indígenas y la imprevisión en la que vivían cientos de miles de hombres y mujeres a lo largo y ancho del continente”.

En 1931 se desencadenó el proceso de codificación laboral en América Latina, que inició ese año virtuoso con la sanción de la Ley Federal del Trabajo de México y del Código del Trabajo de Chile. Del otro lado del Atlántico, en España se dictó la Ley de Contrato de Trabajo⁵⁴, “la ley social más importante, hasta ahora, del

53. En este capítulo se sigue resumidamente lo expuesto en Villasmil Prieto (2011).

54. En España, por su parte, la codificación de la legislación social había comenzado cinco años antes “con la publicación, por decreto-ley de 23 agosto 1926, del Código del Trabajo”. De cualquier manera, como el mismo Gallart Folch (1936) apunta, se trató de una “[c]odificación parcial, pues no comprende toda la legislación normativa de esta materia, sino una parte muy limitada de la misma, única que el legislador creyó madura para ella, y en cuyo código se regula, por primera vez en España, el contrato de trabajo” (p. 41).

régimen republicano", como sostuvo Alejandro Gallart Folch (1936, p. 42) en su célebre y muy influyente obra, *Derecho Español del Trabajo*.

La influencia de la OIT en ese momento es perfectamente verificable. En 1921 el presidente Arturo Alessandri Palma encargó a un notable jurista, luego el primer corresponsal de la OIT en Chile, en 1937, Moisés Poblete Troncoso, a la sazón profesor de la Universidad de Chile, la redacción de un proyecto de Código del Trabajo y de Previsión Social, que finalmente no se adoptó.

Durante el gobierno del general Ibáñez del Campo, se sancionó el Código del Trabajo en 1931. Este Código, que refundió en un solo texto casi todas las leyes laborales anteriores y, especialmente, las dictadas entre 1924 y 1925, excluyendo la materia de previsión social, partió lógicamente de las bases de aquel proyecto de 1921. Considerando su fecha, dos años después de la fundación de la OIT y cuatro años antes de la ratificación del primer convenio de la OIT por Chile, resulta admirablemente precursor.

Es un tópico ya reiterar que el Código chileno, junto con la Ley Federal del Trabajo de México, ambos de 1931, tuvieron una evidente influencia en el surgimiento de los códigos de trabajo latinoamericanos que comenzaron a promulgarse a partir de esa década.

Como se indicó antes, y en la ocasión de pronunciar su discurso ante la XI Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT en 1970, el Dr. Rafael Caldera dijo lo siguiente:

"Yo doy las gracias conmovido a los saludos que he recibido esta tarde, a las generosas palabras del Embajador Gros Espiell, presidente del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, al representante del grupo de los empleadores en el Consejo de Administración, Sr. Yllanes Ramos, a quien me une una vieja amistad nacida precisamente de la común preocupación por los asuntos laborales, y al delegado de los trabajadores, Sr. Camacho Guzmán, quien nos ha recordado las relaciones de espíritu y de acción que nos vinculan con la noble nación mexicana, **cuya Ley Federal del Trabajo fue por cierto una de las fuentes con mayor frecuencia consultada por quienes participamos en la redacción de la Ley del Trabajo que rige todavía en nuestra patria**".⁵⁵

En Costa Rica, el Congreso Constitucional sancionó el proyecto de Código de Trabajo el 20 de agosto de 1943, complemento indispensable de la reforma constitucional de ese mismo año que instituyó las garantías sociales, acaso el *quid* que en última instancia explique la ancestral y admirable estabilidad política costarricense a lo largo de toda su vida republicana contemporánea.

.....

55. Actas de la XI Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT (Caracas, 13-23 de abril de 1970). Anexo I. Organización Internacional del Trabajo, GB.180/4/7. 180ª reunión. Cuarto punto del orden del día. Ginebra, mayo-junio de 1970. Las negrillas y cursivas son nuestras.

El texto contentivo del proyecto del Código del Trabajo había sido enviado al Congreso por el presidente de la República, Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, en el mes de abril de 1943. En el mensaje al Congreso, del 1° de mayo de ese mismo año, el presidente Calderón se expresó en estos términos:

“... ha sido ya elaborado, y sometido en días pasados a conocimiento de los señores Diputados, el Código de Trabajo, que abarca las relaciones entre obreros, entre patronos y entre patronos y obreros con motivo del trabajo. Su articulado se inspira en las disposiciones vigentes sobre la materia en Argentina, Bolivia, Colombia, Cuba, Chile, España, México y Venezuela, en algunos de los Estados Unidos de América y ***muy particularmente en las Convenciones y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo***”.⁵⁶

Se trata, el de la codificación, de un proceso sostenido y de onda larga que culminó al comienzo de los años sesenta, marcando un ciclo perfectamente secuencial que duró unos cuarenta años: Chile y México en 1931, Venezuela en 1936, Ecuador en 1938, Bolivia en 1939, Brasil y Costa Rica en 1943, Nicaragua en 1945, Guatemala y Panamá en 1947, Colombia en 1948 y 1950, la República Dominicana en 1951, Honduras en 1959, Paraguay y Haití en 1961, y, por fin, El Salvador en 1963.

Con todo, el debate sobre las virtudes de la codificación fue un tópico fundacional del derecho laboral latinoamericano que acaso se mantuvo por muchas décadas. El gran jurista argentino Máximo Daniel Monzón observó al respecto del asunto lo siguiente:

“La concepción de un derecho “cristalizado” –es decir, de un derecho mineralizado, fosilizado– por obra y gracia de la Codificación es algo que, si como temor debe desecharse, como argumento jurídico, es bien deleznable. También aquí, consciente o inconscientemente, pesa sobre algunos iuslaboristas la fuerza tremenda del racionalismo dieciochesco: una ley absoluta, inmutable, eterna, mineralizada, que un juez igualmente mineralizado debía aplicar con precisión geométrica a los distintos casos llevados a su decisión.

En el fondo de estas ideas, yace un desconcepto sobre aquello que se maneja; pero sobre todo, está allí, gritando su presencia, un “dilettantismo” que no oculta el disfraz de la cátedra o el tono afectado de la exposición”.⁵⁷

.....

56. Las negrillas y cursivas son nuestras.

57. Véase “Reflexiones sobre la codificación del Derecho del Trabajo”, Máximo Daniel Monzón.

La exposición de motivos del Proyecto de la Ley del Trabajo de Venezuela del 28 de abril de 1936⁵⁸ –que había sido anunciada en el célebre Programa de Febrero presentado al país por el presidente general Eleazar López Contreras y que incluía la decisión del gobierno de “emprender a través de pasos metódicos la adopción de una legislación del trabajo”⁵⁹– decía así:

“Hemos realizado el presente Proyecto de Ley del Trabajo, por indicación y con las instrucciones y sugerencias del ciudadano Ministro de Relaciones Interiores. ***En nuestra labor han sido acogidas las bases legislativas y observaciones personales en la materia del señor David Blleloch, Asesor Técnico accidental de la Oficina Nacional del Trabajo. Este extranjero, modesto y de rica preparación en el Derecho Obrero del mundo, ha hecho a la República, en esta ocasión, un meritorio servicio público que, en justicia, empeñará la gratitud del pueblo venezolano*** (...) De manera que son los hechos sociales los que instan al desarrollo del Derecho Obrero en Venezuela. Por lo demás, el aprovechamiento de conocimientos y adelantos corrientes en leyes extranjeras ***–principalmente los inspirados por convenios y recomendaciones internacionales y los contenidos en las legislaciones iberoamericanas más adelantadas–***, ha sido y es forzoso para el legislador nacional; puesto que en el país ya han surgido, y continuarán seguramente surgiendo, los mismos problemas que hicieron crear y desarrollar en otras partes los aludidos textos legislativos. Pero no es aceptable, por supuesto, la ciega trascripción de preceptos extraños, sin atender a la mayor o menor facilidad de su arraigo y adaptación en el ambiente social venezolano. Porque si esos preceptos no llegan a responder, efectivamente, a urgencias sociales nuestras, resultarían postizos y de penosa asimilación por todos los sectores de la República (...).⁶⁰

Ese año –“aquel año de efectos indelebles que fue 1936” (Caldera, 1977, p. 28)–, David Habershon Hamilton Blleloch tuvo a cargo la primera misión técnica enviada por la OIT a un país miembro a fin de prestar asistencia técnica *in situ* para la preparación de una legislación del trabajo. Esa misión se dirigió a un país de América Latina.

58. El primer código del trabajo del país según lo generalmente admitido, si bien Venezuela tuvo una Ley del Trabajo de 1928 de escasa o acaso nula aplicación.

59. Programa de Febrero, 21 de febrero de 1936.

60. Caracas, 28 de abril de 1936. Alonso Calatrava, Rafael Caldera. Las negrillas y cursivas son nuestras.

Blelloch fue un funcionario de la OIT en Ginebra, de origen inglés y miembro de la *Fabian Society*, que había sido objetor de conciencia durante la Primera Guerra Mundial cuando fue llamado a servir⁶¹. Llegó a la Organización de la mano de su connacional Harold Butler, quien había sustituido a Albert Thomas como Director General.

Diógenes Escalante Ugarte, a la sazón embajador de Venezuela ante el Reino Unido, había gestionado la designación de Blelloch y su traslado a Caracas por intermedio de su connacional Manuel Juan Arocha – diplomático que trabajaba en el Secretariado de la Sociedad de Naciones en Ginebra y quien, entre otras conexiones con la OIT, había sido delegado gubernamental a la IV Conferencia Internacional del Trabajo de 1922–.

Blelloch llegó a la capital de Venezuela el 20 de marzo de 1936 –había partido del puerto de Dover en Inglaterra el 7 de marzo de ese mismo año– y fue designado asesor técnico accidental de la Oficina Nacional del Trabajo. La prensa venezolana de la época, al decir del mismo Blelloch en su Informe de Misión, se refería a él como “el experto suizo”.

Blelloch volvió a Venezuela cuando era presidente de la República Rafael Caldera Rodríguez (1969-1974) –quien fuera el primer corresponsal de la OIT en Venezuela– y recordaba que en aquella “Caracas de techos rojos” todavía “vivía como pensionista en la casa de la familia Coronil e iba a pie hasta la Oficina Nacional del Trabajo” (Caldera, 1977, p. 31).

En el discurso pronunciado el 16 de marzo de 1977 en la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Rafael Caldera rindió homenaje al “experto suizo”, cuarenta años después de su estadía en Venezuela. Dijo entonces:

“Debo dar también aquí un recuerdo agradecido a la labor de un hombre sencillo de espíritu, de muy delicada percepción y de una gran experiencia en la materia, el Sr. David H. Blelloch, quien vive desde hace años retirado en Inglaterra, y quien como asesor Técnico Accidental, por gestión del Dr. Diógenes Escalante, Ministro de Relaciones Exteriores, vino a acompañarnos para hacer frente a los primeros problemas y sobre todo a darnos el respaldo de su autoridad, como jefe de un servicio de la Oficina Internacional del Trabajo, de su experiencia y de sus conocimientos en los pasos que se daban en aquella situación azarosa, en aquella problemática y compleja de 1936”. (1977, p. 30).

61. “Blelloch, David Habershon Hamilton (b.1896). Born at New Southgate, Middlesex, and Educated at Exeter School and St. John’s College, Oxford. Conscientious Objector, despite being willing but unfit to join up in 1914, refusing conscription in 1916 and serving instead with the Friends’ Ambulance Unit until 1919. Later worked for the International Labour Office and the United Nations”. University of Leeds Library, special collection. Disponible en <https://explore.library.leeds.ac.uk/special-collections-explore/30206>. Consultado el 5 de noviembre de 2019.

Luego de adoptada la Ley del Trabajo, en julio de 1936, Blelloch permaneció varios meses más en Venezuela, "para colaborar en la preparación de los reglamentos administrativos apropiados". El Reglamento de la Ley del Trabajo de 1936 se demoró más de lo que se había previsto inicialmente y, en ese contexto, el Gobierno decidió hacer frente a las críticas que se habían realizado a la Ley ordenando una completa revisión, tanto de esta como del Reglamento, reuniéndolo en la forma de un Código del Trabajo.

Con ese cometido, de nuevo el Gobierno de Venezuela solicitó a la OIT asistencia técnica dirigida a prestar apoyo, en Caracas directamente, a los redactores del Proyecto. Respondiendo afirmativamente, la Oficina destacó a Clarence Wilfred Jenks, años más tarde Director General de la OIT (1970-1973), quien permaneció en Venezuela durante diez meses en 1938. De allí resultó el Proyecto del Código del Trabajo de 1938 –cuya sistematización sirvió de base a la primera edición del Código Internacional del Trabajo de 1939–, que, si bien no fue adoptado, fue reconocido por su notable factura técnica^{62 63}.

Bajo la dirección de Jenks, abogado del *Foro de Gray's Inn*, se publicó en 1939 la primera edición, en inglés, del Código Internacional del Trabajo (la primera edición en español fue en 1955).

En la *Explanatory Note* de la edición (1939, p. XIV) se lee:

"The arrangement adopted is based primarily upon a classification by subject-matter, and ***the general plan is an adaptation of that followed in the Venezuelan Draft Labour Code of 1938 (Proyecto de Código del Trabajo, 1938, Imprenta Nacional, Caracas)*** which was based upon the conventions and recommendations adopted by the International Labour Conference to a greater extent than any other national Labour Code or Draft Labour Code yet published".⁶⁴

62. El informe presentado al Ministerio de Trabajo y de Comunicaciones de los Estados Unidos de Venezuela acerca del Proyecto de Código de Trabajo Venezolano de 1938 por Clarence Wilfred Jenks, miembro del servicio jurídico de la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 10 de octubre de 1938, fue consultado en su texto original (mimeografiado).

63. De este Proyecto dijo Rafael Caldera Rodríguez en 1977, en ocasión de su discurso del 16 de marzo ante la Academia de Ciencias Políticas y Sociales: "En 1938 se presentó uno de los intentos de reforma más serios y más importantes: el proyecto de Código del Trabajo, que contó en parte con la colaboración de un hombre en mente, un jurista de brillo excepcional, internacionalista respetado y muy amante de nuestro país, el Sr. Wilfred Jenks, para entonces abogado en la consultoría de la Oficina Internacional del Trabajo, quien a su muerte, ocurrida a principios de 1974, era el Director General de aquel organismo. Jenks envió después un largo proyecto de observaciones, y éstas fueron analizadas y en parte incorporadas a un nuevo proyecto de Código del Trabajo que se presentó en 1942, mejorando en muchos aspectos el proyecto de 1938 elaborado por una Comisión que integraron Tito Gutiérrez Alfaro, Julio Díez, Andrés Eloy Blanco, Jacinto Ramírez Rausseo, Vicente Millán Delpretti" (Caldera, 1977, p. 33).

64. Las negrillas y cursivas son nuestras.

Por su parte, en la *Nota Explicativa* de la primera edición del Código en español (1955), se leía lo siguiente:

“Este ordenamiento fue adoptado en el Código de 1939 con carácter experimental y, como quiera que en general ha resultado satisfactorio, en la presente edición no se ha introducido ningún cambio fundamental (...)”.

“El plan general adoptado en el Código de 1939 era una adaptación del seguido en el Proyecto de Código del Trabajo, 1938, de Venezuela (Imprenta Nacional, Caracas, 1938), el cual se inspiraba más que ningún otro código o proyecto de código nacional del trabajo en los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo⁶⁵”. (pp. XCV-XCVI)

Para la preparación de esta edición del Código Internacional del Trabajo de 1955, como lo reconoció expresamente en el Prefacio de la edición el Director General de entonces, David A. Morse, fue determinante el concurso de un brillante jurista cubano, graduado en la Universidad de La Habana, funcionario de la OIT en aquel tiempo: el Dr. Manuel Araoz y Balseyro⁶⁶.

En la sesión de apertura de la XI Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT, celebrada en Caracas entre el 13 y el 26 de abril de 1970, el presidente de la República Dr. Rafael Caldera pronunció un discurso que se detuvo en este tópico:

“(...) son viejos y han sido fructíferos los vínculos existentes entre Venezuela y la Organización. Ya para 1936, en el momento en que se iba a redactar una Ley del Trabajo, y a iniciar con la creación de la Oficina Nacional del Trabajo una política laboral en Venezuela, la Oficina ginebrina prestó valiosa colaboración a través de técnicos, cuyo recuerdo ha quedado grabado en las páginas de nuestra historia social. Fue quizás Venezuela el primer país del mundo que solicitó y obtuvo de la Organización una asistencia técnica formal para la elaboración de un sistema legislativo”.⁶⁷

Unos años después, en 1940, Blelloch atendió una misión de asistencia técnica en La Paz, Bolivia, de la cual resultó un informe que recomendaba modificaciones puntuales a la Ley General del Trabajo boliviana de 1939.

.....

65. Las negrillas y cursivas son nuestras.

66. “El Dr. Jenks ha contado con la constante colaboración y asistencia de los diversos servicios de la Oficina y, en la versión castellana, ha sido secundado muy especialmente por Manuel Araoz y Balseyro, Doctor en Derecho de la Universidad de La Habana y funcionario de la División Jurídica de la Oficina, en quien ha recaído un trabajo excepcionalmente arduo y delicado”. Véanse pp. VI-VII.

67. Actas de la XI Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT (Caracas, 13-23 de abril de 1970). Op. cit.

Pero otras muchas huellas de aquella presencia de la OIT en América y, en sentido inverso, de lo que la América le significó a la OIT en su historia centenaria deben destacarse: 1936 marcó el inicio de la organización de Conferencias Regionales de los Estados Miembros con el objetivo de estudiar problemas de particular interés para una región determinada⁶⁸.

No era en modo alguno casual que la primera de ellas se celebrara precisamente en América Latina. La 1ª Conferencia de los Estados del Asia celebrada en Ceylán debió esperar hasta 1947 y la 1ª Conferencia Regional de los Estados Africanos (Lagos-Nigeria) no se convocó sino hasta 1960. Esto confirma cuánta significación tuvo en la historia de la OIT que se materializara la política de descolonización.

La Conferencia de Santiago de Chile (2 al 14 de enero de 1936), convocada bajo la presidencia de Arturo Alessandri Palma –quien fue designado su presidente honorario–, adoptó veintiséis resoluciones relativas a la seguridad social y a las condiciones de trabajo en los países de América. En la agenda del cónclave se incluyeron los principios fundamentales de los seguros sociales; la intensificación de las relaciones entre la OIT y los países de América; el desempleo y la inmigración; las condiciones de trabajo y de vida de las poblaciones indígenas.

Tres de las resoluciones de la 1ª Conferencia Americana estaban de particular manera dirigidas a orientar la política y la influencia de la OIT en la región.

La primera fue la resolución relativa a la ratificación y aplicación de las convenciones y recomendaciones en los países americanos, propuesta por Ramírez Otárola, delegado patronal del Perú. Esta resolución promovía, por una parte, el impulso de la legislación protectora del trabajo en la región –como se dijo antes, la codificación laboral, incluyendo la adopción de leyes generales del trabajo, como fue el caso de algunos países, había iniciado precisamente cinco años antes, en 1931–. Por otra parte, promovía también el avance en las ratificaciones de instrumentos de la OIT por los Estados americanos.

La Conferencia de Santiago de Chile (2 al 14 de enero de 1936), convocada bajo la presidencia de Arturo Alessandri Palma -quien fue designado su presidente honorario-, adoptó veintiséis resoluciones relativas a la seguridad social y a las condiciones de trabajo en los países de América.

“La Conferencia del Trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización internacional del Trabajo,

68. Véase la Conferencia del Trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, Santiago de Chile, 2 al 14 de enero de 1936, Actas de las Sesiones (Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1936).

Considerando que es necesario y urgente que las ventajas de una legislación protectora se hagan extensivas donde sea posible a todos los trabajadores de los países americanos,

Ruega al Consejo de Administración de la Oficina internacional del Trabajo,

Que invite a la Oficina internacional del Trabajo a que prosiga, amplíe y publique los resultados de su informe sobre las diferentes Convenciones y Recomendaciones aprobadas por la Conferencia internacional del Trabajo, en lo que se refiere a su ratificación y aplicación por los países americanos”.

La segunda fue la resolución relativa a las condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones indígenas en los países americanos, propuesta por el Sr. Rebagliati, delegado gubernamental del Perú. Por último, la resolución relativa a las relaciones de la Organización Internacional del Trabajo con los países de América, que, entre otros particulares, destacaba la exigencia del “[a]umento del número de los funcionarios americanos en la Oficina Internacional del Trabajo, reclutándoselos entre las personas más capacitadas y conocedores del medio”⁶⁹.

69. *Ibidem*.



Delegados del Grupo de Trabajadores Sudamericanos. 26^a Conferencia Internacional del Trabajo, Filadelfia, 1944.

CAPÍTULO V

La Declaración de
Filadelfia de 1944



JUSTICIA SOCIAL
TRABAJO DECENTE

La Declaración de Filadelfia de 1944 en muy buena medida fue la responsable de que la OIT no siguiera la misma suerte que la Liga de las Naciones al fin de la Segunda Guerra Mundial. Al terminar la guerra en 1945, la Liga de las Naciones no sobrevivió. En contraste, la OIT, a pesar de ser una agencia especializada de aquella, logró esquivar esa vicisitud y salir de aquel episodio histórico con un mandato renovado.

El temor de que la OIT no pudiera sobrevivir al fin de la Segunda Guerra Mundial era manifiesto. Como se lee en el Prólogo del Código Internacional del Trabajo de 1955, la primera edición en español:

“[l]a publicación en 1941 *del International Labour Code* de 1939 [El Código de 1939 se publicó solamente en inglés] fue un acto de fe (...) se publicó en aquel entonces con la esperanza, sobre todo, de que resultara provechosa para quienes pudieran elaborar los planes nacionales e internacionales de reconstrucción social en la posguerra. **Cuando en julio de 1940 comenzó en Londres la preparación de dicha obra, el futuro de la Organización Internacional del Trabajo era sumamente precario; cabía preguntarse si la organización sobreviviría, pero se sabía ya que sería inevitable reorganizar la Oficina Internacional del Trabajo partiendo de un pequeño núcleo de funcionarios experimentados (...) esta Codificación había de constituir, según las circunstancias, el testamento de la organización o uno de los principales títulos de su derecho a gozar de un porvenir**⁷⁰”. (OIT, 1957, p. xxiii)

Cuando estalló la Segunda Guerra Mundial, en 1939, la OIT desplazó su sede⁷¹ a este lado del Atlántico. Si bien Suiza era neutral en el conflicto, los países aledaños eran todos beligerantes, por lo que, a pesar de esta neutralidad, se vio obstaculizado el funcionamiento de la Organización. Por esta razón, la OIT se estableció en una universidad canadiense, la Universidad de McGill, que le dio cobijo durante aquel período.

70. Las negrillas y cursivas son nuestras.

71. La Oficina Internacional de Trabajo se había establecido primero en Londres, pero el 19 de julio de 1920 se trasladó a Ginebra, en lo que es hoy la actual sede del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

En este contexto debe entenderse la Declaración de Filadelfia. La Declaración se adoptó en 1944, diez días antes del desembarco aliado en Normandía, en Francia, la llamada “Operación Overlord”.

En 1946 la Declaración se hizo parte de la Constitución de la OIT. El 30 de mayo de ese año se firmó en Nueva York el acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la OIT, por el cual la primera la reconoció como “[u]na institución especializada investida de la responsabilidad de tomar medidas apropiadas según los términos de su instrumento fundamental para el cumplimiento de los objetivos previstos en ese instrumento” (art. 1° del Acuerdo)⁷².

De este modo, la OIT fue la primera institución especializada reconocida como tal según los términos del art. 57 de la Carta de la ONU⁷³.

La Declaración significó la reafirmación de un mandato en un mundo que tenía que restañar las heridas de la guerra y relanzar un nuevo orden internacional después del segundo conflicto bélico mundial del siglo pasado. La OIT en el futuro inmediato iba a desempeñar un papel relevante en el concierto internacional y efectivamente lo cumplió. Por eso la Declaración de Filadelfia es probablemente la más importante de la Organización en cien años de historia y esto justifica homenajear a quienes fueron actores en su gestación. Tres merecen ser destacados, entre tantos otros.

La Declaración significó la reafirmación de un mandato en un mundo que tenía que restañar las heridas de la guerra y relanzar un nuevo orden internacional después del segundo conflicto bélico mundial del siglo pasado.

El primero de ellos fue el presidente de los Estados Unidos Franklin Delano Roosevelt, a quien le interesaba apuntalar el papel que la OIT desempeñaría a partir de ese momento. Hay que considerar, sobre todo, que su mandato pivotó sobre la política del *New Deal* (el nuevo trato) y, ciertamente, en el marco de esa política, una organización como la OIT le resultaba un aliado natural.

Desde la OIT dos personajes desempeñarían un papel muy relevante. De una parte, Edward Phelan, a quien se conoció como “El genio del tripartismo”, y, de la otra, Clarence Wilfred Jenks. Phelan, a quien se atribuye generalmente la creación de la fórmula tripartita que desde su fundación rigió para la integración de las delegaciones ante la Conferencia y ante el Consejo de Administración, se había incorporado al Ministerio del

72. En la 27ª Conferencia Internacional del Trabajo celebrada entre octubre y noviembre de 1945 en París, se había adoptado una resolución sobre las relaciones entre la OIT y la naciente ONU, que abrió el camino para el Acuerdo suscrito el 30 de mayo en Nueva York el año siguiente.

73. Artículo 57: “1. Los distintos organismos especializados establecidos por acuerdos intergubernamentales, que tengan amplias atribuciones internacionales definidas en sus estatutos, y relativas a materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario, y otras conexas, serán vinculados con la Organización de acuerdo con las disposiciones del Artículo 63.

2. Tales organismos especializados así vinculados con la Organización se denominarán en adelante “los organismos especializados”.

Trabajo británico en 1916. Desde allí –y particularmente como integrante de la delegación británica ante la Conferencia de Paz y específicamente como Secretario de la Sección de Trabajo–, tuvo un papel destacado en la elaboración de la propuesta británica que se llevó a la Conferencia de Paz de París y que se plasmó en el Capítulo I. Organización del Trabajo (artículos 387 a 399) del Tratado (Título XIII).

En efecto, sobre un *draft convention* que proponía las bases de la creación de la Oficina Laboral Internacional y que se plasmó en el Capítulo I, se redactó una declaración de principios generales para insertarla en el Tratado de Paz, como lo explica el propio Samuel Gompers en sus memorias. Pero distinta fue la influencia, conviene insistir, que explica el origen del artículo 427 (la Carta del Trabajo), donde se verificó precisamente, como se dijo antes, *la conexión americana*.

En 1920 el primer Director General de la OIT, Albert Thomas, le propuso el puesto de Jefe de la División Diplomática de la Oficina. Fue por esto el primer funcionario público internacional de la OIT. En 1933 fue promovido al cargo de Subdirector y en 1938 al de Director adjunto hasta que en 1941 se lo designó Director General, cuando renunció John Winant. Se mantuvo como Director General interino desde 1941 hasta 1946, cuando fue designado Director General con efecto retroactivo desde 1941. Se jubiló en 1948, poco después de presenciar desde su cargo de Director General la adopción del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).

Seguramente la contribución más importante de Phelan en su paso por la OIT haya sido su participación en la redacción de la Declaración de Filadelfia de 1944, en momentos en que se desempeñaba como Director General interino. La Conferencia Internacional del Trabajo de 1944 adoptó la Declaración que después aprobaría el presidente Roosevelt.

“Fue en Filadelfia, el 10 de mayo de 1944, donde se proclamó la primera Declaración Internacional de Derechos con vocación de universalidad (...) ***Fue también la primera expresión de la voluntad de edificar, a la salida de la Segunda Guerra Mundial, un nuevo orden internacional que no estuviera fundado en la fuerza, sino en el derecho y la justicia (...)*** A esta Declaración de Filadelfia le siguió, algunas semanas más tarde, la conclusión de los acuerdos de Bretton Woods, luego, al año siguiente, la creación de la Organización de las Naciones Unidas, y, finalmente, la adopción en 1948 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos [que fue precedida unos ocho meses por la Carta Americana de Derechos Humanos (Carta de Bogotá)]⁷⁴. ***En muchos aspectos, se trata, pues, de un texto pionero, que pretendía convertir a la justicia social en una de las piedras angulares del ordenamiento jurídico internacional (...)***”. (Supiot, 2011, p. 11)

74. El texto entre corchetes es nuestro. Las negrillas y cursivas son nuestras.

Pero, como es de suponer, aquello tuvo antecedentes y pasos previos.

En medio de la Segunda Guerra Mundial y habiéndose trasladado la sede de la OIT al Canadá y por cuanto era imposible en aquellas circunstancias celebrar una reunión ordinaria de la Conferencia Internacional del Trabajo, Phelan mantuvo contactos y, hechas las consultas necesarias, en octubre de 1941, se convocó una Conferencia en la ciudad de Nueva York. La reunión de clausura de este encuentro se celebró en la Casa Blanca por invitación del presidente Roosevelt.

Aun cuando durante la Segunda Guerra Mundial la OIT suspendió su labor normativa, pues no se celebraron reuniones de la Conferencia, ya existían contactos entre Washington y Londres dirigidos a crear una organización que suplantara a la Liga de las Naciones.

A la reunión celebrada en Filadelfia en abril de 1944, en plena Segunda Guerra Mundial, asistieron delegados tripartitos de 41 países, adoptándose siete recomendaciones⁷⁵.

Dos disposiciones de la Declaración de Filadelfia resultaron particularmente emblemáticas:

“La Conferencia reafirma los principios fundamentales sobre los cuales está basada la Organización y, en especial, los siguientes:

(a) **el trabajo no es una mercancía;**

(b) *la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante*⁷⁶
(...)”

Pero asimismo, la Declaración dilató de muy clara manera el ámbito de actuación y el mandato que se le había asignado a la Organización desde su fundación. En este sentido:

“II. (...) (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,*

.....

75. Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67), Recomendación sobre la seguridad social (fuerzas armadas), 1944 (núm. 68), Recomendación sobre la asistencia médica, 1944 (núm. 69), Recomendación sobre la política social en los territorios dependientes, 1944 (núm. 70), Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71), Recomendación sobre el servicio del empleo, 1944 (núm. 72) y Recomendación sobre las obras públicas (organización nacional), 1944 (núm. 73).

76. Las negrillas y cursivas son nuestras.

*puede incluir, en sus decisiones y recomendaciones, cualquier disposición que considere apropiada*⁷⁷".

Como era evidente, y comenzando por una ampliación de los términos de su mandato, la OIT se preparaba para desempeñar un papel relevante, como en efecto lo hizo, en el orden mundial que iba a surgir al fin de la Segunda Guerra Mundial.

Esta idea orientada a dilatar el ámbito competencial de la OIT había tenido un punto de partida determinante con cuatro fallos del Tribunal de Justicia de la Liga de las Naciones. Estos fallos se habían dictado entre 1922 y 1932 y resultaron cruciales para permitirle a la OIT desarrollar plenamente su acción normativa en el ámbito internacional. Entre ellos destaca la opinión consultiva sometida a la Corte por el Consejo de la Sociedad de las Naciones a requerimiento del Gobierno de Francia sobre la competencia de la organización concerniente a las condiciones del trabajo agrícola en 1922, a propósito de lo cual la Corte se pronunció declarando que "qu'elle n'avait «pu trouver aucune ambiguïté dans la Partie XIII considérée dans son ensemble», et qu'elle ne doutait pas que le travail agricole y fût inclus"⁷⁸.

En otro fallo, también de 1922, se pronunció sobre la competencia de la OIT relativa a la organización y al desarrollo de los medios de producción agrícola. Un tercero se refirió a la competencia de la OIT para regular el trabajo personal del empleador (1926) y, por fin, una opinión consultiva de 1932 recayó sobre la interpretación del Convenio relativo al trabajo nocturno de las mujeres, 1919 (núm. 4)⁷⁹.

En 1945 se adoptó en San Francisco la Carta de las Naciones Unidas y, en los primeros meses de 1946, la OIT y la ONU iniciaron negociaciones para integrar a la primera como un organismo especializado de esta última, lo que sirvió como modelo para acuerdos posteriores con otras agencias. Desde 1946 la Declaración de Filadelfia es parte de la Constitución de la OIT.

Pero antes del nacimiento de la ONU el 26 de junio de 1945, se reunió en la Ciudad de México la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, que en la sesión del 7 de marzo adoptó la Declaración de Principios Sociales de América.

Los dos primeros considerandos de la Declaración señalaban lo siguiente:

"Que uno de los objetivos esenciales de la organización internacional futura es el de lograr la cooperación internacional en la solución de los problemas sociales,

77. Las negrillas y cursivas son nuestras.

78. "Que «no había podido encontrar ninguna ambigüedad en la Parte XIII considerada en su conjunto» y que no dudaba que el trabajo agrícola estuviese allí incluido". La traducción nos pertenece.

79. Para un estudio pormenorizado de las opiniones consultivas mencionadas, véase Jenks (1937).

mejorando para tal efecto las condiciones materiales de existencia de las clases trabajadoras de todos los países;

Que muchos de los principios consagrados en diversas Conferencias Internacionales del Trabajo no han recibido aún la sanción de los poderes públicos en todos los países americanos y que, en consecuencia, sería deseable que esas normas de derecho del trabajo sean incorporadas efectivamente a la vida de los pueblos de este continente y que su adopción sea considerada como una cuestión de interés público”.

El texto: “DECLARA: 1°. Reconocer y proclamar que el hombre debe ser el centro de interés de todos los esfuerzos de los pueblos y de los gobiernos(...)”.

Por último:

“RECOMIENDA: 1°. Considerar de interés público internacional la expedición, en todas las Repúblicas americanas, de una legislación social que proteja a la población trabajadora y consigne garantías y derechos, en escala no inferior a la señalada en las Convenciones y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, cuando menos sobre los siguientes puntos: (...)”.

Como se nota, la declaración expresa una tradición que confirma la relevancia que, *ad portas* del fin de la Segunda Guerra Mundial, los países del continente americano le reconocían a la OIT y muy particularmente a su sistema normativo.

Pero el otro personaje que fuera decisivo para la preparación y adopción de la Declaración de Filadelfia fue indudablemente Clarence Wilfred Jenks, quien a partir de 1970 se desempeñó como Director General de la OIT.

En 1939 Jenks fue nombrado Secretario de la Comisión, que tomó las medidas necesarias para que la Oficina siguiera funcionando durante el conflicto, para lo cual trasladó su sede al Canadá. Por ende, trabajó de cerca con los Directores Generales que tuvo la Organización durante la Segunda Guerra Mundial, John Winant y Edward Phelan. Junto con este último tuvo un destacadísimo papel en la Conferencia Internacional del Trabajo de 1944 y, particularmente, en la preparación de la Declaración de Filadelfia.

En 1945 integró la delegación de la OIT que asistió a la Conferencia de San Francisco, donde nació la ONU. Murió en Roma en 1973 cuando se desempeñaba como Director General.

El ideario de la Declaración de Filadelfia encontraba antecedentes en el Preámbulo de la Constitución de la OIT y simbolizaba la continuidad de la Organización situada frente a un dilema existencial al fin de la Segunda Guerra Mundial. Constituyó todo un programa para lo que vendría después, es decir, una etapa de la

historia de la humanidad absolutamente rica y sin la cual la propia historia de la OIT no podría entenderse a cabalidad: se trata de los “treinta gloriosos”⁸⁰ que corrieron entre 1945 y 1975. Este período terminó con la desestabilización política del Medio Oriente y la consiguiente crisis del petróleo.

Ciertamente, se trata de una idea generalmente compartida:

“[a] una época de catástrofes, que se extiende desde 1914 hasta el fin de la segunda guerra mundial, siguió un período de 25 o 30 años de extraordinario crecimiento económico y transformación social, que probablemente transformó la sociedad humana más profundamente que cualquier otro período de duración similar. Retrospectivamente puede ser considerado como una especie de edad de oro, y de hecho así fue calificado apenas concluido a comienzos de los años setenta”⁸¹.

Pero interesa destacar de particular manera que para la historia del pensamiento jurídico comenzaba, después del fin de la Segunda Guerra Mundial, “el tiempo de los derechos” (Bobbio, 1989). Este período vio pasar la adopción de seis de los ocho convenios fundamentales de la OIT, esto es, del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), del Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), del Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) y del Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)⁸². Valdría la pena especular a propósito de si algunos de estos convenios hubieran podido ratificarse en la actualidad.

Tres años después del fin de la Segunda Guerra Mundial, se adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos el 10 de diciembre de 1948. Fue precedida varios meses por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre aprobada por la IX Conferencia Internacional Americana (Bogotá, 30 de marzo a 2 de mayo de 1948) y la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

80. Expresión tomada de un libro de Jean Fourastié que tuvo una enorme influencia, *Les Trente Glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, París, Fayard, 1979.

81. “La última parte del siglo fue una nueva era de descomposición, incertidumbre y crisis y, para vastas zonas del mundo como África, la ex Unión Soviética y los antiguos países socialistas de Europa, de catástrofe. Cuando el decenio de 1980 dio paso al del 1990, quienes reflexionaban sobre el pasado y el futuro del siglo lo hacían desde una perspectiva de *fin de siècle* cada vez más sombría”. Véase Hobsbawm (1998).

82. Dos convenios de los ocho fundamentales se adoptaron fuera de ese lapso: el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), que se adoptó en 1930 estando aún vigente la Liga de las Naciones, y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).

Ese mismo año se aprobó el primero de los seis convenios fundamentales adoptados durante ese período: el Convenio núm. 87, del 9 de julio de 1948. Como se muestra, esta vez y a propósito de un tópico tan emblemático, América llegó primero.

En medio del período de los “treinta gloriosos”, en 1969 la OIT cumplió cincuenta años. El 10 de diciembre de ese mismo año, David A. Morse, Director General de la Organización, se dirigió al auditorio de la Universidad de Oslo para pronunciar el discurso de aceptación del Premio Nobel de la Paz, en el que señaló lo siguiente:

“[I]a “fraternidad entre las naciones”, finalidad a la que Alfred Nobel fijó un lugar preeminente es su testamento como objetivo digno de mayor atención, es tan difícil de alcanzar que todo quien recibe este premio no puede dejar de experimentar, según las palabras que Woodrow Wilson pronunció en 1920, un sentimiento de profunda humildad ante la inmensidad de la labor que exige todavía esta causa”.

También manifestó:

“[n]uestra Organización va a la vanguardia de los esfuerzos internacionales para elevar su nivel de vida, mejorar sus condiciones de existencia y de trabajo, y garantizarles los derechos humanos fundamentales, a fin de que ocupen en la sociedad el lugar que les corresponde como hombres libres, conscientes de su dignidad y dueños de su destino”.

En ese momento Morse estaba por concluir sus veintidós años de carrera en la OIT (1948-1970).



CAPÍTULO VI

América llegaba antes



JUSTICIA SOCIAL
TRABAJO DECENTE

La intención de estas líneas no es reflexionar sobre la indudable influencia que tuvo el continente americano en lo que sería hoy día el derecho internacional público. Más bien se trata de destacar los antecedentes americanos, algunos a la vista premonitorios y admirables, respecto de los momentos estelares de la vida centenaria de la OIT y en particular de sus normas internacionales del trabajo, lo que es igual a decir el corazón de su mandato.

En 1946, dos años antes de la adopción del primer convenio fundamental después del fin de la Segunda Guerra Mundial –el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)–, se reunía en la Ciudad de México la Tercera Conferencia del Trabajo de los Estados de América Miembros de la OIT.

Esa conferencia fue rica en cuanto a la adopción de resoluciones. Los temas tratados fueron de una admirable amplitud, considerando el momento en que se producía esa reunión: apenas un año después del fin de la Segunda Guerra Mundial.

Esta Conferencia Americana adoptó resoluciones sobre la formación profesional, la inspección del trabajo, la libertad sindical, la conciliación y el arbitraje voluntario, la validez de los convenios colectivos y su extensión, la igualdad de salarios, la estabilidad de los trabajadores, entre otras tantas. Por la significación que tuvo de cara a que el Convenio núm. 87 se adoptase dos años después, conviene detenernos en la resolución sobre la garantía constitucional de la libertad sindical.

La resolución comienza diciendo lo siguiente:

“[c]onsiderando que las libertades fundamentales de los hombres deben estar consignadas en la Constitución Política de cada país y que de la misma manera que en el pasado se aseguraron en las constituciones los “derechos individuales del hombre” deben asegurarse para el futuro los “derechos sociales” entre los cuales se cuenta, en primer término, la libertad de asociación profesional o libertad sindical”.

La categoría de derechos sociales –el *tertium genus*– mencionada en un cónclave americano no puede sorprender, entre otras razones, porque es la expresión de la larga influencia de la Constitución mexicana de Querétaro de 1917 y de lo que esta significó para el derecho constitucional del mundo.

Esta resolución sobre la libertad sindical es de una concreción sorprendente:

“La Tercera Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo llama la atención de los Estados miembros de América sobre los principios que en su opinión pueden definir la libertad sindical:

1) Los empleadores y los trabajadores públicos o privados, sin distinción de profesión, sexo, raza, color, credo o nacionalidad, deberían tener el derecho de organizarse sin autorización previa en sindicatos de su elección⁸³;

2) Los sindicatos de empleadores y trabajadores deberían gozar de autonomía plena y cabal para organizar su funcionamiento y su administración, redactar sus estatutos, sus reglamentos internos y su política⁸⁴;

3) Los sindicatos de empleadores y de trabajadores no deberían ser objeto de disolución por vía administrativa; en aquellos Estados en que se provea la disolución de los sindicatos, como sanción por actos ilícitos, deberían gozar de todas las garantías esenciales del proceso ordinario⁸⁵;

4) Los sindicatos deberían tener el derecho de formar federaciones y confederaciones sindicales; la creación, el funcionamiento y la disolución de las federaciones y confederaciones no deberían someterse a otras formalidades que las previstas para los sindicatos; y⁸⁶

5) Si la atribución de privilegios especiales a los sindicatos se subordina a determinadas condiciones de fondo y de forma, estas condiciones no deberían tener

83. Convenio núm. 87, artículo 2: “Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas”.

84. Convenio núm. 87, artículo 3.1: “Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción”.

85. Convenio núm. 87, artículo 4: “Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa”.

86. Convenio núm. 87, artículo 5: “Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas, y toda organización, federación o confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores”.

por efecto poner trabas al ejercicio y a la libertad sindical definida en los párrafos anteriores".

Como se nota, los numerales de aquella resolución que acaban de citarse corresponden virtualmente a los artículos sustantivos del Convenio núm. 87 sobre la libertad sindical.

Pero, de otro lado, la Conferencia adoptó también una resolución sobre la protección del derecho sindical y de la negociación colectiva, que constituyó el prolegómeno directo –y probablemente más influyente– del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

Es de resaltar que la primera resolución, que mencionamos antes, trata de la libertad sindical y de algún modo avizora la adopción del Convenio núm. 87; la que ahora nos ocupa hace lo propio con el Convenio núm. 98.

No es necesario reiterar que la razón que explica el Convenio núm. 98 fue, de una parte, la protección de la actividad sindical y, de la otra, el principio de la negociación colectiva voluntaria.

La resolución de marras expresaba lo siguiente:

"1) Toda vez que la libertad sindical del trabajador individualmente considerado puede peligrar por las medidas de discriminación dirigidas contra él en el momento de su contratación para el trabajo, o durante el término de su empleo, la legislación debería prohibir cualquier acto del empleador, o de sus agentes, encaminado particularmente a:

- a) subordinar la contratación del trabajador a la condición formal de que no se adhiera a un sindicato determinado o se retire del sindicato de que es miembro;
- b) ocasionar perjuicios o molestar de cualquier modo a un trabajador por el hecho de ser miembro, agente o dirigente de un sindicato determinado;
- c) despedir a un trabajador por el único motivo de ser miembro, agente o dirigente de un sindicato determinado, y
- d) ejercer, en general, cualquiera presión sobre el trabajador, tendiente a constreñirlo para que se afilie o no se afilie a un sindicato determinado⁸⁷.

87. Véase el artículo 1 del Convenio núm. 98: "1. Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo.

2. Dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto:

- (a) sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato;
- (b) despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo".

2) Con objeto de asegurar que las negociaciones colectivas puedan llevarse a cabo de buena fe, la legislación debería prohibir todo acto del empleador, de las organizaciones de empleadores o de sus agentes, encaminado particularmente a:

- a) promover la creación de sindicatos de trabajadores dominados por el empleador;
- b) intervenir en la creación o administración de un sindicato, o sostenerlo por medios financieros o de cualquier otra naturaleza; no queda comprendido en la prohibición anterior el permiso que concedan los empleadores a sus trabajadores para que traten con ellos sin descontar tiempo o remuneración, ni los pactos para que los empleadores deduzcan las cuotas sindicales de los salarios de sus trabajadores;
- c) poner en peligro el ejercicio del derecho que tienen los trabajadores para formar organizaciones sindicales, celebrar convenios colectivos y desarrollar actividades tendientes a la defensa y protección de sus intereses, y
- d) negarse a reconocer a los sindicatos o a entablar con ellos tratos para la celebración de los convenios colectivos".⁸⁸

Esa resolución, como se evidencia, perfilaba casi milimétricamente no solo lo que fueron los contenidos de las normas más importantes del Convenio núm. 98, sino lo que las doctrinas americana y del mundo conocieron como las *prácticas antisindicales*.

Pero, de otra parte, y en relación a este tópico particular, hay antecedentes propiamente legislativos en el derecho laboral norteamericano que confirmarían con creces esta influencia y lo que el sistema normativo de la OIT le debe finalmente a la legislación americana en su conjunto.

La Ley Norris-La Guardia de 1932, aprobada en el último año de la administración Hoover, fue la primera de las leyes laborales adoptadas durante la década de los años 30 para sancionar específicamente el derecho de organización sindical y de huelga. Entre otros aspectos, esta ley prohibió las cláusulas *yellow dog*.

88. Véase el artículo 2 del Convenio núm. 98: "1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración.

2. Se consideran actos de injerencia, en el sentido del presente artículo, principalmente, las medidas que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de empleadores, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de trabajadores, con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores".

De cualquier manera, no faltó quien interpretara a esta ley en clave de *laissez-faire*, pero esta orientación – cierta o no– “fue abandonada rápidamente en 1935 con la aprobación de la National Labor Relations Act que reconocía el derecho a la negociación colectiva” (Gould, 1991, p. 22).

Poco después, bajo la presidencia de Franklin Delano Roosevelt y en plena era del *New Deal*, se adoptó la Ley Wagner de 1935 (por el senador Robert Wagner, demócrata de Nueva York, que la promovió), que fue la más importante de las leyes que se sancionaron durante la década de los años 30. Fue la *National Labor Relations Act* (NLRA), que vino a representar, según es generalmente admitido, la ley social del *New Deal* y que “constituye la base de la regulación legal de la negociación colectiva en el sector privado” (Gould, 1991, p. 39).

Esta ley sancionó de manera muy particular la noción de *unfair labor practices* (prácticas desleales), que se agrupaban en cinco categorías:

- 1) los actos de interferencia en la formación de los sindicatos;
- 2) la interferencia o restricciones respecto del derecho de organización y de negociación colectiva;
- 3) imponer una condición especial de empleo para desarticular la afiliación a los sindicatos;
- 4) los actos de discriminación;
- 5) rehusar el derecho a la negociación colectiva con sindicatos representativos.

Después de la Segunda Guerra Mundial, en 1947 y bajo la presidencia de Harry Truman, se adoptó la Ley Taft-Hartley, que significó una modificación importante de la NLRA y por ende de la Ley Wagner de 1935 que la había creado. Esta ley fue conocida como la *Labor Management Relations Act*. En líneas generales, podría decirse que ratificó básicamente los derechos y las garantías que había establecido la Ley Wagner, pero agregaba una tipología más dilatada de las conocidas como “prácticas desleales”.

La *National Labor Relations Act* (NLRA), que vino a representar, según es generalmente admitido, la ley social del *New Deal* (...) sancionó de manera muy particular la noción de *unfair labor practices* (prácticas desleales).

Por fin, ya en la década de los 50, la Ley Landrum-Griffin de 1959 añadió otros casos de prácticas desleales a la Ley Taft-Hartley de 1947. En particular, prohibió la “introducción en los contratos colectivos de las cláusulas *hot cargo*, que permitirían a los trabajadores negarse a manipular *artículos calientes* producidos por un empresario con los que tiene una disputa. De nuevo se hacía patente el principio de que el sindicato no debe implicar un empresario inocente o neutral en una disputa que no le concierne”. (Gould, 1991, p. 59).

Con la excepción de la Ley Landrum-Griffin, estos antecedentes anotados se dieron entre 1932 y 1947, esto es, antes de la adopción del Convenio núm. 87 y particularmente del Convenio núm. 98 de 1949, que representó la primera norma internacional dedicada a regular específicamente las prácticas antisindicales. Se quiere enfatizar, de esta manera, que hubo una influencia americana y no solo latinoamericana en el surgimiento de lo que a partir de la Segunda Guerra Mundial fueron los convenios fundamentales.

La III Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT se reunió en 1946 cuando no existía todavía la OEA, que nació en abril de 1948, en ocasión de la IX Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá. En ella se adoptaron dos instrumentos especialmente importantes a propósito de valorar en su justa dimensión los antecedentes americanos respecto del derecho internacional laboral y, al mismo tiempo, de lo que fue la evolución de la OIT en sus años venideros.

El artículo 14 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre está dedicado al derecho al trabajo y a una justa retribución. El artículo 15, al descanso y a su aprovechamiento. El 16, al derecho a la seguridad social, y el artículo 37, al deber de trabajar.

En lo que hace, y esto es muy relevante, al derecho de asociación, el artículo 22 señala: "Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, **sindical** o de cualquier otro orden"⁸⁹.

Por su parte, la Carta de la OEA, adoptada en el marco de la misma Conferencia, incluye un artículo 45 dedicado a los derechos laborales:

"Los Estados miembros, convencidos de que el hombre solo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos:

(....)

c) Los empleadores y los trabajadores, tanto rurales como urbanos, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y el de huelga por parte de los trabajadores, el reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones y la protección de su libertad e independencia, todo de conformidad con la legislación respectiva;

(...)

89. Las negrillas y cursivas son nuestras.

g) El reconocimiento de la importancia de la contribución de las organizaciones, tales como los sindicatos, las cooperativas y asociaciones culturales, profesionales, de negocios, vecinales y comunales, a la vida de la sociedad y al proceso de desarrollo”.

Como se lee, la Carta de la OEA no se limitó a una mención genérica de los derechos laborales, incluyendo los de carácter colectivo, en particular, la libertad sindical. Más bien, en su artículo 45 delinea claramente lo que la doctrina conoció posteriormente como el *trípode o núcleo duro del derecho de libertad sindical*, a la sazón, el derecho de organización, el derecho de negociación colectiva y el derecho de huelga.

Lo relevante de este antecedente es que se trata de dos instrumentos aprobados en abril de 1948, meses antes de la adopción del Convenio núm. 87 de la OIT en julio de ese año y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de ese mismo año.

Pero no quedarían aquí los antecedentes que vale la pena destacar para de algún modo especular sobre la visión que desde América se tuvo –sin olvidar que estamos hablando de un número muy determinante de Estados miembros fundadores de la Organización– sobre la relevancia de los derechos laborales, y de cómo esa perspectiva tendría un obvio impacto en lo que fue el desarrollo del sistema normativo de la OIT.

En la XI Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT que se celebró en Medellín, Colombia, en 1979, se adoptó una resolución en la que se instó a los países respectivos a que atribuyan fundamental importancia a la ratificación y aplicación de los instrumentos de la OIT.

En la XI Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT que se celebró en Medellín, Colombia, en 1979, se adoptó una resolución sobre la función de las normas internacionales del trabajo en los países de América, “en la que se instó a los países respectivos a que atribuyan fundamental importancia a la ratificación y aplicación de los instrumentos de la OIT a los que el Consejo de Administración dio carácter prioritario y, en particular, a los 18 Convenios siguientes (Potobsky y Bartolomei de la Cruz, 1990, p. 48)”: cinco (5) relativos al derecho de libertad sindical (Convenios núms. 87, 98, 135, 141 y 151), dos (2) a la libertad de trabajo y al trabajo forzoso (Convenios núms. 29 y

105), dos (2) a la igualdad de trato y no discriminación (Convenios núms. 100 y 111). Pero, además, el Convenio sobre la política del empleo (núm. 122), el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos (núm. 131), el Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo (núm. 138), el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales (núm. 107) –aún no había sido adoptado el Convenio núm. 169 de 1989–, el Convenio núm. 81 y 129 sobre la inspección del trabajo, el Convenio relativo a la norma mínima de la seguridad social (núm. 102), el Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150), y, finalmente, el Convenio sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo (núm. 144).

"Esta lista –continúan los profesores Potobsky y Bartolomei de la Cruz– fue ratificada mediante la resolución sobre las normas internacionales del trabajo en los países de América, adoptada en 1986 en la Duodécima Conferencia Regional (Montreal)" (1990, p. 48).

Lo relevante de esta mención es que treinta años antes de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, donde se legitima la categoría "convenios prioritarios"⁹⁰, este listado adoptado por la XI Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT, tan temprano como 1979, incluyó a los cuatro convenios prioritarios reconocidos como tales hoy por la OIT: los Convenios núms. 81, 129, 122 y 144.

De otra parte, ese listado se completa con los convenios fundamentales que hasta la fecha se habían adoptado, con exclusión del Convenio núm. 182, que fue posterior (1999). Los otros siete convenios adoptados entre 1919 y 1979 que tuvieron el carácter de fundamentales fueron los Convenios núms. 87 y 98, 29 y 105, 138, 100 y 111. Esto no dejó de ser premonitorio y desde luego sorprendente, porque la categoría "convenios fundamentales" se incorporó de manera definitiva y general al sistema normativo de la OIT con la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento de 1998: "(...) esos principios y derechos han sido expresados y desarrollados en forma de derechos y obligaciones específicos en convenios que han sido reconocidos como fundamentales dentro y fuera de la Organización"⁹¹.

En la VII Conferencia de la Unión Panamericana (UPAM), celebrada en Montevideo, Uruguay, en 1933, la delegación mexicana llegó a plantear la creación de un Instituto Interamericano del Trabajo.

Lo anterior tiene todavía un más antiguo antecedente. Parece fuera de duda que se puede hablar, en rigor, de un derecho internacional americano que ponga en valor los principales aportes de América al derecho internacional, tanto público como privado; el derecho de asilo, el principio del mar territorial, el principio de no intervención en sus diferentes modalidades, el principio de que "la victoria no da derechos", de modo que un triunfo basado en las armas no legitima por sí mismo una ocupación de territorios, lo que después recogería la Carta de la OEA y la Carta de las Naciones Unidas, entre otros⁹².

En lo que interesa, habría que indicar que en la VII Conferencia de la Unión Panamericana (UPAM)⁹³, celebrada en Montevideo, Uruguay, en 1933, la delegación mexicana llegó a plantear la creación de un Instituto

90. "(...) la elaboración, actualización y promoción de la lista de normas que revistan mayor importancia en relación con la gobernanza". Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa. Anexo, párrafo II.A.vi).

91. No puede dejar de destacarse que en la Memoria del Director General a la 70ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1984 se hace expresa mención a los convenios fundamentales.

92. Véase Villalta Vizcarra (2006, pp. 63-67).

93. La Unión Panamericana fue fundada por la IV Conferencia Interamericana de 1910, celebrada en Buenos Aires, Argentina.

Interamericano del Trabajo. Ese instituto iba a tener, como destacó el profesor Juan Carlos Yáñez Andrade, dos órganos: una Oficina como instancia técnica y una Conferencia Interamericana, que incluiría representación de los gobiernos, de empleadores y de trabajadores. Evidentemente, el referente que en ese momento se tenía a la vista era la OIT.

Pero, como destaca igualmente el profesor Yáñez:

“[e]ntre los objetivos más concretos del Instituto estaba la promoción de la convención interamericana para la igualdad de trato de los trabajadores contratados en países extranjeros. De conformidad con la resolución xxiii del acta final, el Instituto debería garantizar, a través de recomendaciones o de convenciones, las condiciones de los trabajadores en los siguientes aspectos (...)”. (Yáñez Andrade, 2014, p. 59)

Cuadro I. Instituto Interamericano del Trabajo

1. Libre asociación sindical.	2. Contratos colectivos de trabajo.
3. Sistema de ahorro popular.	4. Salario mínimo.
5. Igual remuneración sin distinción de sexo y de nacionalidad.	6. Seguros de enfermedad, de accidentes, etcétera.
7. Protección del ingreso frente a cualquier forma de crédito o confiscación de bienes.	8. Seguro de vejez.
9. Jornada de trabajo de ocho horas y de seis para los menores de 18 años.	10. Construcción de habitaciones obreras.
11. Medidas para evitar la cesantía.	12. Reconocimiento del principio que la máquina es un instrumento auxiliar del hombre.
13. Eliminación del trabajo infantil y protección de la mujer.	14. Orientación profesional de la mujer.
15. Formación cultural y técnica de los trabajadores.	16. Protección general contra las enfermedades generales y profesionales.
17. Higiene de lugares insalubres.	18. Estudios sobre los problemas del trabajo.
19. Promoción de estudios, memorias y publicaciones comparativas sobre las condiciones de trabajo.	20. Creación de bolsas de trabajo.
21. Formación de tribunales de conciliación y de arbitraje.	

Fuente: VII Conferencia Internacional Panamericana, Montevideo, Imprenta de J. Florense, 1933.

Este listado, que debía formar parte de la agenda legislativa de los gobiernos en el próximo tiempo, no deja de ser sorprendente porque comienza por destacar el principio de libre asociación sindical, lo que se explica, continuando con el profesor Yáñez, porque:

“[p]or un lado, durante los años treinta, el control de los sindicatos por los gobiernos, promoviendo organizaciones obreras favorables a sus intereses o simplemente eliminando esas organizaciones que no se adaptaban al nuevo orden de ideas, se transformó en tema de verdadera preocupación tanto en las conferencias internacionales de la OIT, como en las organizaciones obreras”. (Yáñez Andrade, 2014, p. 60)

Ese cuadro de la agenda legislativa de lo que sería, según la propuesta mexicana, el Instituto Interamericano del Trabajo, es importante insistir, comienza con la libertad sindical, inmediatamente sigue con los contratos colectivos de trabajo y no deja de incluir el sistema de ahorro popular, el salario mínimo, la igualdad de trato y no discriminación, los seguros, la jornada de trabajo de ocho horas y de seis para los menores de 18 años. En la perspectiva más principista, si se quiere, el punto 12 significaba el reconocimiento del principio según el cual “la máquina es un instrumento auxiliar del hombre”.

Efectivamente, en 1933 proseguía de manera sostenida el proceso de ratificaciones de convenios internacionales del trabajo. Con todo, la presencia de la OIT en la región era todavía débil. No puede perderse de vista que en la Conferencia Panamericana de 1928 en La Habana se había llegado a proponer la creación de una Organización Panamericana del Trabajo. Esta idea se dejó finalmente de lado en la Conferencia de los Estados Americanos Miembros de la OIT celebrada en Santiago de Chile en 1936, cuando las propuestas en favor de la creación de la Organización Panamericana del Trabajo, de un lado, y del Instituto Interamericano de Trabajo, de otro, quedaron definitivamente postergadas.

Esto no puede sorprender si se toma en cuenta que la Organización Panamericana de la Salud (OPS) fue fundada en 1902. De manera que lo apuntado viene a ratificar una antigua tradición respecto de la creación de organismos panamericanos especializados, pero, al mismo tiempo, dejaba ver la debilidad presencial de la OIT en la región americana en los años inmediatamente posteriores a su fundación. Por todo esto, tres años después de la primera visita del primer Director General a la región en 1925, se llegó a plantear en la Conferencia Americana de 1928 (La Habana) la creación de una Organización Panamericana del Trabajo y todavía en 1933 México concretaría la propuesta de creación de un Instituto Interamericano del Trabajo. A la vista está, puesta ante el dilema de no hacerlo, que América optó por la OIT.

De tal suerte, lo que ocurrió luego y básicamente en 1948 con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales y, naturalmente, la Carta fundacional de la OEA fue el corolario de tendencias antecedentes que terminaron cristalizando en ese momento.



Trabajador participando en una capacitación organizada por la OIT.
Chile, década de los 50.

CAPÍTULO VII

Los orígenes de la
cooperación técnica en
las Américas. La misión
Beaglehole. El Programa
Andino



JUSTICIA SOCIAL
TRABAJO DECENTE

El 24 de noviembre de 1950 se firmó en la ciudad de Lima un convenio entre el Gobierno de la República del Perú y la OIT. Intervinieron, por la República del Perú, el ministro de Relaciones Exteriores, Manuel Gállego, y Armando R. Artola, ministro de Trabajo y Asuntos Indígenas; mientras que por la Oficina Internacional del Trabajo suscribió el acuerdo el Sr. Esteban Garbarini Islas.

Este acuerdo, cuyo Título primero se intitula “Servicio de empleo”⁹⁴, estableció que “[l]a OIT pondrá a disposición del gobierno un experto en la Organización del servicio del empleo, por el término de 6 meses prorrogables a voluntad del gobierno del Perú”.

En el número 7 del acuerdo (Título III: Disposiciones generales) se estableció que: “[e]l experto a que se refiere el presente Convenio gozará de las inmunidades y privilegios diplomáticos que el Gobierno ha acordado conceder, en virtud de las disposiciones del Convenio sobre asistencia técnica firmado entre las Naciones Unidas y sus Estados Miembros”.

Ahora bien, a los 13 días del mes de abril de 1951 se firmaron dos acuerdos de especialísima relevancia entre el Gobierno del Perú, representado por el Dr. Alberto Freundt Rosell, ministro de Estado en el Despacho de Justicia y Culto, encargado de Relaciones Exteriores y el Sr. Armando Artola, ministro de Estado en el Despacho de Trabajo y Asuntos Indígenas, y la OIT, por su parte, representada por el Sr. John Price, jefe de subdivisión de Comités de Industria. El primero de ellos fue el *Acuerdo sobre migración*.

En el artículo primero de este acuerdo se señala lo siguiente:

“el gobierno del Perú expresa su propósito de recibir dentro del territorio peruano trabajadores europeos, solos o acompañados de sus familias. Las nacionalidades, edades máximas y mínima, profesión y otras características de los inmigrantes, serán elegidas por el Gobierno del Perú, de acuerdo a sus necesidades. Los trabajadores serán destinados a labores agrícolas o industriales en proporciones que serán fijadas posteriormente”.

94. Mimeografiado. Disponible en <http://apps.rree.gob.pe/portal/webtratados.nsf>

Por su parte, la OIT, como lo indica el artículo segundo, “destacará dentro del plazo de seis meses, a partir de la suscripción de este Convenio, una misión técnica”, que entre sus atribuciones tendría “hacer, si fuera necesario, recomendaciones al Gobierno sobre eventuales modificaciones a la legislación peruana” (art. 2.b).

En esa misma fecha se firmó otro acuerdo, entre el Gobierno del Perú, quien actuó en la persona de Alberto Freundt Rosell, ministro de Estado en el Despacho de Justicia y Culto, encargado de la cartera de Relaciones Exteriores, y el Sr. John Price, quien lo hacía por la OIT por especial autorización del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. Este acuerdo, que se denominó para “Proporcionar Asistencia Técnica” establece en sus considerandos que el Gobierno del Perú “ha solicitado asistencia técnica de la Organización Internacional del Trabajo con el objeto de dar impulso a sus planes de desarrollo económico y elevar el nivel de bienestar económico y social de su pueblo”.

Como se lee en los mismos considerandos del acuerdo, las partes han “considerado conveniente definir sus mutuas obligaciones en un Acuerdo Básico, de conformidad con la práctica seguida por la Junta de Asistencia técnica de Naciones Unidas y de las agencias especializadas”.

En el artículo tercero de este acuerdo (Obligaciones administrativas y financieras de las Partes) (3.A) se estableció lo siguiente:

“la Organización sufragará los gastos que resulten de la asistencia técnica prestada que sean pagaderos fuera del país, o los porcentajes que pueden ser especificados en acuerdos suplementarios por concepto de: i) los salarios del personal; ii) los viáticos y gastos de viaje (...) iii) cualquiera otro viaje que sea necesario hacer fuera del país; iv) los seguros del personal (...)”.

La asistencia técnica de la OIT en la región de las Américas, función que en buena medida constituye un aspecto determinante de su actividad, comenzó en el Perú en los años 50.

El Gobierno, por su parte, según el artículo 3.b del acuerdo, asumía responsabilidades respecto de los gastos derivados de esta asistencia técnica y particularmente a propósito de: “i) transporte del personal (...); ii) alojamiento apropiado para los expertos; iii) asistencia médica y hospitalización del personal y de familiares (...)”, etc.

Como se infiere y es conocido, la asistencia técnica de la OIT en la región de las Américas, función que en buena medida constituye un aspecto determinante de su actividad, comenzó en el Perú en los años 50 del siglo pasado.

La relación privilegiada que muy tempranamente tuvo la OIT con el Perú explica con creces que el 25 de agosto de 1953 se firmara el Acuerdo para la Prestación de Asistencia Técnica en la Región Andina, entre el Gobierno del Perú y la OIT –actuando en su propio nombre y en representación de la ONU para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

y la Organización Mundial de la Salud (OMS) –. Este acuerdo permitió, conforme lo dispuesto en su artículo I.2.c, instalar en Lima la Oficina Regional de la OIT con el fin de supervisar y coordinar “todos los proyectos incluidos en el plan de trabajo aprobado por la Junta de Asistencia Técnica”.

En 1952 fue aprobado un proyecto de estudio, en colaboración, por la OIT, las Naciones Unidas, la UNESCO, la OAA FAO y la OMS sobre la situación de los aborígenes del altiplano andino (Beaglehole, 1953). Como señaló Ernest Beaglehole –quien integrara la misión de un modo tan relevante que al final se la conoció por su nombre (la *Misión Beaglehole*)–, en un artículo publicado en la *Revista Internacional del Trabajo* en 1953, esta misión tuvo como antecedente y razón inmediata “una resolución de la primera reunión de la Comisión de Expertos de Trabajo Indígena de la OIT celebrada en La Paz, Bolivia, en enero de 1951” (Beaglehole, 1953, p. 583).

“El problema que se planteaba a la misión era pues de una engañosa sencillez: preparar, con la cooperación tripartita de los gobiernos, de los indios y de las organizaciones internacionales, programas de acción que aceleraran la integración de los indígenas en la vida política, social y económica de cada uno de los tres países andinos, orientándolos de manera que la integración actual de subordinación se transformara en una integración de carácter democrático, que, además, fuera de alcance regional, abarcara todos los aspectos del problema, se desarrollara orgánicamente, se basara en la libre aceptación antes que en la coacción, y se realizara sin destruir la organización de las comunidades aborígenes ni el modo de vida actuales que tanto valor tienen para el indio”. (Beaglehole, 1953, p. 585)

Lo dicho por uno de los integrantes más destacados de la misión deja ver la concepción que sobre los derechos de los pueblos indígenas originarios regía en ese momento y que se orientaba, como ha quedado claro de la cita anterior, en el sentido de su integración o asimilación.

Recién en 1957, es decir, cinco años después, la OIT adoptó el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales (núm. 107). En su preámbulo quedaba clara la orientación apuntada: “Considerando que la adopción de normas internacionales de carácter general en la materia facilitará la acción indispensable para garantizar la protección de las poblaciones de que se trata, *su integración progresiva en sus respectivas colectividades nacionales*, y el mejoramiento de sus condiciones de vida y de trabajo”⁹⁵.

Este criterio o doctrina, si se lo quiere llamar así, fue explícitamente corregido por el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), cuyo preámbulo deja establecido que “la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores”.

95. Las cursivas son nuestras.

En las conclusiones de su artículo, Ernest Beaglehole, a la sazón profesor de Psicología del Victoria College, Universidad de Wellington, Nueva Zelandia, escribió que:

“[L]a misión andina puede ser concebida de muy diversas maneras: como relato de lo que pueden el entusiasmo y la resistencia; como estudio en tonos sombríos de la vida de los indios en uno de los panoramas más imponentes del mundo; como ensayo o esbozo a grandes rasgos de una de las pruebas más apasionantes a que ha sido sometida la capacidad de construcción de las naciones unidas y de los organismos especializados”. (Beaglehole, 1953, p. 598).

Por su parte, el Programa Andino, que se desarrolló en el marco del programa ampliado de asistencia técnica de las Naciones Unidas y que contó con participación de la FAO, de la OMS, de la UNESCO, de la UNICEF y cuya dirección general se asignó a la OIT, tuvo como objeto una serie de actividades, especialmente de asistencia técnica, dirigida a elevar el nivel de vida de las poblaciones indias –terminología al uso en ese tiempo– de Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Chile y la Argentina y a favorecer su integración en los respectivos países.

El Programa Andino tuvo como objeto una serie de actividades, especialmente de asistencia técnica, dirigida a elevar el nivel de vida de las poblaciones indias -terminología al uso en ese tiempo- de Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Chile y la Argentina y a favorecer su integración en los respectivos países.

Las ideas de integración y asimilación, como lo destacara Jef Rens⁹⁶ –quien fue director adjunto de la Oficina Internacional del Trabajo– en un artículo que resultó célebre por fundadas razones (Rens, 1961), orientaron el Programa Andino: “Como dicha integración interesa a los indígenas o aborígenes, y como todos estos viven de su trabajo, veamos en primer lugar, lo que se entiende por trabajadores indígenas o trabajadores aborígenes” (1961, p. 493).

El Convenio sobre el reclutamiento de trabajadores indígenas, 1936 (núm. 50)⁹⁷ definía la voz “trabajadores indígenas” de la siguiente forma:

“La expresión *trabajadores indígenas* comprende a los trabajadores que pertenecen o están asimilados a las poblaciones indígenas de los territorios dependientes

96. Por cierto que, como consecuencia del desarrollo del muy exitoso Programa Andino, Jef Rens recibió el Doctorado *honoris causa* de la Universidad de San Andrés de La Paz, Bolivia, en 1963.

97. Convenio derogado por decisión de la Conferencia Internacional del Trabajo en su 107ª reunión, 2018.

de los Miembros de la Organización, así como a los trabajadores que pertenecen o están asimilados a las poblaciones indígenas dependientes de los territorios metropolitanos de los Miembros de la Organización".

De allí surgió la idea de integración progresiva o de asimilación que recogería después el Convenio núm. 107.

Como se evidencia, y es esto lo que justifica su mención al final de este tópico y de particular manera, los proyectos de cooperación técnica, que son una función transversal a todo el hacer de la OIT en ejercicio de su mandato, comenzaron en América Latina en los años 50 del siglo pasado.



Mujer boliviana y su hijo. Década de los 50.

REFERENCIAS

Referencias
bibliográficas



JUSTICIA SOCIAL
TRABAJO DECENTE

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Beaglehole, Ernest (1953). "Una misión de asistencia técnica en los Andes", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 67, n° 6, Ginebra, pp. 582-598.

Bobbio, Norberto (1989). *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi.

Bonfanti, Daniele (2012). *La OIT y la "República conservadora". Políticas sociales uruguayas y organismos internacionales en la primera posguerra*. XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, noviembre, Madrid, pp. 1430-1448.

Caldera, Rafael (1977). "Conferencia del individuo de número Dr. Rafael Caldera, el 16 de marzo de 1977, en la Academia de Ciencias Políticas y Sociales", mimeografiado.

Gallart Folch, Alejandro (1936). *Derecho Español del Trabajo*, Barcelona, Labor.

Gaztambide-Géigel, Antonio (2006). *Tan lejos de Dios... Las relaciones del Caribe con Estados Unidos*, 2ª ed. revisada y ampliada, Puerto Rico, Ediciones Callejón.

Gompers, Samuel (1960). *70 años de vida y trabajo. Una autobiografía*, Madrid, Ediciones Europa.

Gould, William B. (1991). *Nociones del Derecho Norteamericano del Trabajo*, traducción de Eduardo González Biedma, Madrid, Tecnos.

Grosfoguel, Ramón (2007). "Los límites del nacionalismo: lógicas globales y colonialismo norteamericano en Puerto Rico", en Jorge Enrique González (ed.), *Nación y nacionalismo en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.

Gurvitch, Georges (1932). *L'idée du droit social; notion et système du droit social. Histoire doctrinale depuis le 17. siècle jusqu'à la fin du 19. Siècle*, París, Librairie du Recueil Sirey.

Herrera León, Fabián (2011). "México y la Organización Internacional del Trabajo: los orígenes de una relación, 1919-1931", *Foro Internacional*, vol. LI, núm. 2.

Herrera León, Fabián (2013). "La Sociedad de Naciones y el problema del distanciamiento mexicano: la misión internacional de Julián Nogueira en México, agosto-septiembre de 1923", *Tzintzun*, núm. 57, pp. 125-153. Recuperado el 26 de abril de 2019, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-28722013000100005&Ing=es&tlng=es

Herrera González, Patricio (2018). "Colaboraciones técnicas y políticas trasatlánticas: América Latina y la OIT (1928-1946)", *Estudios Internacionales* (Santiago), vol. 50, núm. 189, pp. 77-96. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2018.49061>

Hobsbawm, Eric (1998). *Historia del siglo XX*, Crítica, Buenos Aires.

Jenks, Wilfred (1937). "La compétence de l'Organisation internationale du Travail. Examen de quatre avis consultatifs rendus par la Cour permanente de Justice internationale", *Revue de Droit international et de Législation comparée*, n° 1 et 3, Bruxelles.

Mahaim, Ernest (1996). "El derecho internacional del trabajo", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 115, núm. 3-4.

Mariátegui, José Carlos (1928). "El Nuevo Derecho de Alfredo Palacios", *Variedades*, Lima, 30 de junio. Disponible en: https://www.marxists.org/espanol/mariateg/oc/temas_de_nuestra_america/paginas/nuevo.htm

OIT (1957). *Código Internacional del Trabajo, 1955. Presentación metódica de los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo (1919-1955)*, vol. 1, Ginebra.

Ortiz, Fernando (1920). *Cuba en la Paz de Versalles*. Habana. Imprenta y Papelería La Universal. Obispo núm. 34.

Pérez Baró, Albert (1970). *Un gran cooperador: Antonio Fabra Ribas*, Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad de Madrid.

Potobsky, Geraldo W. von y Héctor G. Bartolomei de la Cruz (1990). *La Organización Internacional del Trabajo*, Astrea, Buenos Aires.

Ramos, Aarón Gamaliel (2016). *Islas Migajas. Los países no independientes del Caribe contemporáneo*, San Juan, Puerto Rico, Travesier & Leduc editores.

Rens, Jef (1961). "El Programa Andino", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 84, n°1-2, Ginebra.

Supiot, Alain (2011). *El espíritu de Filadelfia*, Ediciones Península, Barcelona.

Toriente, Cosme de la (1929). *Cuba y los Estados Unidos*. Habana, Imp. de Rambla, Bouza y ca.

Trueba Urbina, Alberto (2016). "La Constitución mexicana de 1917 se refleja en el Tratado de Paz de Versalles de 1919", en Imer B. Flores Mendoza (ed. y comp.), *Doctrina constitucional mexicana*, Ciudad de México, Secretaría de Cultura, INEHRM, Senado de la República, Universidad Autónoma de México, IIJ, pp. 131-143.

Villalta Vizcarra, Ana (2006). *La contribución de América al derecho internacional*. Disponible en: <https://www.oas.org/dil/esp/59-94%20Villalta%20def.pdf>

Villasmil Prieto, Humberto (2011). *La incidencia de la Organización Internacional del Trabajo en el momento fundacional del derecho del trabajo latinoamericano: unas notas introductorias*, Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo, Ginebra, OIT.

Yáñez Andrade, Juan Carlos (2000). "Chile y la Organización Internacional del Trabajo (1919-1925). Hacia una legislación social universal". *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* (22), pp. 317-332.

Yáñez Andrade, Juan Carlos (2014). "El trabajo en el debate panamericano (1923-1936)", *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, vol. XXXV, núm. 138, pp. 45-72.

ÍNDICE DE NOMBRES

- Alessandri Palma, Arturo: 39, 52, 58
- Araoz y Balseyro, Manuel: 57
- Armand-Ugón, Enrique: 47
- Artola, Armando R.: 85
- Barnes, M.: 27, 32
- Beaglehole, Ernest: 87, 88
- Blelloch, David Habershon Hamilton: 54-57
- Brown Scott, James: 32, 33
- Bustamante i Rivero, José Luis: 46
- Butler, Harold: 19, 29, 39, 55
- Calatrava, Alonso: 54n
- Caldera, Rafael: 52, 55, 56n, 57
- Calderón, Rafael Ángel: 53
- Carranza, Venustiano: 17, 18, 30, 36
- Concha, Malaquías: 41
- Épitaux de Lausanne, Georges: 25
- Escalante Ugarte, Diógenes: 55
- Estrada Félix, Genaro: 14
- Fabra Ribas, Antonio: 43
- Fontaine, Arthur: 29
- Freundt Rosell, Alberto: 85, 86
- Gallagher, Manuel: 85
- Garbarini Islas, Esteban: 85
- García Menocal, Mario: 30
- Garza, Pablo de la: 30
- Gompers, Samuel: 12n, 16, 27-31, 33n, 34-38, 65
- González, Joaquín V.: 41
- Gros Espiell, Héctor: 46, 52
- Hobsbawm, Eric J.: 11, 12, 69n
- Ibáñez del Campo, Carlos: 52
- Jenks, Clarence Wilfred: 56, 57n, 64, 67, 68
- Jouhaux, Léon: 19
- Kahn-Freund, Otto: 47
- Lombardo Toledano, Vicente: 47
- López Contreras, Eleazar: 54
- Madero, Francisco: 37
- Mahaim, Ernest: 11, 19
- Mahan, Alfred Thayer: 13

Marañón, Gregorio: 43
 Mariátegui, José Carlos: 42
 Mirolo, René R.: 46
 Monzón, Máximo Daniel: 53
 Morones, Luis N.: 30, 37
 Morse, David A.: 57, 70
 Obregón, Álvaro: 37
 Ortiz Rubio, Pascual: 14
 Ortiz, Fernando: 31, 32
 Palacios, Alfredo: 42, 43
 Pérez Botija, Eugenio: 46
 Phelan, Edward: 19, 64, 65, 66, 68
 Pino Suárez, José María: 37
 Poblete Troncoso, Moisés: 47, 52
 Poisson, Ernest: 43
 Price, John: 85, 86
 Ramírez Otárola, Sr.: 58
 Rebagliati, Sr.: 59
 Rens, Jef: 88
 Roosevelt, Franklin Delano: 64, 65, 66, 77
 Roosevelt, Theodore: 13
 Ruda, José María: 46
 Sánchez de Bustamante y Sirvén, Antonio: 27, 30-33, 36, 46
 Thomas, Albert: 7, 18, 19, 23, 38, 42, 43, 44n, 55, 65
 Torriente, Cosme de la: 32, 33
 Truman, Harry: 77
 Vida Soria, José: 46
 Villa, Pancho: 37
 Vitoria, Francisco de: 32n
 Wagner, Robert: 77
 Wilson, William B.: 30
 Wilson, Woodrow: 12, 16, 29, 30n, 35, 70
 Winant, John: 65, 68
 Zapata, Emiliano: 37



Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina
Tel: +56-2 2580-5500
email: santiago@ilo.org
www.ilo.org/santiago
Santiago de Chile

Buena parte de la historiografía sobre la OIT no le ha dado a América –y a la América Latina en particular– la jerarquía que merecía, considerando en primer lugar que más de un tercio de los países fundadores vinieron del continente americano; la conexión americana en los trabajos de la Comisión de Legislación en la Conferencia de Paz y lo que significó, por fin, la gravitación de los países americanos en la vida centenaria de la OIT desde que en 1925 Chile comenzara el proceso de ratificación de convenios de la organización. El centenario de la OIT es una oportunidad privilegiada para revisar esta historia en común, los diversos episodios que han marcado esta relación y reflexionar sobre aquellos personajes de diferentes perfiles y nacionalidades que han sido protagonistas.