

## IDEOLOGIA Y UNIVERSALIDAD EN LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO (\*)

*Considero que hay, dentro de la Organización, un problema fundamental que aún no se ha resuelto: es el de saber si la Organización ha de ser universal en el pleno sentido de la palabra. (DAVID A. MORSE: «Respuesta a la discusión de la Memoria del Director General», 1965. Actas 49 Reunión. Conferencia Internacional del Trabajo. Actas, págs. 415.)*

*We are then, by vocation, history and present membership, and organisation committed to seeking universality and embracing conflicting ideologies. (C. WILFRED JENKS: «Universality and Ideology in the ILO», 1970.)*

1) La actual situación en que se encuentra la Organización Internacional del Trabajo —como consecuencia, en especial, de la decisión del Congreso de los Estados Unidos, de eliminar la previsión presupuestal para el pago de tres millones setecientos mil dólares destinados a cubrir parte de la cuota correspondiente al año 1970, las razones invocadas durante el proceso parlamentario para fundar esta actitud (1) y el anuncio de que las autoridades estadounidenses estudian la cuestión de la permanencia de su país en la Ins-

---

(\*) Con este mismo título, C. W. JENKS, actual Director general, dictó una conferencia en el Instituto de Altos Estudios Internacionales, Ginebra, que fue publicada en 1970.

Aunque el enfoque de esa Conferencia es distinto al del presente trabajo, se basa, como éste, en el deseo de afirmar la necesaria universalidad de la O. I. T. y en la voluntad de contribuir a asegurar su existencia y su acción ante la realidad de Estados miembros organizados en base a criterios ideológicos esencialmente diferentes.

(1) *Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations House of Representatives, Ninety-First Congress, Second Session, Part 4, Additional Testimony on the International Labor Organization, Washington, 1970.*

titución—, ha renovado el debate, que se venía desarrollando con creciente intensidad, en diferentes momentos y bajo distintas formas, en relación con el problema de la ideología en que se funda la Organización y la compatibilidad de su afirmación y proyección práctica con la necesaria universalidad a que la O. I. T. debe aspirar, universalidad que implica, con todas sus consecuencias, la realidad de Estados miembros organizados de acuerdo a sistemas sociales, políticos y económicos distintos, basados, muchas veces, en principios opuestos y aparentemente inconciliables.

¿Es, entonces, compatible esta necesaria universalidad de la Organización Internacional del Trabajo con la afirmación de una ideología propia de la Institución?

¿Hasta dónde la realística comprobación de la diferencia que opone a los sistemas políticos, sociales y económicos que se dan en el mundo de hoy, obliga a concluir que la ideología propia del Organismo, desde el momento que esos sistemas se afirman por Estados que son sus miembros, se ha flexibilizado y adaptado a esta realidad para hacer, así, posible la coexistencia de estos extremos?

¿Puede concluirse que es compatible la afirmación, por parte de la Organización, de su propia ideología, con el hecho de que ella debe ser universal y con lo que este extremo supone necesariamente en cuanto a su integración con Estados organizados de acuerdo a sistemas políticos sociales y económicos diversos y esencialmente dictados?

Son estos difíciles interrogantes que se han discutido reiteradamente en la historia de la O. I. T., que hoy se replantean con especial gravedad y que debemos resolver con espíritu moderno, realista y práctico, para que la Organización subsista como una Empresa universal para la realización de la justicia y de la paz.

2) Toda respuesta que se intente dar a estos problemas debe partir del hecho de que la O. I. T. debe ser universal y de que esta universalidad supone la coexistencia de sistemas políticos, sociales y económicos distintos, fundados en concepciones muchas veces opuestas.

La O. I. T., que nació en 1919 (2), fue creada para un mundo que se creía relativamente homogéneo y fue planeada por hombres que actuaban

---

(2) A fines de 1919 la O. I. T. tenía cuarenta y tres miembros. De ellos diecisiete eran europeos, dieciséis latinoamericanos, uno norteamericano, cinco asiáticos, dos africanos y dos se encontraban en Oceanía. Entre 1920 (inclusive) y 1934 (exclusive), ingresaron doce Estados (seis europeos, tres latinoamericanos, uno africano y dos asiáticos). En 1934 ingresaron Afganistán, los Estados Unidos de América, Ecuador y la U. R. S. S.

en países organizados en base a regímenes políticos más o menos similares en lo esencial y que vivían en sistemas económicos de tipo capitalista, pero, sin embargo, desde su inicio mismo señaló su aspiración a la universalidad (3).

El esquema inicial se rompió ya en 1934 con el ingreso de la U. R. S. S. y con la acción a partir más o menos de entonces, de los Estados totalitarios surgidos en esa época en Europa.

La tremenda crisis de la segunda guerra mundial, el mantenimiento de la O. I. T. durante la hecatombe y la plena reiniciación de sus actividades en la postguerra volvió a señalar su voluntad de universalidad (4) unida a la reafirmación de sus principios.

Hoy es evidente que ese mundo más o menos homogéneo en lo ideológico para el que se planeó la O. I. T. es sólo un recuerdo del pasado. En especial, la acción de la U. R. S. S. y de diversos países socialistas (5), así como el complejo fenómeno internacional actual, con el fin de los imperios coloniales y la admisión de los nuevos Estados afroasiáticos, muchos de ellos basados en principios al parecer hoy inconciliables con la concepción tradicional de

(3) Esta aspiración, unida en gran parte a la personalidad de Albert Thomas, se manifestó por la admisión de Alemania y Austria, en la Sesión de la Conf. del 30-12-1919, cuando estos Estados no eran aún miembros de la S. D. N. JENKS: «The relationship between membership of the League of Nations and membership of the I. L. O.», *British Year Book of International Law*, vol. 16, 1935, págs. 79-83, y en la invitación a los Estados Unidos (JENKS: *Universality and Ideology*, págs. 1-5; A. MORSE: *The origin and evolution of the ILO and its role in the World Community*, New York, 1969, págs. 38 y sigs.; SCALLE: *L'Organisation Internationale du Travail*, París, 1930, págs. 38-44; M. MONTCEAU: *L'Organisation Internationale du Travail*, P. U. F., 1964, págs. 19-22; B. BEGUIN: *Le tripartisme dans l'Organisation Internationale du Travail*, Genève, 1959, págs. 34 y sigs; G. A. JOHNSTON: *The International Labour Organization*, London, 1970, pág. 16; «Informe del Comité sobre Independencia de las Organizaciones de Empleadores y de Trabajadores», *Bol. Of.*, vol. XXXIX, 1956, núm. 9, pár. 6, pág. 477.

(4) Informe de la Delegación de la Conf. sobre Cuestiones Constitucionales respecto a la labor de su I reunión, 21-1 al 16-2-1947, Montreal, 1946, pár. 110 y 114. «La Delegación unánimemente desea la participación activa como Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, de todos los Estados con todos los tipos de estructura económica y social» (pág. 92).

(5) En lo que se refiere a los países socialistas hay que tener en cuenta no sólo a los de Europa Oriental, sino a los asiáticos (por ejemplo, Mongolia), a Cuba, a múltiples Estados africanos y a varios casos situados en los Continentes del Tercer Mundo, difíciles de clasificar. A partir de 1950, la fisonomía de la O. I. T. fue cambiando totalmente con el ingreso de los nuevos Estados del Tercer Mundo. Actualmente los miembros son 121.

la democracia occidental (6) son extremos que han cambiado totalmente el planteo original.

Ello obliga a reestudiar la ideología de la O. I. T., tal como resulta de sus instrumentos constitucionales y de sus principales documentos, en un esfuerzo para determinar qué es lo que subsiste incambiado, qué es lo que se ha modificado en su sentido y en su alcance y qué es lo que debe ajustarse para que el Organismo, sin perder la esencia de su ser, pueda ser universal y eficiente.

La O. I. T. no puede reducirse a un instrumento de afirmación de una de las concepciones económicas y sociales en que se divide el mundo de hoy, sino que, por el contrario, debe, como hemos dicho, salvaguardando su propio ser y sus propias ideas, constituir un sistema universal que, reconociendo los caracteres particulares de la realidad actual y futura en una actitud de flexible adaptación, la reciba y la comprenda, adaptando a ella sus propias estructuras, como única forma de continuar su lucha por la consagración de la justicia social, basada en la libertad y en la dignidad del hombre.

3) Lo que podríamos llamar la ideología de la Organización Internacional del Trabajo, es el sistema que resulta de sus principios y de sus objetivos fundamentales, afirmados en sus documentos constitucionales (7). Estos principios constituyen la base ineludible de su acción, en cuanto, a través de ellos, se determinan los fines que la Organización debe intentar alcanzar y los medios para el ejercicio de su acción.

---

(6) Más de la mitad de la población total del mundo, por ejemplo, vive hoy en países que tienen sistemas de gobierno basado en un régimen de partido único. (P. HUTINGTON and C. H. MOORE: *Authoritarian Politics in Modern Society*, New York, 1970).

(7) No vemos inconveniente, como lo explicamos luego, en llamar ideología a este sistema ideológico. JENKS, por el contrario, dice: «The ILO has no ideology but it has ideals, and its ideals, which transcend ideologies, are fundamental, universal and eternal». (Op. cit., pág. 16). No compartimos este juicio. Los ideales derivan de una ideología, de un sistema ideológico y no trascienden a una ideología, sino que son el resultado, la consecuencia, de una ideología particular. Es, o puede ser, tan arbitrario y antihistórico decir que ciertos ideales son fundamentales, universales y eternos como hacer esas afirmaciones respecto de una ideología. Por lo demás, afirmar que la O. I. T. tiene una ideología y que esa ideología puede ser universal, no se contradice con la coexistencia en el mundo de sistemas ideológicos diferentes, ya que la ideología de la Organización, en su generalidad, y por el hecho de no asimilarse con un determinado sistema social o económico, puede ser compatible con estas ideologías particulares que en lo referente a ciertos principios y objetivos coinciden o concuerdan con los «ideales», que constituyen la base, la razón de ser y el fundamento de la ideología y de la acción de la O. I. T.

Los referidos principios, dada la forma de la Constitución de la O. I. T., no están, necesariamente, agrupados sistemáticamente en un texto, sino que es preciso buscarlos en el Preámbulo de la Constitución, en la Declaración de Filadelfia, en el análisis sistemático de todo el texto constitucional y en los instrumentos de diversa naturaleza, emanados, en general, aunque no únicamente, de la Conferencia (8) que declaran, interpretan o aplican esos principios generales.

El Preámbulo a la Constitución de la O. I. T. está integrado por cuatro párrafos.

El primero afirma el principio de que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social; el segundo, basado en la consideración de que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y la armonía universales, enumera una serie de materias en que es necesario tomar medidas de acuerdo, en algunos casos, a las pautas que enuncia; el tercero establece que si algunas naciones no adoptan un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que desean mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países; en el cuarto párrafo, las partes contratantes, movidas por sentimientos de justicia y de humanidad y por el deseo de asegurar la paz permanente en el mundo y a los efectos de alcanzar los objetivos expuestos en este Preámbulo, concurren en la Constitución de la Organización.

La Declaración de Filadelfia, adoptada en la XXVI reunión de la Conferencia, en 1944, y que constituye un anexo a la Constitución (9), en sus cinco capítulos, reafirma, reelabora y desarrolla los principios y objetivos del Preámbulo de la Constitución, en un feliz intento de actualizarlos para programar y proyectar hacia el futuro la acción de la Organización en momentos en que se vislumbraba ya el fin de la segunda guerra mundial.

El artículo primero de la Constitución establece que la Organización es una institución internacional «permanente» encargada de trabajar por la reali-

---

(8) Por ejemplo, las decisiones de las Comisiones de Encuesta, de la Corte. Int. de Justicia, del Consejo de Administración, de la Conferencia (arts. 26-34 de la Const.), ciertas decisiones del Consejo, del Comité de Libertad Sindical, etc.

Dada la naturaleza muy especial de la O. I. T., es preciso tener en cuenta que algunos instrumentos emanados de la Conf., como los Convs. Ints. del Trab., que requieren para su entrada en vigencia la ratificación de los Estados (art. 19 de la Const.), pueden llegar a constituir una interpretación de los principios constitucionales. A esta cuestión, con respecto al principio de libertad sindical y a los convenios números 87 y 98 nos referimos en el párrafo 8.

(9) El art. 1.º de la Const. se refiere a la Declaración de Filadelfia e individualiza su texto como «anexo» a la Constitución.

zación del programa expuesto en el Preámbulo y en la Declaración relativa a los fines y objetivos de la O. I. T.

El concepto de permanencia, inscrito específicamente en el artículo primero, aparece como consecuencia ineludible la necesidad de una interpretación evolutiva del texto constitucional, que permita adaptarlos a un mundo en proceso constante de cambio. La permanencia de la Organización es, así, incompatible con un pseudo principismo estático que haría imposible el mantenimiento de la Institución.

Esta Organización, que por mandato constitucional está integrada por Estados miembros (10), tiene, sin embargo, una estructura tripartita (11). Es decir, que sus órganos, tanto los creados por mandato constitucional como, en principio, los establecidos por decisión de la Conferencia o del Consejo, deben estar formados por delegados de los Gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores (12).

Si hubiera que sistematizar y reunir estos principios, debería decirse que la Organización Internacional del Trabajo se funda en la idea de que la paz debe basarse en la justicia social, de que esta justicia social debe ser universal, de que ella supone un conjunto sistemático de medidas para que todos los hombres, sin discriminación de especie alguna, tengan un nivel de vida adecuado por medio de la obtención de condiciones de trabajo justas y razonables, de que la justicia social implica la realidad de una existencia digna para todo trabajador, y que esta dignidad sólo puede lograrse en el respeto integral de su libertad.

Todo el sistema constitucional de la O. I. T. reposa en la idea del necesario respeto y garantía de la libertad humana, de la que la libertad sindical es un aspecto particular, especialmente referido (13). Sin el respeto a esta

(10) Art. 1.º, núms. 2, 3 y 4.

(11) Art. 3.º, núms. 1 y 5; art. 4.º, párr. 1, y art. 7.º y Declaración de Filadelfia, cap. I, letra d); cap. III, letra d). En cierta forma puede entenderse que dadas las normas ya citadas, tienen también incidencia en la solución constitucional tripartita los arts. 22, 30, 23.2, 26, 30, 36 y 38 de la Constitución.

(12) Con la sola excepción de la Comisión Paritaria Marítima. C. W. JENKS: «The significance for International Law of the Tripartite character of the International Labour Organization», *Transactions of The Grotius Society*, vol. 22, London, 1937, páginas 49 y 58.

(13) Declaración de Filadelfia, cap. I, letra b), cap. II, letra b); Derechos sindicales y libertades civiles, Informe VII, Reunión de la Conferencia, 1970, págs. 3, 6, 71, 76. La O. I. T. y los derechos humanos, Memoria del Dir. Gen. (parte 1) a la Conf., 1968, págs. 1-8, 33-42; Res. sobre la Contribución de la O. I. T. al año Int. de los Der. Hum., 20-VI-1966; Res. sobre los Pactos inters. relativos a los der. hum. y sobre las medidas que debería adoptar la O. I. T. en relación con estos Pactos, 29-

libertad y, concretamente, sin la existencia de una real libertad sindical, no es posible concebir la consagración de los derechos económicos y sociales establecidos para obtener la justicia en materia social y laboral (14).

Para lograr estos objetivos generales de la libertad y justicia, la Constitución ha estructurado un sistema institucional de base tripartita. Este tripartismo, carácter esencial de la O. I. T. y clave de su acción, de su vitalidad y de su supervivencia, supone, de manera necesaria, la independencia recíproca de los representantes de los Gobiernos, de los empleadores y trabajadores, su acción libre e independiente (15) en el seno de la Organización y un sistema que garantice que el régimen para la integración de los diversos órganos asegure la auténtica representatividad de cada una de las delegaciones tripartitas (16).

---

VII-1967; Res. sobre la acción de la O. I. T. en la esfera de los Der. Hum. y en particular con respecto a la libertad sindical, 24-VII-1968; C. W. JENKS: *Human Rights, Social Justice and Peace; the broader significance of the ILO experience*, Nobel Institute, Oslo, 1967; *La Organización Internacional del Trabajo y la protección de los Derechos Humanos en América*, B. A. 1962, págs. 91 y sigs. *The Common Law of mankind*, London, 1960; *Human Rights and International Labour Standards*, London, 1960; «El trabajo, el disfrute del tiempo libre y la seguridad social como derechos humanos en la Comunidad Mundial», *Rev. de la Com. de Juristas*, vol. IX, núm. 1, 1968; N. VALTICOS: «La O. I. T. y su contribución al principio del imperio del derecho y a la protección internacional de los der. hum.», *Rev. Com. Int. de Juristas*, vol. IX, núm. 2, 1968; P. JUVIGNI: «L'O. I. T. et les droits de l'homme», *Revue française des affaires sociales*, 23e année, avril-juin 1969; F. WOLF: «L'interdépendance des conventions internationales du travail», *Acad. de Droit International*, 1967, volumen II, págs. 193-200.

(14) Res. de la Conf. sobre la independencia del movimiento sindical, 26-VII-1952; Res. sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, incluyendo la protección de los delegados sindicales en todos los niveles, 29-VI-1961, y Res. sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles, 25-VI-1970, *Bol. Of. O. I. T.*, vol. LIII, 1970, núm. 3, pág. 311.

(15) Art. 4.1 de la Const.; Inf. del Comité sobre Independencia de los Organismos Empleadores y Trabajadores, *Bol. Of.*, 1956, vol. XXXIX, párr. 8 y 9, pág. 478.

(16) Con respecto a los delegados a la Conf. art. 3.º, núm. 5, sobre los problemas que plantea este numeral, G. DE LUSIGNAN: *L'Organisation Internationale du Travail*, París, 1959, págs. 34-36. Sobre la interpretación del art. 3.º, núm. 5, de la Const. (artículo 389, núm. 3 del Tratado de Versailles); opinión consultiva de la Corte Permanente de Just. Int. del 31-VII-1922 (DPJI, serie B. núm. 1) y el criterio de SCELLE, *op. cit.*, págs. 138, 148-152. Con respecto a los miembros del Consejo, art. 7.º Se ha entendido que los grupos empleadores y trabajadores representan a todos los trabajadores o empleadores del mundo. Ver, por ejemplo, Com. del Prog. y de la Estructura de la Conf. 1969, *Bol. Of. Suplemento especial*, vol. LII, 1969, núm. 4, páginas 145 y 172; Examen general de los informes del Grup. de Trab. sobre el prog. y la estruc. de la O. I. T. sometidos a la Conf. por el Consejo, Ginebra, 1969, 5.º Inf., párrafo 26, pág. 273.

Indudablemente, el conjunto sistemático de estos principios y objetivos de acción, constituye lo que, con propiedad, puede calificarse de una ideología.

Si la Constitución y los otros instrumentos internacionales aplicables se hubieran limitado a la afirmación de que es preciso una acción internacional para mejorar las condiciones de trabajo y a fundar la necesidad de esta acción en razones de justicia y dignidad humana, al mismo tiempo que en consideraciones económicas y de política internacional, la O. I. T. habría afirmado propósitos fundados en principios universalmente reconocidos, que no implicarían, de manera alguna, una ideología propia y específica, y que sería, *a priori*, y sin dificultades, compatible con prácticamente todos los sistemas económicos, políticos y sociales.

Pero desde el momento en que entre los principios del Preámbulo se incluye la libertad sindical, desde que el sistema orgánico se estructura en base a la cooperación de los Gobiernos, los empleadores y trabajadores, y desde que la Declaración de Filadelfia le da de manera expresa al concepto de libertad sindical un contenido que incluye necesariamente el respeto a la libertad de expresión y de asociación, de la igualdad y de la no discriminación, la cuestión cambia. Ya no se trata, en efecto, de proclamar genéricos objetivos de justicia, sino que estos propósitos deben alcanzarse afirmando principios que implican propiamente una ideología.

Esta ideología es la ideología de la Organización Internacional del Trabajo y la gran cuestión radica en determinar si ese sistema ideológico es realmente universal y si, pese a los intereses y conceptos que implica es capaz de comprender, en su generalidad, los sistemas diversos que, en lo que respecta a las ideologías económicas y sociales, poseen los diversos Estados miembros.

4) La aspiración a la universalidad es consustancial a la existencia misma de la Organización Internacional del Trabajo.

En efecto, esta necesaria universalidad, afirmada siempre en la historia de la O. I. T., deriva de la propia Constitución que en diversas normas afirma tal carácter. Si la Organización lucha para afirmar la «paz universal» y para asegurarla en el «mundo», en base al derecho de «todos los seres» humanos, sin distinción de raza, credo o sexo a perseguir su bienestar natural y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad, económica y en igualdad de oportunidades, y la Organización tiene la obligación de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas dirigidos a lograr estos objetivos de justicia social, así como bregar para «el mejoramiento de la salud, de la educación y del bienestar de todos los pueblos», evidente que debe ser universal, no sólo por la deseable aplicación de sus principios a todos



los pueblos y a todos los hombres, sino, además, porque para lograr estos objetivos debe tratar de que todos los Estados del mundo se transformen en miembros de la Organización (17).

5) Si bien la O. I. T. posee lo que podría llamarse una ideología, ideología que resulta de la sistematización de sus principios constitutivos, no es una institución internacional de Estados organizados necesariamente de acuerdo a un determinado sistema político, social o económico (18).

Es cierto que nació y fue concebida inicialmente en 1919 por y para Estados que, dentro de ciertos límites, afirmaban una idéntica concepción política y económica, pero es también evidente que la evolución del mundo internacional ha obligado, y obliga, a concluir que la Organización no puede, ni debe, identificarse con esta concepción.

Por el contrario, pese a las difíciles vicisitudes históricas ocurridas (19), la

---

(17) Los textos citados entre comillas provienen del Preámbulo, incisos 1 y 4; Declaración de Filadelfia, cap. II, letra a); caps. III, IV y V.

(18) No se exige, obviamente, a los Estados, para ser miembros, que se afilien o estén afiliados a una particular concepción política, social o económica. Sólo es necesario que el nuevo Estado miembro acepte formalmente las obligaciones que emanan de la Constitución (art. 1.º, numerales 3 y 4). La Declaración de Filadelfia hace referencia a la necesidad de «decisiones de carácter democrático», tanto en el ámbito interno de cada nación como en el plano internacional en la lucha para promover el bien común (cap. I, letra d), pero es evidente que esta referencia no puede tomarse como la exigencia de una organización política interna democrática, del tipo occidental tradicional de base capitalista.

(19) El ingreso de la U. R. S. S., en 1934, planteó ya muy serios problemas, dada la dificultad de conciliar el sistema original de la O. I. T. con la organización comunista del Estado (ver, al respecto, los excelentes resúmenes de BEGUIN, op. cit., páginas 26-31 y 43, y de JOHNSTON, op. cit., pág. 26). La expulsión de la U. R. S. S. de la S. D. N., en 1939, trajo como consecuencia el cese de su condición de miembro de la O. I. T. El reingreso de la U. R. S. S. en 1954 —en condiciones muy diferentes al año 1934— replanteó con mayor intensidad que originalmente, problemas que siguen hoy, en parte, sin resolver y que constituye, quizás, una de las cuestiones más difíciles que la O. I. T. debe enfrentar. El tema fue analizado en los sucesivos Grupos de Trab. sobre el Prog. y la Estruc. (Examen General de los informes del Grup. de trab., Conf. 1969, pág. 275, párr. 40-45; Inf. del Grup. de Trab. sobre la estructura de la O. I. T., 1970, doc. s. GB. 178-4-22 y 178-4-22 (Concl.), párr. 26, 38, 72-162; en el Consejo al discutirse estos informes (por ejemplo, 160ª Reunión, Actas, págs. 22, 24, 31, 49, 79-100; 171ª Reunión, págs. 303 y sigs.; 177ª Reunión, tercer punto del Orden del Día; 178ª Reunión, cuarto punto del Orden del Día), y en la 180ª Reunión y 181ª Reunión, 3er punto del Orden del Día y en la Conferencia (1963, 1964, 1965, 1966, 1967, 1968, 1969 y 1970). Ver, en especial, Actas 1964, página 629; 1965, página 687; 1968, páginas 24 y 589; 1969, páginas 533 y 754, y Actas Provisionales, número 32, páginas 152-154; Com. del Prog. y de la Estruc., 53ª Conf.

admisión y la larga actuación en su seno de países organizados de acuerdo a sistemas diversos y hasta opuestos, obliga a reconocer que la O. I. T. no se identifica con ningún sistema específico y que su universalidad impone aceptar, en principio, a todos los Estados como miembros, siempre que se ajusten al sistema establecido al efecto en la Constitución, y a que en su acción no violen grave, deliberada y sistemáticamente, los principios de la Organización (20).

---

*Bol. Of.*, vol. LII, 1969, número 4, páginas 138-159, 174-178. Un agudo resumen de algunos de estos antecedentes en JENKS: *Universality and ideology in the ILO*, págs. 2-5, 11 y 13. Esta cuestión del carácter de los delegados empleadores y trabajadores de la U. R. S. S. ha sido objeto de múltiples debates y ha dado lugar a estudios por parte de la O. I. T. en los que se enumeran los antecedentes y se analiza la realidad soviética. (*Les droits syndicaux en U. R. S. S. Etudes et documents, nouvelle série*, núm. 49, Genève, B. I. T. 1959; *La situation syndicale en U. R. S. S., Rapport d'une mission du B. I. T.* Genève, 1960), *Inf. del Comité Mac Nair*, *Bol. Of.* XXXIX, 1956, núm. 9, párr. 339-352. De igual modo el tema ha sido discutido por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones por la Com. de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conf. (*Inf. de la 47ª Reunión*, párr. 26; de la 49 Reunión, párr. 11 y con la Conf. misma (por ejemplo, 44 Reunión, *Actas*, páginas 441 y 453; 45 Reunión, págs. 499 y 545; 47 Reunión, 48 Reunión, 49 Reunión, página 463. Pero de todos modos, es indudable que la admisión de la U. R. S. S. y su acción posterior durante dieciséis años, demuestra que el principio de que un Estado comunista puede ser miembro de la O. I. T. y de que su ideología no es, *a priori*, inconciliable o incompatible con la Constitución, esbozado en 1934, proclamado en 1946 y reafirmado en 1954, constituye hoy una verdad indiscutible.

El fascismo italiano con su particular concepción corporativa planteó también graves cuestiones a la Organización (SCELLE, *op. cit.*, págs. 152-155; BEGUIN, *op. cit.*, págs. 25-26). Pese a ello Italia permaneció en la O. I. T. hasta 1939.

El caso de Alemania, en cambio, fue algo distinto, ya que instalado el nacional-socialismo, Alemania se retiró de la Conferencia en 1933, al discutirse los poderes de su delegado obrero y dejó de ser miembro de la O. I. T. en 1935.

(20) La Const. no prevé la suspensión ni la expulsión de un Estado miembro como consecuencia de la violación, calificada, de sus principios básicos. Sin embargo, Sudáfrica, invitada a retirarse en 1961, por la Conf. en una resolución adoptada por 163 votos a favor con 89 abstenciones, que provocó serias objeciones jurídicas por sus párrafos 3 y 4 (adoptados por 147 votos contra 21 y 69 abstenciones, Conf. Int. del Trabajo 45 Reunión, 1961, *Actas*, págs. 621, 600, 609 y 615) y luego de serios incidentes en 1962 y 1963, fue excluida por el Consejo de todas las reuniones por él convocadas. El Consejo proyectó, asimismo, dos enmiendas constitucionales destinadas a prever la exclusión o suspensión de todo miembro excluido de las NN. UU. y la suspensión de su actuación en la Conf. de todo país respecto del que las NN. UU. hubieran comprobado que ejecuta de manera flagrante y persistente por su legislación una política oficial de discriminación racial como es el *apartheid*. Estos proyectos fueron aprobados por la Conf., el primero por 238 votos, contra cero y 2 abstenciones y el segundo por 179 contra 27 y 41 abstenciones (*Conf. Int. del Trabajo*, 1964).

Esta afirmación significa, por un lado, que los principios constitutivos de la O. I. T. deben interpretarse racional y evolutivamente en forma tal que, sin desnaturalizarse, se adapten a la realidad del mundo actual, reconociendo que se aplican a una Humanidad distinta a la que la vio nacer, y, por otro, que los países miembros, sin perjuicio de sus diversos sistemas nacionales y de su soberanía, deben aplicar y respetar los principios constitutivos de la O. I. T., que al ingresar como miembros se han obligado a cumplir.

Este planteo introductorio nos muestra claramente la necesidad de cumplir la vocación universal de la Organización en la afirmación y el mantenimiento de sus principios institucionales.

6) ¿Pero es esta conciliación entre la universalidad y los principios de la Organización posible? Entendemos que sí y que en la capacidad para resolver la cuestión está la clave para la superación de la crisis que afecta hoy a la Organización.

¿Cómo debe encararse esta conciliación?

En primer término, comprendiendo que si la Organización debe ser universal y tiene que incluir necesariamente Estados fundados en ideologías esencialmente diversas, no puede pretenderse forzar una concepción monolítica, queriendo imponer a todos los Estados una misma e inflexible idea de la justicia social, la libertad sindical y la organización laboral en general.

Es cierto que los Estados, al hacerse miembros de la O. I. T., se han comprometido a aceptar y respetar, con todas sus posibles consecuencias, la Constitución. Pero no es menos cierto que esta Constitución, que afirma principios comunes y universales de libertad, justicia y paz, no puede ser interpretada ni aplicada, como si fuera un texto para regir, por ejemplo, la vida social de una comunidad de Estados comunistas o un sistema de Estados capitalistas. Por el contrario, la universalidad obliga a hacer compatibles los principios de la Organización con los diversos sistemas políticos, sociales y económicos de los Estados miembros.

---

páginas 551, 552, 563, 853, 854, 817-820). Estas enmiendas, que no han entrado aún en vigencia, por no haber obtenido las ratificaciones exigidas por la Const. (art. 36), provocaron el retiro de Sudáfrica. En la misma Reunión la Conf. adoptó la Declaración referente a la política de *apartheid* de la R. Sudafricana (Actas, pág. 847): *La O. I. T. y el «apartheid»*, Ginebra, 1968, págs. 40 y sigs. *Un programme de l'O. I. T. pour l'élimination de l'apartheid dans le domaine du travail en R. Sudafricaine*, Genève, 1964; *La Lutte contre la discrimination dans le travail; Cours d'éducation ouvrieré*, Genève, 1968; Informe especial del Director general concerniente a la aplicación de la Declaración referente a la política de *apartheid* de la R. Sudafricana, 1965; 2.º informe, 1966; 3.º informe, 1967; 4.º informe, 1968; 5.º informe, 1969; 6.º informe, 1970.

Para lograr este resultado, la Constitución debe interpretarse evolutiva y flexiblemente, de forma tal que se asegure la permanencia de la Organización y que sus principios y normas, que fueron establecidos para mantenerse vigentes en un mundo múltiple, diverso y cambiante, puedan aplicarse, sin violar su texto, a situaciones muy distintas de las existentes en el momento de su redacción, sin perder por ello la esencia última, el objetivo final para el que fueron establecidos (21).

Pero, además, es necesario encarar la cuestión con un espíritu abierto que permita planear y llevar adelante, cuando ello sea imprescindible y cuando las modificaciones sean políticamente posibles y su adopción no sea capaz de provocar fricciones irreparables, los cambios constitucionales requeridos para modernizar, sin pasajerías novelorías, la estructura de la Organización (22).

---

(21) La Corte Per. de Jus. Int. hizo, reiteradamente una interpretación amplia y comprensiva de la Cont. de la O. I. T., tanto con respecto a la existencia de poderes implícitos en sus órganos «en tanto que esenciales al ejercicio de sus funciones» (dic. núm. 13, de 23 de julio de 1926, serie B, núm. 13, pág. 18); como con referencia a la determinación de su competencia para regular diversas actividades, cuya posibilidad era controvertida (CPJI, serie B, núms. 2 y 3, págs. 25 y 26; CPJI, serie A-B, núm. 50, págs. 375-376. Esta interpretación que la propia Corte calificó como «contemporánea y práctica» (Dict. núm. 13, B. O., vol. XI, págs. 310-311), permitió dar a los textos constitucionales todas sus posibilidades de flexibilidad y adaptación. FISCHER: *Les rapports entre l'O. I. T. et la Cour Permanente de Justice Internationale*, Paris, 1946). Ella dio lugar, asimismo, a este comentario de JENKS en su estudio *Le competence de l'Organisation Internationale du Travail*: «Ainsi, l'Organisation devient, en se développant, la grande coordinatrice de la politique sociale à travers le monde; ses fonctions ne se bornent pas à la protection des opprimés dans les limites d'un régime particulier; elle constitue un élément nécessaire de tout système international quelles que soient les divergences d'ordre économique et social qui puissent caractériser l'avenir» (*Rev. Droit Int. Leg. Comp.*, 1937, pág. 622). Muy importantes elementos respecto de la necesidad de una interpretación evolutiva de la Const., se encuentran en el informe del Comité Mac Nair («Rapport du Com. de l'indépendance des organisations d'employeurs et de travailleurs», *Bol. Of.*, vol. XXXIX, 1957, núm. 9, párrafos 339-341.

(22) En la actualidad el régimen del artículo 36 de la Const. hace prácticamente imposible toda enmienda. Si bien una cierta rigidez es necesaria para evitar enmiendas inmediatas, que puedan poner en crisis a la Organización, no es menos cierto que la exigencia de que entre las ratificaciones se encuentre la de cinco de los países a que se refiere el párrf. 3. del art. 7.º de la Const. parece un extremo que, aunque tiene muchas justificaciones, es difícilmente compatible con la estructura y la integración actual de la O. I. T. Ello quedó de manifiesto en el debate habido en la Conf. en su 54 Reunión (Actas Provisionales, núm. 32, Inf. de la Com. de la Estructura, párrafos 143-154). Sin embargo, dadas las circunstancias actuales, es evidente que este tema debe ser manejado con extrema prudencia, para evitar reacciones que puedan hacer peligrar hoy, dadas las referidas circunstancias, la existencia misma de la Organización.

7) Para precisar nuestro pensamiento, apliquemos estas ideas generales a algunas de las cuestiones más discutidas de la O. I. T. en el momento actual.

Los dos ejemplos a los que nos referiremos son solamente casos en que puede estudiarse cómo inciden las ideas que hemos esbozado en la solución de los problemas citados. Pero las cuestiones que requieren adecuada solución para estabilizar el presente y asegurar el futuro de la O. I. T., son, obviamente, además de éstas, otras muchas. La más adecuada y mejor representatividad del Consejo de Administración, resolviendo el espinoso asunto de los diez Estados de mayor desarrollo industrial, cuestión compleja que no puede encararse solamente con el criterio simplista dirigido a la eliminación de los cargos no electivos del Consejo; el problema de la rotación integral en la presidencia de este cuerpo y el reconocimiento del derecho de las naciones de todos los Estados miembros a ocupar los altos cargos de la Organización son algunos de los temas que, además de los referidos en especial, requieren con urgencia una solución basada en un criterio amplio y un comprensivo *consenso*.

8) Sin duda uno de los temas a los que la O. I. T. ha dedicado una atención y un interés mayor es el de la libertad sindical.

El principio está afirmado en el Preámbulo, como uno de los puntos en que es preciso mejorar las condiciones existentes en lo que se refiere al reconocimiento de dicho principio y en la Declaración de Filadelfia, que en cuanto anexo a la Constitución, reafirma este principio fundamental y lo precisa en su contenido, al especificar que «la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante» y que «todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades».

El deber de actuar para la consagración efectiva de este principio deriva, indudablemente, del artículo primero de la Constitución que establece que la Organización está encargada de trabajar para la realización del programa expuesto en el Preámbulo y en la Declaración de Filadelfia.

De modo que el respeto del principio de la libertad sindical, tal como resuelto en la Constitución y en la Declaración de Filadelfia, es una obligación impuesta constitucionalmente a los Estados miembros.

Ahora bien, la Organización ha elaborado dos convenciones: la número 87 y la número 98, relativas a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación y a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva.

Es evidente que estos convenios constituyen un desarrollo normativo del principio constitucional de la libertad sindical. En tal sentido, algunas de sus disposiciones pueden constituir una interpretación del principio constitucional, interpretación que por el hecho de que ellos están en vigencia, han sido ratificados por un gran número de Estados y han servido de base a múltiples resoluciones de la Conferencia, tienen una especial relevancia y una indudable aplicabilidad.

Pero, al mismo tiempo, es preciso tener en cuenta que los convenios internacionales del trabajo no obligan estrictamente más que a los Estados que los han ratificado. Es decir, que todo aquello que las convenciones estatuyen y que va más allá de lo que sirve para interpretar los conceptos a que estrictamente se refieren el Preámbulo y la Declaración de Filadelfia, no es una obligación más que para los Estados que las han ratificado. Con respecto a los Estados que no han ratificado esas dos Convenciones, no puede pretenderse que, por la vía de la invocación del necesario respeto de los principios constitucionales, se pretenda imponer el cumplimiento de normas de Convenciones no ratificadas, cuyo contenido va mucho más allá de la reafirmación y de la genérica definición del principio constitucional (23).

Por ello, en lo que se refiere a la libertad sindical, es preciso considerar, con cuidadosa atención, la distinta situación de los países que han ratificado y de los que no han ratificado las convenciones 87 y 98.

En cuanto a los primeros, obligados al cumplimiento de las dos Conven-

(23) En efecto, una cosa —legítima, necesaria y correcta— es exigir la observación del principio de libertad sindical, que encuentra su fuente expresa en el Preámbulo a la Const. y en la Declaración de Filadelfia. Otra, en cambio, muy distinta es pretender que todas las soluciones particulares y específicas de las dos convenciones constituyen principios que pueden llegar a ser fuentes de derecho. Esta actitud es evidentemente errónea desde un punto de vista jurídico. La confusión entre estas dos cuestiones diferentes constituye una política peligrosa que debe evitarse cuidadosamente.

La afirmación indefinida e imprecisa de «los principios de la O. I. T.», cuando estos principios no se derivan de un texto expreso o la invocación como punto de comparación de actividades que «en otros países serían consideradas como legítimas actividades sindicales de conformidad con los principios de la O. I. T.» (párr. 1151 del Inf. del Grupo de Estudios sobre España), puede plantear enojosos problemas como se demostró en 1970 en la Com. de Res. de la Conf. y abre amplio cauce para la discusionalidad, para la arbitraria discriminación contra Estados miembros, por parte de los que, en un determinado momento, se creen portavoces carismáticos de principios generales o de *standards* internacionales, *standards* que, por lo demás, no constituyen, en forma alguna, verdades absolutas reconocidas en la realidad por la unanimidad ni siquiera por la mayoría de los Estados miembros.

ciones y sometidos a los correspondientes mecanismos de control (24), el sistema que están obligados a respetar es mucho más estricto y preciso que el aplicable a los que no los han ratificado.

Esta estrictez, sin embargo, no puede hacer olvidar la necesidad de tener en cuenta el principio de la universalidad de la O. I. T., y, en consecuencia, de la existencia de diversos sistemas de organización sindical. Si bien no es admisible que se apliquen criterios distintos para juzgar la compatibilidad de los diversos regímenes sindicales con el principio constitucional sindical y con las dos convenciones citadas (25), no es menos cierto que el criterio aplicable —que tiene que ser general, igualitario y uniforme— debe buscar la aplicación y el respeto del principio de la libertad sindical, teniendo en cuenta la necesaria diversidad de los sistemas nacionales, consecuencia ineludible del principio de la universalidad (26).

En lo que se refiere a los Estados que no han ratificado las dos convenciones, obligados también al respeto del principio de la libertad sindical y a las consecuencias necesarias que de él se derivan (27), no puede aplicárseles las

(24) N. VALTICOS: «Un système du controle international: La mise en oeuvre des conventions internationales du travail», *Recueil des Cours de l'Academie de Droit International*, 1968, págs. 311-407.

(25) Sobre esta cuestión ver: C. VELA: *Crisis en la Organización Internacional del Trabajo*. Ginebra, 1965, págs. 25, 48, 52; Actas de la Con. Int. del Trabajo, 1965, páginas 465-467, discurso del delegado uruguayo, Emb. Mateo J. Magariños. El libro de VELA se encuentra reproducido en las Actas del Subcomité de la Cám. de Repres. de los EE. UU. citado en la nota núm. 1 (págs. 5-47), habiendo sido calificado por Meany, presidente AFL-CIO de «a very, very interesting document and it is as valid today as when it was written about 4 years ago» (pág. 48).

En la carta que me fue enviada por el representante de los EE. UU. en el Consejo, Sr. G. Hildébrand sobre los actuales defectos de la O. I. T., fechada el 14-XI-1970, se hace especial referencia a la cuestión del doble *standard* o doble criterio para juzgar las violaciones a las dos convenciones, diciendo: «We feel that the ILO has drifted away from its main purpose, that it has assumed the function of an essentially political organization. For evidence of this drift, I would cite the following problems: ... "the development of a double standard on the application of conventions, especially convention N. 87 on Freedom of Association, for purely political reason"».

(26) Por ejemplo, sobre el sindicalismo español y la O. I. T., tema estudiado en el voluminoso Inf. del Grupo de Estudio ya citado, y discutido en múltiples ocasiones en la Conf., ver. NOEL ZAPICO: «La representatividad obrera y la O. I. T., *Estudios Sindicales y Cooperativos*, núm. 10-11, Madrid, 1969, págs. 123-126.

(27) Es en este sentido que debe entenderse el párrafo 9 de la Res. sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles, adoptada en la 54 reunión de la Conf., en cuanto insta a todos los Estados que no han ratificado las convenciones 87 y 98, a que «garanticen la observancia de los principios consagrados en dichos convenios» y que, «en la hora de promulgar su legislación nacional, respetan los prin-

normas particulares de los convenios con el argumento de que constituyen desarrollos o consecuencias del principio mismo de la libertad sindical. Si ello se hiciera, se violaría el alto principio constitucional, también fundamental, de que los Estados sólo están obligados por las convenciones que ratifican, ratificación que, aunque deseable, no es, desde un punto de vista jurídico, obligatoria (28).

Es por ello que hay que ser muy cuidadoso en esta materia, evitando que, por la vía de la aplicación extensiva de principios que se pretende que son generales, se pueda llegar a soluciones contrarias al sistema constitucional de la O. I. T. e incompatibles con la esencia misma del Derecho internacional actual (29).

El día que se incorporen, como se ha propuesto, a la Constitución de la O. I. T. algunas de las soluciones concretas de las convenciones 87 y 98 y estas enmiendas entren en vigencia, la cuestión será distinta (30).

---

cipios consagrados en ellos». Los Estados que no han ratificado los convenios y que, por tanto, no están obligados por ellos en forma alguna, pueden, sin embargo, ser invitados a respetar los principios generales que inspiran a dichos convenios, en cuanto ellos está referidos en la Const.

(28) Es sumamente peligroso que por vía interpretativa se deduzcan del Preámbulo y de la Declaración de Filadelfia los caracteres particulares que deberían poseer las estructuras sindicales para ser compatibles con el pretendido «pensamiento» de la O. I. T. Por ejemplo, los puntos afirmados por el Grupo de Estudio encargado de estudiar la situación laboral y sindical en España en el párrafo 1.256 de su Inf. (transcrito por JENKS en *Social Justice in the Law of Nations, The ILO impact after fifty years*, Oxford, 1969, pág. 61), no pueden considerarse más que opiniones o criterios de conveniencia, expresados por los autores del referido Inf. sobre la situación de un Estado que no ha ratificado esas dos convenciones. Por lo demás, ese Inf. no fue adoptado por el Consejo que se limitó a tomar nota del mismo y de la posterior declaración del Director general a su respecto (177 y 181 reuniones, noviembre 1969 y noviembre de 1970).

En cambio, los desarrollos basados en la interpretación concreta de las dos convenciones (por ejemplo, Inf. de la Com. instituida en virtud del artículo 26 de la Const. de la O. I. T. para examinar las quejas relativas a la observancia por Grecia de los Convenios 89 y 97, doc. GB181-10-70), tienen una evidente trascendencia, porque los países que han ratificado los dos convenios no sólo están obligados, naturalmente, al cumplimiento de buena fe de los mismos, sino que aceptan implícitamente, en cierta forma, una determinada concepción del sindicalismo, sin que ello implique que todos los Estados que se encuentran en esa situación deban tener sistemas sindicales idénticos o fundados en regímenes económicos iguales.

(29) Por ejemplo: Res. sobre la libertad sindical, adoptada por la Conf. el 9-VII-1964, en que se invita al Consejo «a que estudie la posibilidad de incluir en la Constitución de la O. I. T. determinados principios fundamentales contenidos en estos Convenios» (1 b).

(30) En la 54 Reunión de la Conf. Int. del Trabajo, al discutirse en la Com. de



Pero, por el momento, el tema es particularmente delicado y es preciso evitar que, invocando el necesario y loable respeto del principio de la libertad sindical, se quiera imponer, por vía lateral e indirecta, sin el consentimiento de los Estados, violando el principio de la universalidad, una determinada concepción del sindicalismo, que puede no ser la de muchos o de la mayoría de los países miembros, y se establezca o se pretenda establecer, también en esta forma extraconstitucional, obligaciones y deberes que no resultan de textos constitucionales ni de convenciones internacionales, ratificados debidamente.

9) Otra cuestión en cuya solución el problema de la ideología y la universalidad incide directa y necesariamente, es la referente al concepto y al sentido del tripartismo.

Este principio, novedoso y trascendente en el Derecho internacional (31) y del que la O. I. T. ha extraído su vitalidad y su fuerza, encuentra su base en la Constitución y en la Declaración de Filadelfia, pero ha sido objeto de una aplicación que ha precisado y ampliado su concepto mismo, sobre la base de una interpretación flexible y evolutiva de los textos de base.

Es evidente que una idea del tripartismo fundada en que es una fórmula derivada de la organización económica capitalista, que supone necesariamente que el concepto de empleador deriva del derecho de propiedad de la Empresa y el trabajador es quien brinda la fuerza de su trabajo a un empresario privado, implica la negación radical del necesario universalismo de la O. I. T. y la afirmación de una idea irrealista y antihistórica (32) que es necesario supe-

Res. los proyectos referentes a la cuestión de la libertad sindical en España, prácticamente todos los delegados de los Estados miembros, así como los delegados empleadores, afirmaron este criterio, que fue esencial para la no aprobación de los referidos proyectos.

(31) JENKS, op. cit., ver nota 11, págs. 57 y 81.

(32) Es útil recordar el luminoso informe elevado en 1937 por el entonces Director general Sr. Harold Butler al Consejo (78 sesión) y redactado por el asesor jurídico Morellet, en que se dice: «Tutefois s'il pu paraître normal de considérer comme opposés l'intérêt des travailleurs et l'intérêt des employeurs, au moment où fut conçue l'Organisation International du Travail, il ne s'ensuit nullement qu'une telle opposition se présente comme une loi constitutionnelle. Cette opposition représentait, peut-être, un cas général à l'origine et a pu demeurer, jusqu'à présent, un cas habituel. Est-ce à dire, cepedant, qu'elle ait la valeur d'une règle permanente et qu'il y faille voir un principe fondamental? Nous ne le croyons pas. A nos yeux la représentation séparée des employeurs et des travailleurs, comme celle des Gouvernements, a pour objet, non d'exprimer des intérêts systématiquement opposés, mais de coordonner des points de vue qui demeurent distincts par leur origine même. La représentation des employeurs et la représentation des travailleurs ne saurait donc être considéré comme

rar. El tripartismo actual, respetando los principios esenciales de representatividad, independencia y libertad de los grupos, tiene que ser un concepto ade-

l'expression d'une opposition fatale mais bien comme la condition d'une adaptation nécessaire. Cette conception demeure, selon nous, exacte dans tous les cas et spécialement lorsque le régime du travail se présente sous la forme socialiste ou, plus généralement, sous une forme étatisée. En effet, l'on n'aperçoit pas que les principes qui sont à la base de la Constitution de l'Organisation Internationale du Travail exigent que les employeurs dont elle prévoit l'intervention apparaissent comme une "clase". La fonction sociale de l'employeur peut être remplie par une collectivité (singulièrement par l'Etat) tout aussi bien que par des individus. Elle peut résulter, assurément, d'un système socialiste comme d'un système libéral. Le travailleur, du fait même qu'il travaille, a presque toujours un employeur. La qualité de cet employeur — collectif ou individuel — lui donne le droit de participer au fonctionnement de l'Organisation Internationale du Travail en vertu de la constitution de cette dernière. A cet égard, il convient de ne pas perdre de vue la caractéristique de l'Organisation Internationale du Travail, qualifiée de "permanente" par les traités. Ce dernier terme démontre assez que son activité est appelée à époser toutes les formes contingentes de la vie et qu'on ne saurait l'enserrer dans des formules rigides et abstraites. Le fait que l'organisation sociale particulière d'un Etat apporte, dans le fonctionnement de la Conférence, un élément nouveau ne heurte, en soi, aucun principe constitutionnel. L'un des auteurs de la Constitution de l'Organisation Internationale du Travail, le professeur Mahaim, soumettant, en 1923, le rapport de la Commission de Vérification des pouvoirs à la Conférence, a dit à ce propos des paroles qui paraissent singulièrement pertinentes :

"Je ne voudrais pas non "plus", disait-il, "tirer cette conclusion que les auteurs du Traité n'ayant pas pensé à cette forme d'organisation, celle-ci doit être définitivement exclue. Tout le monde sait que les textes de loi sont rarement conçus, au moment où ils sont rédigés, de manière à pouvoir englober l'ensemble de tous les phénomènes qui peuvent rentrer dans leur cadre. Où en serions-nous si le Code civil ne pouvait pas être invoqué une série de phénomènes qui étaient tout à fait inconnus en 1804?"

Ces phrases prononcées en 1923, demeurent exactement applicables au problème particulier suscité par le cas de la désignation de l'employeur de l'U. R. S. S. à la XXIème session de la Conférence."

Les qualifications qui déterminent le choix d'un délégué employeur peuvent varier dans le temps et dans l'espace. Elles dépendent, inévitablement, de la forme du régime social que existe dans tel ou tel pays. Le travailleur, bénéficiaire de l'activité de l'Organisation Internationale du Travail, a presque toujours un employeur. Aucune disposition n'exige que cet employeur soit une personne privée. L'Etat peut en assumer le rôle et il ne semble point douteux qu'en ce cas c'est à l'Etat qu'il appartient de pouvoir à la désignation de l'employeur dont la Constitution de l'Org. Int. du Travail a prévu formellement la collaboration» (págs. 161 y 163). El 7-VII-1937 el Dir. Gen. reiteraba (79 Sesión, págs. 39-40) este criterio diciendo: «Il lui semble qu'il faut s'en tenir strictement aux dispositions de la Constitution qui fait simplement mention d'employeur et de travailleurs sans distinguer davantage. Tous ceux qui peuvent fournir des occasions de

cuado al mundo de hoy, contemporáneo y realista, capaz de englobar los distintos regímenes económicos que se dan en la realidad internacional (33).

La admisión, hace ya mucho, de que en los países en que el Estado ejerce actividades industriales y comerciales junto a los empleadores privados era admisible que en las delegaciones empleadoras a la Conferencia actuarán empleadores de las Empresas nacionalizadas (34), abrió una primera brecha a un concepto del tripartismo estrecho y anticuado, unido a una idea particular, vinculada a una forma de capitalismo casi universalmente superada.

La admisión, asimismo, de que en los Estados socialistas en que no se reconoce en forma alguna la propiedad privada de los medios de producción se han de designar necesariamente los delegados empleadores a la Conferencia entre los dirigentes de las Empresas públicas, corroboró el criterio de que el concepto de empleadores es el de dador de trabajo y que no está necesariamente unido, aunque puede estarlo, al Derecho de propiedad (35).

Esta evolución conceptual, producida en un proceso de años, complejo y difícil, no terminó, naturalmente, con los problemas que el universalismo plantea a cierta idea del tripartismo.

Con razón en 1965 podía decir David A. Morse de que en el problema de la conciliación de los principios de universalidad y tripartismo aún no estaba resuelta «la cuestión de saber qué estructura nos permitirá respetar ambos principios», agregando que todavía «no hemos aprendido a convivir en cuanto organización internacional en condiciones de confianza y respeto mutuos» (36).

Si los problemas planteados por la representación de empleadores y tra-

travail en échange d'une rémunération sont des employeurs et leurs intérêts ne coïncident pas avec ceux des personnes qu'ies emploient» (pág. 40).

Sobre toda esta cuestión, ver también VOGEL-POLSKY: *Du tripartisme à l'O. du T.*, Bruxelles, 1966, 3 partie, «Evolution de la notion d'employeur».

(33) F. SÁNCHEZ CREUS: «La estructura tripartita y la evolución de la O. I. T.», *Estudios Sindicales y Cooperativos*, núm. 10-11, pág. 110.

(34) Inf. de la Del. de la Conf. sobre cuestiones constitucionales respecto a la labor de su primera reunión, Montreal, 1946, párr. 116; Inf. del Com. sobre independencia de las Orgs. de Empleadores y de Trabajadores, *Bol. Of.*, vol. XXXIX, 1956, núm. 9, párrafos 339 y sig.

(35) Este reconocimiento no impidió, sin embargo, la existencia de enojosos problemas respecto de la integración de las Comisiones de la Conferencia por parte de estos representantes empleadores y trabajadores. V., por ejemplo: Conf. Int. del Trabajo, 49 Reunión, *Actas*, págs. 148-149, 371.

(36) Conf. Int. del Trabajo, 49 Reunión, *Actas*. Respuesta a la discusión de la Memoria del Dir. Gen., pág. 415.

bajadores en la Conferencia pudieron, en gran parte, solucionarse (37), la verdad es que la cuestión, en lo que se refiere a la integración de los grupos empleadores y trabajadores del Consejo de Administración, continúa hoy sin ser resuelta, constituyendo uno de los problemas más serios y difíciles que la O. I. T. debe enfrentar.

Si el tripartismo supone necesariamente la independencia de los tres grupos y la libertad para que cada uno de ellos adopte autónomamente sus decisiones, es evidente que ni el Consejo podría forzar una solución, por la vía de una resolución interpretativa de la Constitución, ni cabe hoy pensar en una reforma constitucional, no sólo porque sería imposible obtener su aprobación, sino porque el intento de imposición de un criterio por esta vía haría estallar el sistema tripartito.

Pero, en cambio, es necesario considerar que si el tripartismo es una fórmula histórica realista y, en consecuencia, si está llamado a supervivir y a constituir un principio tan permanente como la propia Organización, es preciso aceptar todas las consecuencias que se derivan del universalismo de la O. I. T. Si se admite el concepto de empleador socialista, como tiene que admitirse, hay que aceptar que los empleadores socialistas tienen, en principio, derecho a estar representados en el Consejo de Administración y que los trabajadores de Empresas públicas de estos países deben, asimismo, tener una representación adecuada en el grupo trabajador.

Lo dicho para el caso de los empleadores y trabajadores, provenientes de Estados socialistas, es extensivo a todos los que provienen de sistemas económicos y sociales distintos o contradictorios con el modelo que pudo tenerse en mente en 1919, pero que hoy no corresponde a la realidad ni a la evolución del mundo.

En la capacidad para aceptar estos cambios necesarios, por propia decisión y por consentimiento racional, comprendiendo que ninguna organización empleadora o trabajadora tiene derecho a reclamar para sí la representación de todos los empleadores y de trabajadores de todos los Estados, afirmando así un derecho carismático o divino y que, por el contrario, en elecciones libres y democráticas, es preciso llegar a un resultado comprensivo, actual y realista, está el elemento más seguro para confiar serenamente en el futuro de la O. I. T.

10) Son estos dos temas capitales que sirven como ejemplo para demostrar cómo la idea que se tenga del problema de la ideología y de la universa-

---

(37) Sobre el problema engorroso de la integración y del voto en las Comis. de la Conf. y las conclusiones del Com. Ago. (Doc. G. B. 137-P. V. 6 y G. B. 141-2-1), ver BEGUIN, *op. cit.*, págs. 58 y sigs., y VOGEL POLSKY, *op. cit.*, págs. 305 y sigs.

lidad de la O. I. T. incide necesariamente en la solución que se adopte en las cuestiones que en ellos se plantean hoy, llevando a un criterio cristalizado y parcial que conduce necesariamente al estancamiento y a la crisis del Organismo o a uno evolucionado y general, que hace posible su permanencia y su acción en todo el mundo, para la progresiva consagración de sus ideales.

Los difíciles problemas que enfrenta hoy la O. I. T. requieren, como en ningún otro momento de su historia, utilizar para su solución los frutos de la larga y positiva experiencia vivida por la Organización. Ello debe hacerse comprendiendo que en la afirmación de su universalidad, en la convicción de que está en su realidad vital el incluir Estados miembros fundados en ideologías y en sistemas económicos, sociales y políticos diferentes, en la afirmación de sus propios principios, asegurando su respeto, pero compatibilizándolos en lo necesario con la realidad de un mundo cambiante y diverso, está la clave de su éxito y de su supervivencia.

Todo lleva, por tanto, a la necesidad de comprender que debe renunciarse a imponer criterios y soluciones que no son la consecuencia necesaria de sus principios constitucionales y de la propia ideología de la O. I. T., sino, tan sólo, manifestación de un pensamiento y de criterios sociales y/o económicos que, cualquiera que puedan ser sus virtudes, ni son aceptados universalmente en el mundo de hoy ni son propios de la esencia de la Organización.

Con prudencia, con clara visión de su *rol* internacional y de su sentido en la familia de las Naciones Unidas (38), sin forzar soluciones de enmienda constitucional que, aunque plausibles, puedan hoy levantar resistencias capaces de generar consecuencias lamentables, con realista espíritu conciliador, con visión universalista y comprensiva, pero con la firme decisión de luchar siempre por el respeto de los ideales de la O. I. T., es que debe buscarse el camino para encarar la futura acción de la Organización.

HÉCTOR GROS ESPIELL

---

(38) M. ALONSO OLEA: «Perspectivas de la O. I. T.», *Estudios Sindicales y Cooperativos*, núm. 10-11, abril-septiembre 1969, págs. 18 y 19. Lo que podría llamarse la extralimitación política de la acción de la O. I. T. constituye uno de los agravios que los EE. UU invocan en la actualidad (véase notas 1 y 23).

