

CAPÍTULO I

LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. NATURALEZA JURÍDICA, CARACTERES E HISTORIA

1. Es imposible comprender la obra de la Organización Internacional del Trabajo en lo que respecta a la afirmación, promoción y protección de los derechos de la persona humana, sin unas breves referencias a su naturaleza jurídica, sus características esenciales y su historia.

Creada por el Tratado de Versalles como “una parte de la Organización de la Liga”, que se refirió a ella en su parte XIII,¹ la Organización Internacional del Trabajo ha tenido desde 1919 hasta hoy una vida ininterrumpida que le ha permitido pasar por sobre la crisis de la Segunda Guerra Mundial, superar la desaparición de la Sociedad de Naciones, con la que estaba unida desde su nacimiento, pero de la que había ido paulatinamente independizándose, e incluirse luego en el sistema de las Naciones Unidas.

Su Constitución, que originariamente se integraba con las normas de la parte XIII del Tratado de Versalles, fue en su momento un texto altamente novedoso, pleno de ideas renovadoras e inéditas para el derecho internacional de la época. Elaborada en un proceso de características particularísimas en el que intervinieron personalidades del mundo político, pero también líderes sindicales,² ha sido objeto de una larga serie de enmiendas³ que la han ido adaptando, en medio de dificultades que no pueden desconocerse, a las siempre cambiantes condiciones de la vida internacional.

La gran obra cumplida por la OIT desde 1919 hasta 1939,⁴ que permitió el verdadero nacimiento y desarrollo del derecho internacional del trabajo y el progreso universal de la legislación laboral y social, la hizo blanco de los ataques de los totalitarismos de la época, que se tradujeron en los espectaculares retiros de la Alemania nazi y de la Italia fascista de la Organización.

Trasladada durante la guerra al Canadá, su actividad jurídica continuó sin pausa, aunque limitada por las particularísimas características del momento. En 1944, en medio del proceso iniciado por la OIT para programar su acción futura en el mundo de la postguerra, se aprobó la Declaración de Filadelfia, documento de trascendental importancia que reitera, actualiza y amplía los principios y objetivos de la Organización tal como habían sido definidos en el Preámbulo de su Constitución de 1919, en función de las nuevas realidades del mundo que habría de surgir de la tragedia bélica.

Luego del nacimiento de las Naciones Unidas, cuya Carta debe tanto al ejemplo pionero de la OIT, en lo que respecta a las referencias, a la coope-

ración económica y social y a los derechos humanos,⁵ la Organización Internacional del Trabajo, después de haber adoptado en 1945 las enmiendas a su Constitución requeridas para encarar su participación en el nuevo sistema internacional,⁶ se integra en la familia de las Naciones Unidas como un organismo especializado.

Su acción, a partir de entonces, se mantiene en la línea tradicional a través de la elaboración y constante perfeccionamiento del derecho internacional del trabajo, pero se extiende al campo de la asistencia y de la cooperación técnica y profundiza nuevas actividades por medio de la acción regional y la descentralización.

Es en estos años en que el ámbito espacial de la obra de la OIT se amplía enormemente. El reingreso de la Unión Soviética, el ingreso de los nuevos Estados comunistas de la Europa oriental y el crecimiento constante del número de sus miembros, como consecuencia del proceso de descolonización que lleva al seno de la Organización Internacional a los nuevos Estados de África, Asia, Oceanía y el Caribe, cambia el aspecto tradicional de la OIT y afirma su universalidad e importancia,⁷ pero genera al mismo tiempo problemas de la más alta importancia, aún no totalmente resueltos. Sin embargo esta universalidad sufre actualmente una importante mutilación como consecuencia de la negativa de la República Popular China a ocupar el lugar que le corresponde en el Organismo. Después de la Resolución 2758 (xxvi) del 25 de octubre de 1971 de la Asamblea General que restituyó "los legítimos derechos de la República Popular China en las Naciones Unidas", el Consejo de Administración en aplicación de dicha resolución, decidió el cese de la representación de la China de Formosa. Pero la República Popular China, pese a los seis años transcurridos, no se ha hecho presente ni en la Conferencia General ni en el Consejo de Administración.⁸ Esta ausencia crea un serio problema presente y, si se mantiene, constituirá una grave cuestión para el futuro de la Organización.

Hoy la Organización, que recibió el Premio Nobel de la Paz en 1969, y cuya gran significación no puede ponerse en duda, sufre una crisis que es la consecuencia de la proyección en su interior de nuevos problemas y cuestiones internacionales que necesariamente debían afectar de manera muy honda y grave su estructura tradicional. Pero esta crisis, manifestada en especial por el anuncio del retiro de los Estados Unidos,⁹ confirmada el 2 de noviembre 1977, sin duda ha de ser superada porque no es el resultado de la quiebra o el carácter precedero de los principios fundamentales de la OIT, sino de factores externos a ella, que imponen un reajuste general del sistema de los organismos internacionales y en particular, por sus especiales características, de la OIT, a las realidades de un mundo cuya naturaleza y cuyos elementos esenciales están hoy en un proceso de cambio acelerado que impide todavía definirlos y caracterizarlos con total claridad.

La OIT, que ha tenido la oportunidad de ser dirigida por una sucesión de directores generales¹⁰ de la más alta jerarquía técnica y humana, que en su diversidad han podido cumplir una obra trascendente de permanente renovación, pero de continuidad en lo esencial, es un ejemplo excepcional en la historia de las organizaciones internacionales. La experiencia de su acción, el análisis de la obra cumplida y su capacidad de adaptación a la realidad internacional, son elementos de los que se extrae una permanente lección y que permiten tener una serena confianza en su futuro.

Lo que la OIT ha hecho para dignificar el trabajo, y a través de él al hombre; lo que la OIT ha realizado para promover los derechos y las libertades de todos los seres humanos y, en especial, de los trabajadores; lo que la OIT ha efectuado para fundar la paz en la justicia, son extremos que no pueden desconocerse y que explican de por sí la necesidad de estudiar y defender, objetiva y críticamente, la obra por ella realizada.

2. La Organización Internacional del Trabajo constituye, dentro del sistema de las Naciones Unidas, un organismo especializado. La inclusión en la Carta de normas referentes a los organismos especializados se debió, en gran medida, al ejemplo de la acción cumplida por la OIT en la época de la Sociedad de Naciones y a las cuestiones que en 1945 planteaba su existencia.¹¹

El artículo 57 de la Carta de las Naciones Unidas había determinado que "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".

La OIT, creada por un acuerdo intergubernamental anterior a la Carta (la parte XIII del Tratado de Versalles), que fue enmendada en 1945 en vista de la nueva organización internacional, con amplias atribuciones en materia social, caía por tanto dentro de las previsiones del artículo 57. En la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en París el 3 de noviembre de 1945, se aprobó una resolución confirmando el interés de la Organización de entrar en relaciones con las Naciones Unidas, en virtud de arreglos a determinar. Poco después se convino el Acuerdo ¹² que establece, según el artículo 63 de la Carta, las condiciones en que la OIT, en cuanto organismo especializado, habría de vincularse con la Organización de las Naciones Unidas.

La acción de la OIT, dentro del sistema de las Naciones Unidas, ha sido de particular relevancia, no sólo por el prestigio derivado de su antigüedad, de la obra cumplida y de su permanencia a pesar de la crisis de la Sociedad de Naciones sino, asimismo, por la importante labor que ha desarro-

llado después de 1945 y su contribución al esfuerzo de coordinación de las tareas de las Naciones Unidas en materia económico-social y humanitaria.¹³

3. Una de las características esenciales de la OIT, de la que resulta una estructura particularísima de los órganos previstos en su Constitución y de los órganos subordinados creados por la Conferencia o por el Consejo¹⁴ y una forma especial de encarar la solución de las cuestiones laborales,¹⁵ es el tripartismo, es decir, el principio de acuerdo con el que estos órganos deben estar integrados por representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, elegidos libremente e independientes entre sí. Aunque la OIT es un organismo intergubernamental en el sentido de que ha sido creado por un acuerdo entre Estados y los Estados son los únicos miembros de la Organización,¹⁶ la necesaria integración de sus órganos con representantes de los trabajadores y empleadores le da a toda su acción un carácter único en el derecho de las organizaciones internacionales.¹⁷ Pero el tripartismo, concebido en 1919 para una sociedad occidental capitalista, fundada en la característica de que los empleadores tenían casi necesariamente carácter privado y los trabajadores prestaban su fuerza de trabajo a empleadores particulares, no puede ser el mismo que el tripartismo actual, en una OIT necesariamente universal, integrada hoy por 138 Estados pertenecientes a sistemas económicos y sociales diversos, en un mundo en que predominan la economía mixta y la propiedad social o estatal de los medios de producción y de los servicios públicos. Esta alteración profunda de los conceptos originales se ha ido efectuando de manera gradual y la OIT ha sabido, en términos generales, adaptarse paulatinamente, aunque con dificultades no totalmente resueltas aún, a las nuevas circunstancias.¹⁸

El futuro de la OIT y en especial su capacidad para seguir siendo un instrumento eficaz para la defensa y protección de los derechos humanos, radica en gran parte en su aptitud para conciliar la afirmación de sus principios universales y su defensa de la libertad y de la dignidad del hombre, con el ineludible acatamiento de las consecuencias que se derivan de un mundo escindido en sistemas económicos, sociales y políticos totalmente diversos. En la defensa y afirmación de la existencia "de una concepción común" a la humanidad entera "de los derechos y libertades" del hombre, para usar los términos que utiliza el Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la eliminación de todo mecanismo de control que implique una discriminación o la aceptación de un sistema "de moralidad selectiva en materia de derechos humanos", pero asimismo en la comprensión de las consecuencias de su universalidad y la consiguiente diversidad de los intereses económicos, sociales y políticos de los Estados miembros, está la garantía del éxito futuro --difícil, trabajoso, crítico y cuestionado-- de la OIT.

4. Ya el Preámbulo de la parte XIII del Tratado de Versalles afirmaba que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social. Esta idea de la relación entre la justicia social —es decir, entre el resultado del reconocimiento y la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales indisolublemente unidos con las libertades civiles y políticas del hombre— y la paz, no era una novedad doctrinaria entonces. Pero sí era, en cambio, novedoso establecer convencionalmente un sistema internacional fundado en esta idea, con un mecanismo práctico y eficaz para impulsar internacionalmente el progreso y la justicia social en todas las naciones.

La afirmación de que la paz y la justicia social estaban directamente relacionadas, no constituían una mera expresión retórica, pero al mismo tiempo no debía ser interpretada en el sentido de que la falta de justicia social era la única y necesaria causa de la guerra.¹⁹

Realistamente la Constitución de la OIT señaló la relación existente entre la paz y la justicia social, sin desconocer que la guerra puede ser la consecuencia de muchas otras causas, pero sin olvidar también que la injusticia y la miseria generan necesariamente un descontento que constituye una amenaza para la paz y la armonía universales. Afirma así la Constitución de la OIT una concepción de la paz, plena y positiva, que no la reduce a una ausencia de guerra, sino que le da un contenido necesario, en cuanto es un orden dirigido a la justicia.

Estas ideas recogidas y reafirmadas en 1944 en la Declaración de Filadelfia, habrían de influir de manera decisiva en la Carta de San Francisco, que superando al respecto el modelo del Pacto de la Sociedad de Naciones, incluyó la cooperación económica y social y el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, entre los propósitos de las Naciones Unidas.

El otorgamiento en 1969 del Premio Nobel de la Paz a la OIT constituyó, sin duda, y a ello se hizo especial referencia en los actos celebrados en esos días en Oslo y en Ginebra, un reconocimiento a la labor cumplida por el Organismo en favor de la paz y con ello, la aceptación de la idea de que sin justicia social y sin libertad es imposible pensar en el establecimiento de una paz verdadera y permanente.