

## LOS 75 AÑOS DE LA OIT

*Con motivo de la celebración de los 75 años de la fundación de la OIT y los 50 años de la Declaración de Filadelfia, la Facultad de Derecho realizó en el Paraninfo de la Universidad el día 20 de mayo de 1994 un acto que fue presidido por el Sr. Rector.*

*Como adhesión al mismo, publicamos la reproducción de los discursos pronunciados en dicho acto, que contó además con la participación de un conjunto de cámara del SODRE.*

*Director del Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,  
Profesor Dr. Héctor-Hugo Barbagelata:*

Señor Rector de la Universidad, Señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Señor Decano de la Facultad, Señor Subsecretario de Trabajo y Seguridad Social, Señor Director de la Oficina de la OIT para Argentina, Brasil y Uruguay, Señor Director del Cinterfor, Señores Directores de Relasur, Señor Representante de los Empleadores en el Grupo Tripartito de Relaciones Internacionales y en el Consejo de Administración de la OIT, Señor Representante de los Trabajadores en el Grupo Tripartito, Señor Presidente Honorario del PIT-CNT, señoras y señores:

El acto de esta tarde es de conmemoración del 75º aniversario de la creación de la Organización Internacional del Trabajo por la Parte XIII del Tratado de Versalles, que luego se convertiría con ligeras variantes, en su Constitución y del 50º de la Declaración de Filadelfia, aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 26º Reunión.

Al adherir en nombre del Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social a este homenaje, parece oportuno referir a dos de los principios fundacionales de la OIT que permanecen como norte de su actividad y que, por sí solos, bastarían para justificarlo: la introducción de la justicia social en la panoplia jurídica y la afirmación de que el trabajo no debe ser considerado meramente como una mercancía o artículo de comercio.

Es cierto que la expresión *justicia social*, antes de incorporarse a la Constitución de la OIT, transitó más de medio siglo por los medios académi-

cos, trasuntando la necesidad de sustanciales cambios en la organización de la sociedad, en función de consideraciones de tipo ético o filantrópico e incluso religioso. Asimismo, en la calle o en la clandestinidad, la invocación a la justicia, tenía un contenido emocional e integraba el léxico de aquellos a quienes se calificaba como *agitadores*, que trataban de movilizar a las masas para trastocar el orden de una "sociedad basada en el privilegio y la injusticia", como por ejemplo, decía el preámbulo de los Estatutos de la Federación Montevideana en 1875.

En todo caso, y aunque propugnar por la *justicia social* era el objetivo manifiesto del intervencionismo legal y jurisprudencial que alumbró el derecho del trabajo, permanecía más bien como una categoría ética, sociológica o política, al margen de la normativa jurídica.

De ahí la trascendencia de su incorporación a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, cuyo respectivo Preámbulo se abrió con un considerando que asevera que *la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social*. Afirmación que veinticinco años después sería ratificada por la Conferencia Internacional del Trabajo en el encabezamiento de la Parte II de la *Declaración de Filadelfia*, donde se dice que la experiencia ha demostrado plenamente cuán verídica es esa proposición.

La pregunta que inmediatamente surge es relativa a la significación de tal mención de la justicia social y si la misma representa su *efectiva juridificación*.

En contra de tal supuesto, pueden esgrimirse razones vinculadas con la ubicación de la mención en el instrumento y la propia naturaleza de la cláusula que la contiene. En efecto, la justicia social es referida, según se dijo antes, en el Preámbulo del tratado y no en su parte dispositiva. Asimismo, se trata de una formulación que se puede calificar como de naturaleza programática, categoría a la que muchos juristas le niegan valor jurídico.

En cuanto a lo primero, parece posible admitir con Bobbio que en un preámbulo se expresan "los motivos de fondo del documento y el significado real de las disposiciones allí contenidas, -y por tanto, el mismo- posee valor jurídico como guía o como criterio subsidiario para la interpretación del tratado".

Referente a lo segundo, o sea a la condición de cláusula programática, hoy se acepta que a tales disposiciones no se les puede negar relevancia jurídica, puesto que son mandatos eventualmente invocables como principios y como criterios interpretativos y deben ser tenidos en cuenta en la ulterior labor normativa y de administración.

Como quiera que la locución *justicia social* posee un cierto grado de indeterminación, ha dado pie a diversos modos de relacionarla con los

conceptos tradicionales de justicia. Pero se cuenta con un primer esclarecimiento, provisto por la misma fuente, puesto que el segundo *considerando* del aludido Preámbulo, pone en evidencia que la justicia social impone la adopción de una normativa dirigida a mejorar las *condiciones de trabajo*, con vistas a hacer desaparecer aquellas que entrañan, en alto grado, *injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos*.

Mas, como recuerda Valticos, citando a Phelan, "desde el comienzo, Albert Thomas -primer Director General de la OIT- consideraba que la justicia social significaba mucho más que la remoción de la injusticia social, puesto que implicaba una posible política, a través de la cual, los individuos podrían alcanzar sus derechos políticos, económicos y morales".

Es así que, sin abandonar la idea matriz, el concepto alcanza una definición más acabada cuando la Declaración de Filadelfia reclama que la justicia social sea llamada a inspirar *cualquier política de índole nacional e internacional* de modo de permitir que *todos los seres humanos...-ejerzan y gocen del derecho- a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad de seguridad económica y en igualdad de oportunidades* (Parte II-a). Todo lo cual, aunque no se agota con ellos, supone amplios programas de protección del trabajo y de los trabajadores y la adopción de medidas en materia de condiciones de trabajo, como lo subraya la Parte III de la referida Declaración.

De este modo, la Declaración de Filadelfia anticipa a la Universal de Derechos Humanos que, aunque no emplea la expresión en cuestión, proclama con insistencia en su Preámbulo (1º y 5º cons.) que toda persona tiene derecho al reconocimiento de su dignidad y valor intrínsecos y afirma solemnemente su *derecho a la seguridad social, y a obtener... la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad* (art. 22).

Asimismo, la Declaración Universal asevera que toda persona que trabaja tiene derecho a *condiciones equitativas y satisfactorias que le aseguren, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana* (art. 23), y en suma, que *toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure... la salud y el bienestar* (art. 25).

A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, luego de relacionar tales derechos con la *dignidad inherente a la persona humana*, reconoce que *con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos* (PIDESC-Preámbulo).

Tales ideas, en tanto expresión de la conciencia jurídica universal, han sido recogidas por otros instrumentos internacionales y por constituciones políticas y leyes laborales. En todo caso, no cuesta mucho advertir la significación de la juridificación de la justicia social, que no sólo infunde un soplo a las normas internacionales del trabajo, sino que ha terminado por imponerse en el seno de las Naciones Unidas. En efecto, la Asamblea General de la ONU terminó por adoptar por unanimidad, el 24 de octubre de 1970, una resolución donde se reconoce que el fin último del desarrollo es proporcionar a todos mayores oportunidades para mejorar las condiciones de vida, mediante *transformaciones cualitativas y estructurales que deben correr paralelamente al crecimiento económico*.

Es precisamente la negativa a aceptar que las relaciones de trabajo queden sujetas a las amorales y veleidosas leyes del mercado y la apelación a una regulación jurídica fundada en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, la que está ínsita en el concepto complementario que expresa la fórmula recogida en el punto I a) de la Declaración de Filadelfia, cuando establece que "el trabajo no es una mercancía". Principio fundamental, que como se dijo antes, ya figuraba en la Parte XIII del Tratado de Versalles en términos de "deber ser" y ha sido ratificado en otros instrumentos.

Por otra parte, la fórmula asertiva de la Declaración de Filadelfia que desde el punto de vista técnico-jurídico, podría ser objetada, parece querer ir más allá, para señalar no sólo que el trabajo *debe* recibir un trato distinto que las mercancías, sino que *no puede ser de otra manera*, por ser radicalmente distinta su naturaleza.

Los laboristas, hemos atribuido la máxima importancia a este principio que, al decir de Mario de la Cueva, contiene "la esencia del derecho del trabajo", y habría servido "de punto de partida a la concepción nueva de nuestra disciplina, a la que apartó para siempre del derecho civil".

En efecto, la filosofía jurídica que el aludido principio expresa, era incompatible con la de los civilistas que, en su afán de reconducir las relaciones de trabajo a las figuras tradicionales, no captaban la diferente naturaleza de la prestación del trabajador respecto de cualquier otro objeto contractual.

Por consiguiente, al homenajear a la OIT estamos, reconociendo la significación de sus principios fundacionales y el aporte realizado a su consagración jurídica.

Pero, al mismo tiempo y en cuanto esa organización ha sido fiel a tales principios, este acto expresa también el agradecimiento por la obra que ha cumplido en favor de la Humanidad, a través de las normas internacionales del trabajo y de la cooperación técnica.

En lo que se refiere específicamente al Uruguay, donde los convenios internacionales se incorporan, de pleno derecho, por el acto de ratificación, al ordenamiento interno, es muy fácil justificar las anteriores aseveraciones. Y no se trata meramente de una percepción académica, puesto que existe una general convicción entre los trabajadores de este país, respecto de la importancia de la protección que les acuerda el sistema de las normas internacionales del trabajo.

En suma, es oportuno, justo y bueno el motivo que nos ha reunido y una alegría haber participado en este acto.

*Representante del PIT-CNT, Dr. Raúl Varela:*

Señor Ministro; Sr. Rector, Sr. Decano, Sres. representantes de la OIT, señoras y señores.

En el inicio de nuestra disertación deseamos expresar nuestra satisfacción y agradecimiento a la Universidad de la República y en particular a la Facultad de Derecho por esta invitación que permite la presencia de nuestra Central Obrera, el Plenario Intersindical de Trabajadores, en este acto de tan señalada significación por conmemorarse el doble aniversario de la OIT y de la Declaración de Filadelfia.

Podemos afirmar que la OIT se ha convertido en uno de los baluartes más importantes de la lucha de los trabajadores por mejorar sus condiciones de vida y de trabajo. Su creación fue la consolidación de un proceso que comenzó con la Revolución Industrial que determinó condiciones inadmisibles de explotación de los trabajadores.

Hoy a 75 años de su nacimiento expresamos nuestro reconocimiento a quienes la hicieron posible. Especialmente recordamos a los sindicalistas que durante más de un siglo lucharon por humanizar el trabajo. En forma simbólica mencionamos el nombre de Samuel Gompers que presidió la principal organización obrera de Estados Unidos de Norte América y que ya en 1914 promovía una reunión de las centrales sindicales de los demás países para influir en el Congreso General de Paz que se celebraría luego de la finalización de la guerra. También recordamos a los sindicalistas que concurrieron a la Conferencia de Leed en 1916 y de Berna en 1917 en las que se aprobaron Cartas de Trabajo con la finalidad de incorporarlas al tratado de paz.

Así es que en 1919 al aprobarse el Tratado de Versalles, la OIT inicia su fecunda, enaltecida y reconocida labor. Hoy se dice que la OIT es la conciencia social del mundo y también se la denomina el Parlamento del trabajo. Son expresiones muy justas que de alguna manera recogen el sentir de la opinión pública universal y en particular del mundo del trabajo.

Pero en todo momento debemos de tener en cuenta la labor inmensa que tiene por delante. Para ello, basta recordar la Memoria del Director General presentada a la Conferencia en el año 1986. En ella nos informa que en una población activa mundial de 2.000 millones de trabajadores, 1.150 millones no gozaban de la protección mínima laboral ni de la seguridad social. Es seguro, que desde entonces poco cambio se ha producido.

Nos parece que brindamos el verdadero homenaje a la OIT si destacamos someramente algunos aspectos de su contribución al progreso de nuestras sociedades. Señalamos en primer lugar su incidencia indiscutida en el mantenimiento de la paz mundial a través del equilibrio social al que permanentemente tiende su accionar. Asimismo citamos su obra en favor de la significación del trabajador mejorando sus condiciones de trabajo y consagrando una legislación mínima protectora. Particular relevancia tiene su aporte a la libertad. A la libertad de trabajo con la adopción de los convenios internacionales números 29 y 105 sobre el trabajo forzoso y a la libertad sindical con los convenios números 11, 87, 98, 110, 135, 141 y 151. Igual relevancia tienen los convenios 100, 111, y 156 sobre igualdad de oportunidades y de trato. Hemos citado solamente convenios referidos a los derechos fundamentales, pero sabiendo que la labor normativa es muchísimo más extensa.

Finalmente destacamos la contribución de la OIT a la consolidación de la democracia y esto lo vinculamos a una triple vertiente. En primer lugar por cuanto el trabajador al llegar a comprender que tiene una real participación en el proceso económico es capaz también de comprender que tiene un rol que cumplir en su calidad de ciudadano. En segundo lugar porque la OIT ha tenido siempre respuesta positiva cuando los trabajadores han recurrido a ella en instancias en que en sus respectivos países han decaecido las instituciones democráticas. En tercer lugar porque los instrumentos internacionales que adopta expresan una concepción profundamente democrática de la sociedad.

Pero como dice el Director General en la memoria que presentará para su discusión en el próximo mes de junio en Ginebra, para poner de relieve el 75 aniversario de la OIT es conveniente dirigir la mirada hacia el futuro. En ese documento se efectúa un análisis de la OIT y de sus perspectivas considerando la nueva circunstancia de la mundialización de la economía, el avance sin precedentes de las empresas transnacionales, la dependencia de los Estados de los centros financieros internacionales, llegando a subtitular a uno de los capítulos de la obra con la denominación del Ocaso de la Nación-Estado. El trabajo tiene una enorme riqueza y expresa una señalada creatividad. Sin embargo manifestamos dos reservas. La primera es una inclinación a nuestro juicio excesiva y que no compartimos referida a la flexibilidad laboral, aconsejando una "legislación blanda" que pudiera no tener el alcance jurídico de los convenios internacionales de trabajo. En segundo lugar tampoco

visualizamos una participación orgánica de la sociedad civil en el Organismo. Tememos que ésto debilite el tripartismo que constituye la columna vertebral de la OIT. En cambio coincidimos con el Director General en diversos aspectos de su propuesta, deteniendonos en dos de ellos. El primero es la participación de la OIT en los reajustes estructurales. Esto ya ha sido planteado por el propio Director Gerente del Fondo Monetario Internacional y encuentra indiscutidos fundamentos en la propia constitución de la OIT al disponer que le incumbe examinar y considerar, teniendo en cuenta los objetivos de la Organización, cualquier programa o medida internacional de carácter económico o social. El segundo aspecto a destacar es el intento de establecer una reglamentación del comercio internacional para lo cual señala algunas pautas.

Para terminar expresamos nuestros más fervientes deseos de que la OIT continúe realizando su inestimable labor que ha permitido constituir una sociedad más justa y que al fortalecer al movimiento obrero mundial, ha consagrado un equilibrio social más adecuado.

*Representante del sector empresarial y miembro del Consejo de Administración de la OIT, Sr. Jacobo Varela Traverso:*

"La OIT es una organización que ha perdido sus dientes".

Comentario de la revista TIME ante la dificultad de la OIT para hacer cumplir la cláusula social reclamada por países centrales.

Demuestra un error de enfoque -bastante generalizado- hacia la OIT y sus cometidos.

¿Cuáles son esos cometidos?

Según constan en el preámbulo de la Constitución de la OIT y en la Declaración de Filadelfia:

Justicia social; lucha contra el desempleo; condiciones de trabajo dignas; lucha contra la necesidad y la pobreza. En suma la búsqueda de la dignidad de los trabajadores y alcanzar la paz universal.

Han sido 75 años de trabajo iluminados por esos ideales.

Muchos hubieran deseado una OIT más agresiva, más aguerrida: como una condena más enérgica contra el apartheid de Sudáfrica, o una acción más fuerte contra el gobierno de Polonia cuando sus relaciones con el sindicato Solidaridad estaban en el peor momento; o contra el gobierno de Chile cuando los trabajadores de ese país no estaban autorizados a crear sindicatos independientes; o cuando el gobierno de Nicaragua atacaba a los empleadores y a sus organizaciones.

El resultado fue que Sudáfrica se retiró de la OIT, Polonia amenazó hacer lo mismo y, aprendida esa lección, las acciones en Chile y Nicaragua fueron más diplomáticas y menos agresivas.

Quienes querían una OIT belicosa no sabían ver la fuerza de la silenciosa tenacidad con que la organización seguía los acontecimientos en esos -y otros- países, opinaba sobre ellos y trataba de influir sobre los mismos al quitarlos de una esfera local y darles una dimensión internacional.

Hay 3 aspectos de la OIT para destacar:

El tripartismo, las normas y la cooperación técnica.

El tripartismo es diálogo social, es disposición para el compromiso. Pero también es cumplir con ciertos roles:

Los delegados de los trabajadores piden toda la protección social, todas las seguridades.

Los delegados de los empleadores les recuerdan el papel del crecimiento económico, el papel de las inversiones en ese crecimiento y el papel de la empresa en ese crecimiento, como generadora de empleo y generadora de riqueza.

Los delegados de los gobiernos estudian el equilibrio entre esas dos propuestas, falsamente opuestas, cuando en realidad son dos factores pertenecientes a un mismo fenómeno: el desarrollo económico y el progreso de las naciones; la mejora de la calidad de vida.

Los grupos de empleadores y trabajadores parecen enfrentados en posiciones aparentemente irreconciliables. Sin embargo lo que la OIT ha avanzado descansa en los puntos que estos grupos tienen en común, más que en sus divergencias.

El tripartismo es la savia de la OIT.

En tanto las normas son la expresión de la OIT.

Porque son universales -tanto por su elaboración como por su aplicación- y porque son elaboradas en forma tripartita.

Son el único documento que refleja el verdadero pensamiento de la OIT. Ni los expertos ni la oficina ni aún determinadas comisiones técnicas, seminarios, simposios o conferencias regionales tienen el carácter de las normas.

De ahí la importancia que tiene la participación en la elaboración de las mismas.

Pero las normas no son perfectas. Algunas caen en desuso y son denunciadas. Denunciar una norma no es un acto que desmerezca a un gobierno. Es un acto tan soberano como lo fue ratificarla en su momento.

Otras normas son revisadas y sustituidas por otras más actualizadas.

Por último hay normas cuya aprobación es resultado de votaciones más que de consenso y una vez aprobadas no reciben suficientes ratificaciones, como una muestra de rechazo hacia ellas.

Ultimamente se nota una estrategia "maximalista" incorporando cláusulas de "alto valor añadido" que elevan los niveles de protección pero que logran pocas ratificaciones hacia esas normas.

Es la diferencia entre los niveles de protección de los países desarrollados y los demás. Si en el comercio internacional se dice que hay países tomadores de precio, lo mismo podría decirse que hay países "tomadores de normas".

Los países adoptan diferentes posturas frente a las normas: algunos las aprueban en el plenario pero luego no las ratifican; otros las ratifican pero no las cumplen. De hecho, la aplicación efectiva de las normas es tanto o más importante que su ratificación.

La cooperación técnica es presencia práctica de la oficina al servicio de sus mandantes.

En cuanto a los gobiernos, ayudándoles en la interpretación y aplicación de las normas, interviniendo en la solución de conflictos o colaborando en la elaboración y aplicación de planes de empleo.

Con las organizaciones de empleadores ayudándoles en su formación y en su desempeño.

Y con las organizaciones de trabajadores colaborando, entre otras cosas, en la difusión de los mal llamados "Cuadernos de educación obrera". Lo erróneo del título está en que los temas que allí se tratan son de interés tanto para trabajadores como para empleadores.

Es preciso destacar la colaboración de CINTERFOR y de PREALC con el Uruguay.

Un aniversario es una buena oportunidad para reflexionar sobre el rol que cumple la OIT en un mundo en transformación.

En cuanto a las normas, la propuesta del grupo de los empleadores dice que se está agotando la cantera de donde se sacan nuevos temas para reglamentar.

El contenido de las normas debe ser revisado. La reglamentación ya no resulta ser el medio privilegiado de asegurar la protección social. El exceso de reglamentación se manifiesta cada vez más como un freno al desarrollo económico y por tanto al progreso social.

Se debe buscar más el consenso en su elaboración, durante el trabajo de las comisiones.

Es preciso controlar el papel de los grupos regionales para neutralizar su peso relativo en las mismas.

Es preciso reforzar las condiciones de entrada en vigor de los convenios.

Asimismo es necesario adoptar un plan coherente de revisión de las normas, revisar los plazos de denuncia de las mismas y reforzar los procedimientos de control: proponemos normas flexibles y un control estricto en lugar de una norma rígida y un control elástico que no garantiza un trato igualitario para todos en el momento de las sanciones.

En cuanto a la cooperación técnica, la política de asociación activa recientemente puesta en práctica acerca la OIT a sus mandantes.

Es el mejor medio de convencer a los constituyentes de la organización, de la capacidad de la OIT para ayudarlos.

Es a menudo el mejor medio de contribuir a una mejora efectiva de las condiciones de trabajo.

En muchos casos las insuficiencias detectadas en los países son resultado de dificultades técnicas más que de mala voluntad.

La cooperación técnica colabora a acercar a los actores sociales en torno a temas comunes buscando una postura armónica que facilite las relaciones laborales.

En cuanto al tripartismo, éste no debe ser tocado.

La propuesta de los empleadores sobre la estructura de la OIT comprende reformas al Consejo de Administración, a la Conferencia y a la Oficina.

El tripartismo permite que la OIT enfrente un mundo en transformación con confianza en que sabrá adaptarse a circunstancias tan diferentes a aquellas del momento de su creación.

"Preservar los valores, promover el cambio" es el título de la Memoria del Director General para este año.

Más contundente es el mensaje que tiene grabado una piedra en los cimientos del edificio de la sede en Ginebra: "Si vis pacem, colle justitia". Si quieres la paz, cultiva la justicia.

No es necesario esperar 75 años para reconocer que la OIT ha sido fiel a este principio.

*Director de la oficina de la OIT para Argentina, Paraguay y Uruguay,  
Sr. Mario Trajtenberg:*

Hace tres cuartos de siglo, en el texto mismo del tratado que puso fin a la Primera Guerra Mundial, se constituyó la Organización Internacional del Trabajo como afirmación de que no podría haber paz sin justicia social. Hace

medio siglo, a punto de concluir otro conflicto mundial, se adoptó la Declaración de Filadelfia, que ingresaría a la Constitución de la OIT como reafirmación de sus principios rectores. ¿Cuáles son estos actualmente, según la Conferencia Internacional del Trabajo, y en qué sentido puede decirse que la OIT promueve la paz?

## 1. AFIANZAMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y DE LOS DERECHOS HUMANOS

La originalidad de la OIT fue afirmar desde sus comienzos el valor del tripartismo, es decir, de la acción conjunta del Estado y los sectores empleadores y trabajadores. Los "copartícipes sociales", que la OIT considera sus mandantes al mismo título que los gobiernos, cuentan de esta manera con el único foro del sistema de las Naciones Unidas en el que pueden ventilar en la escena internacional sus diferencias y tomar acuerdos.

Es por lo tanto esencial para la OIT que existan organizaciones empresariales y sindicales fuertes, libres y esclarecidas, y esto ha tratado de promoverlo no sólo a nivel de los principios sino de su cooperación técnica con dichas organizaciones.

En este mismo momento está poniendo en marcha una "Política de Asociación Activa" que vinculará a las tres partes con la formulación y ejecución de sus actividades en cada país miembro.

Pero el prestigio de la Organización descansa en particular sobre la formulación y el cumplimiento de los principios. En 1919, dos años después de haberse iniciado en Europa un proceso de revolución violenta, la OIT se embarcó en una aventura paralela que sigue vigente: una transformación de la práctica social y laboral mediante un incremento del derecho, obtenido a través del consenso. Así fueron adoptados 174 Convenios y 181 Recomendaciones que conforman un Código Internacional del Trabajo. Los convenios han recibido hasta la fecha más de 5.700 ratificaciones, actos que significan para cada país miembro el comienzo de su incorporación a la legislación nacional.

Aún más significativo que el recuento de las ratificaciones es el haberse comprobado, en los últimos años, más de 2.000 casos de cambio legislativo motivados por observaciones de la OIT. Piénsese que cada uno de estos cambios ha significado un avance en el respeto de los derechos humanos y en la protección del trabajador, motivado exclusivamente por el prestigio de una organización que no tiene ejército ni policía para hacer cumplir sus normas. Tiene, sí, una autoridad ética y otro tipo de autoridad que le da su complejo mecanismo de supervisión, que culmina cada año en un examen público y abierto del cumplimiento de las normas durante la Conferencia Internacional del Trabajo. Recuérdese el escrúpulo con que los países acusados de incumplimien-

to de las normas, como lo fue el Uruguay en los años del gobierno militar, se sintieron obligados a ir a dar explicaciones a Ginebra cada vez que se le pidió darlas.

Como dice el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo en su Memoria a la Conferencia de este año, "la mayor cualidad de la OIT es su grandísima paciencia. Al optar por la adhesión voluntaria a las normas internacionales del trabajo y el aliento a los países para que aumenten sus ratificaciones, escogió un procedimiento lento pero en definitiva beneficioso."

## **2. PROTECCION DE LOS TRABAJADORES**

Además de la codificación de los principios básicos como el tripartismo y la libertad sindical, las normas internacionales del trabajo han logrado realzar la salud profesional y la protección contra los accidentes del trabajo. No existe quizá conciencia suficiente de la gravedad de estos riesgos, si se piensa que cada tres minutos muere un trabajador víctima de un infortunio laboral, y que cada tres segundos cuatro personas, en algún lugar del mundo, sufren lesiones más o menos graves en su lugar de trabajo, lesiones que además de su efecto sobre el individuo y su familia gravan de manera a veces insoportable a la empresa.

Los riesgos se multiplican y se transforman con la evolución de la tecnología, particularmente en ciertas ocupaciones como las de la industria química, expuestas a la aparición constante de nuevos productos cuyo efecto sobre el organismo no siempre se conoce bien.

Los problemas principales, sin embargo, no son de índole técnica. Una vez conocido el peligro empieza la larga (y también paciente) labor de prevención, que pasa por la adopción y adaptación de las leyes, la concientización de la empresa y de los trabajadores y la influencia que debe ejercerse sobre la opinión pública y sobre las instancias de decisión política.

La protección abarca temas algo menos conocidos, como lo son el alcoholismo y la adicción a drogas en el lugar de trabajo. También pasa por una acción especial en favor de grupos particularmente desfavorecidos de la fuerza laboral: los minusválidos, los niños (trabajan de 100 a 200 millones de menores de 15 años en el mundo) y las poblaciones indígenas.

## **3. EMPLEO, DESEMPLEO, POBREZA**

La falta de trabajo productivo es el problema social, económico y político número uno de este fin de siglo. En los países desarrollados, con promedios de desempleo que superan el 10%, muchos jóvenes ingresan a la población en

edad de trabajar cobrando seguro de paro y *sabiendo* que muy probablemente nunca en su vida harán otra cosa. En otras partes del mundo, que eufemísticamente se titulan "en vías de desarrollo", el problema, más crudo, es cómo ganarse el pan de cada día sin empleo estable o decoroso, ni prestación que compense su ausencia.

Esta situación fue calificada hace ya veinticinco años por la OIT de "bomba de tiempo" y la mecha sigue encendida. En los muy pocos años que quedan hasta que comience un nuevo milenario habría que crear mil millones más de empleos para apagarla.

Los ministerios de trabajo, principales interlocutores de la OIT en el Estado, no siempre tienen en sus manos el instrumental necesario para crear empleo y combatir la pobreza. Tampoco puede confiarse en que los grandes bancos y organismos financieros internacionales, a fuerza de dólares, logren resolver una situación que es de índole social: la distribución de la riqueza en la comunidad, la existencia, inexistencia o debilidad de las instituciones (negociación colectiva, seguridad social, organismos de crédito) que aseguran una distribución más justa de la prosperidad.

Es por eso que la OIT, después de haber construido su aparato normativo y de haber lanzado una era de cooperación técnica internacional para darle efecto, se ha embarcado en una campaña de reconocimiento de su autoridad por parte de los organismos económicos y financieros. La Cumbre Social Mundial que organizan las Naciones Unidas para 1995 debería darle la oportunidad de que esa autoridad se acepte, de que se decida (negativamente) si las fuerzas económicas internacionales, como pregunta el Director General en su Memoria, "bastarán por sí solas para garantizar un progreso social para todos y en todas partes".

## UN NUEVO RENACER

"Si vis pacem colle justitia", dice una inscripción grabada en el frontón del primer edificio construido por la OIT en Ginebra. "Si quieres la paz, cultiva la justicia". Es esta una consigna dinámica, que apunta a los fines que se propone un ordenamiento social más que a sus resultados concretos. No puede cuantificarse la justicia, aunque sea evidente y hasta contagioso el espíritu con que se persigue.

Desgraciadamente todavía somos más capaces de enumerar las destrucciones de la guerra que los beneficios de la paz.

El huracán de la Historia pudo haberse llevado también a la OIT. Durante quince años después de su creación, y por distintas razones, ni los Estados Unidos ni la Unión Soviética (aunque sí la mayoría de los países

iberoamericanos) fueron miembros de la Organización. Piénsese que, antes de la disolución de la URSS, ambos países llegaron a aportar respectivamente el 25% y el 10% de su presupuesto de su funcionamiento.

Llegada la segunda guerra mundial, la Sociedad de Naciones, que había funcionado paralelamente a la OIT en Ginebra, fue disuelta luego de haber recibido un trato humillante por parte de algunos de sus países miembros. La propia Oficina Internacional del Trabajo, en 1940, tuvo que emigrar rápidamente de una ciudad amenazada en todas las fronteras suizas por las potencias del Eje. No acabó por ello su existencia, sino que la continuó en Montreal (Canadá) y pudo volver a Ginebra en 1946, incólume en su prestigio y en sus métodos.

Síntoma de una incomodidad con el tripartismo que duraría mucho tiempo, el generalísimo Stalin abogó por que la OIT fuera fundida con la UNRRA, organismo puramente gubernamental de las Naciones Unidas recién creadas, que tenía a su cargo la atención a los desplazados. No sólo la iniciativa no prosperó, sino que la OIT inició el período quizá más pujante y afirmativo de su historia, en que se adoptaron normas fundamentales sobre la libertad sindical y la negociación colectiva, y en que además comenzó un intenso trabajo de asistencia técnica a sus países miembros en el marco del sistema de las Naciones Unidas.

En 1977, nueva amenaza a su integridad: los Estados Unidos abandonaron la OIT, aduciendo que no estaba cumpliendo su mandato y que aplicaba distintas varas de medida a los distintos países (léase al mundo occidental y a los países comunistas). Este exilio voluntario, sin embargo, duró apenas dos años.

Estas repetidas palingenias deben entenderse como signos de la vitalidad de una idea, o más bien de una constelación de ideas emparentadas: consenso frente a la revolución, democracia frente a los métodos autoritarios, derecho frente a la violencia. El desafío del fin de siglo es tan grave como los precedentes, y la OIT está tratando de resolverlo a su manera: con una transformación interna y apelando a la razón. "El mundo actual", dice la Memoria citada, "anda a tientas en busca de un nuevo equilibrio entre el Estado, el mercado y la sociedad civil... La OIT, a condición de adaptarse, está perfectamente equipada para ayudar a inventar ese nuevo equilibrio."

*Sr. Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Dr. Ricardo Reilly:*

El Gobierno uruguayo adhiere fervorosamente a los 75 vigorosos años de la Organización Internacional del Trabajo y al tiempo que reconoce que están plenos de realizaciones, siente la inquietud ante las imponentes transfor-

maciones que sacuden al mundo, de replantearse las razones de ser de la Institución, para su proyección en el porvenir.

La caída del Muro, la globalización de la economía mundial y las realidades de las innovaciones tecnológicas de gran alcance, de las nuevas prácticas de gestión aplicadas en las empresas y múltiples realidades más, nos ubican en un mundo que nada tiene que ver con aquél existente en 1919 cuando se fundase la Organización. Tales razones legitiman la inquietud e imponen a la reflexión.

Parte de los cambios se ubican en el avance incontenible de las comunicaciones en todos sus modos y manifestaciones. Ello al tiempo que achica al mundo, estimula a un mayor intercambio y contribuye a promover bloques regionales que por doquier se vienen constituyendo. Nosotros vivimos la realidad del MERCOSUR.

Ante el desafío que significa ir hacia economías más abiertas en la región, pero también para con todos los demás países del mundo, en la tarea de gobierno, muchas veces hemos reflexionado sobre las razones que llevaron a la creación de la Organización Internacional del Trabajo. Otras tantas veces nos hemos respondido que trascendiendo al alud de transformaciones contemporáneas, existen importantes permanencias.

Luego de la Revolución Industrial con su secuela de dolorosas e injustas realidades sociales en América del Norte y en Europa, escenario geográfico y humano del capitalismo y la industrialización, hubo una conciencia generalizada respecto de que era impostergable humanizar las condiciones de trabajo y avanzar en temas propios de la seguridad social. Sin embargo, los gobiernos eran reticentes en cuanto a la concesión de beneficios, porque consideraban que importaban costos laborales, que perjudicaban a las industrias nacionales en la competencia internacional. De allí, justamente, que surgiese la convicción de que era necesario llevar adelante una acción internacional, para que mediante el establecimiento de una organización supranacional, se dictasen normas universales que fijaron condiciones mínimas de humanidad en los más diversos aspectos del quehacer laboral.

Merced al emprendimiento fundamentalmente del sindicalismo norteamericano y europeo, fue que en el Tratado de Paz de Versalles, en 1919, con el propósito mencionado y para contribuir a una tangible justicia social, nació la Organización Internacional del Trabajo. Hoy, con el orbe empequeñecido, con el incremento del comercio y la interdependencia entre las naciones, el no respeto de condiciones laborales mínimas que se registra en muchos países, contribuye a una competencia desigual y a una concurrencia desleal. De allí que nos preguntemos ante estos hechos: ¿no se impone acaso redoblar los esfuerzos para una más efectiva extensión de la justicia social a todos los rincones del

planeta?. No vacilamos en responder afirmativamente a esta interrogante y sostenemos que por la búsqueda de mecanismos idóneos a tal fin, pasa parte de la exigencia que los nuevos tiempos plantean a la Organización Internacional del Trabajo.

Para efectuar estos comentarios, el gobierno uruguayo cuenta con el aval de una leal trayectoria como miembro de la OIT. Al respecto recordaré que el Uruguay es el país de América Latina que más Convenios Internacionales del Trabajo tiene ratificados y que en tal aspecto, ocupa la cuarta ubicación entre todos los países del mundo. A estas circunstancias se agrega una sostenida acción de contralor en cuanto a la aplicación de las diversas normas que hacen referencia a la materia laboral. Todo ello, por obvias razones, le lleva a contemplar con inquietud las desigualdades que se advierten al mirar el mapa, en la medida que rebela admitir aunque más no sea por un segundo, la posibilidad de que la competencia en el mercado internacional, premie a países que se prevalecen de la precariedad en las condiciones de trabajo de su gente. Por ello aludíamos a que es cierta la existencia de un huracán de transformaciones a escala planetaria, pero que también lo es la de permanencias.

Las razones que un día dieron vida a la Organización Internacional del Trabajo continúan presentes. Sólo que del espacio reducido de las naciones ganadas por la industrialización a principios de siglo, las inquietudes por la equidad social y la jerarquización del trabajo humano se proyectan más tangiblemente al escenario mundial.

Sólo nos resta expresar la mayor colaboración del Uruguay para la búsqueda de instrumentos que contribuyan a una Humanidad más justa, depositando un voto de confianza en la Organización, a la que juzgamos apta para descubrir los caminos de renovación que exige la hora que vivimos.

*Decano de la Facultad de Derecho, Dr. Américo Plá Rodríguez:*

En mi condición de Decano de la Facultad debo clausurar este acto en el que la misma rinde homenaje a la Organización Internacional de Trabajo en el 75 aniversario de su fundación.

Y lo haré respondiendo en voz alta a una interrogante que me he formulado en estos días. ¿Cuál es la razón por la cual la Facultad de Derecho rinde homenaje a una institución internacional, en ocasión de cumplir una fecha significativa como son los 75 años?

A mi juicio, por una triple motivación.

La primera es porque se trata de una organización destinada no sólo a crear normas de derecho sino a perfeccionar el derecho de cada uno de los países que la integran.

Generalmente se pone el acento en la función de unificar el derecho ya que procura que a través de la equiparación de los niveles de protección de los trabajadores por parte de los distintos Estados, se elimine uno de los obstáculos o pretextos que pueden presentarse desde las perspectivas nacionales, temiendo que si un país eleva la protección y no lo hacen sus vecinos y competidores, la repercusión en los precios determinará una desventaja para los países mejor inspirados.

Pero yo quiero hoy llamar la atención sobre una orientación más profunda: toda la OIT busca mejorar la protección del trabajador, no sólo equipararla o unificarla.

A través del sistema tripartito de discusión, del aparato técnico de preparación, de la consulta universal, los expertos más distinguidos buscan la manera de ir mejorando la protección, resolviendo problemas, llenando lagunas, promoviendo progresos.

Múltiples signos lo demuestran. Los convenios ratificados son obligatorios en cuanto importan una mejora en la protección no para rebajar la misma. Cada 10 años se revisan los convenios para introducir todas aquellas enmiendas que pueden perfeccionar el texto anterior. La OIT no se limita al esfuerzo normativo, sino que a través de la asistencia técnica, las misiones de estudio, las conferencias regionales, las comisiones de industria impulsa el progreso, la mejora, el perfeccionamiento del derecho del trabajo.

La segunda es que el progreso que se impulsa está en la línea de la afirmación de los derechos humanos que desde hace varios años se encuentra entre las prioridades más importantes de la labor de la Facultad.

En estos días -exactamente el 10 de mayo- se cumplieron los 50 años de la Declaración de Filadelfia en la que se reafirmaron los principios fundamentales sobre los cuales está basada la organización. El documento es tan significativo que se incorporó a la propia constitución de la OIT.

Y bien, ¿Cual es el principio fundamental que se expresa en primer término?: que el trabajo no es una mercancía. A partir de entonces -no sólo por obra de este documento pero con la influencia decisiva del mismo- este principio presenta un punto de encuentro y de coincidencia de la mejor doctrina universal que más allá de las diferencias históricas, geográficas, raciales, ideológicas, políticas, no discute más este principio.

Cuando se dice que el trabajo no es una mercancía no se quiere decir que no se puede tratar como una mercancía, sometida a la ley de la oferta y la demanda y entregada a los vaivenes de las fuerzas del mercado; sino que no se debe tratar como una mercancía.

Esto proviene del reconocimiento del valor hombre -que por su propia dignidad inalienable- tiene derechos provenientes de su propia calidad de ser humano, que no puede estar condicionado por las leyes del mercado.

En último término, esto significa que el trabajo del hombre no debe estar sometido a las condicionantes económicas y que hay ciertos límites y ciertos niveles que no pueden ser desconocidos y ultrapasados.

Esta breve y corta frase tiene una enorme significación y una potencialidad formidable que se extiende a múltiples aplicaciones. Pero que arranca de un punto de partida absolutamente intransferible: la dignidad del hombre no puede ser desconocida.

La tercera es que esta institución no se ha limitado a elaborar, estudiar, perfeccionar normas ni siquiera a ingeniarse para crear un sistema original y complejo -pero, en definitiva, eficaz- para que las normas entren en vigencia en el mayor número de países. Ha buscado algo más: se ha preocupado por controlar el cumplimiento de las normas laborales.

Y en esta dimensión del tema, ha demostrado una imaginación, una ingeniosidad, una prudencia, una sagacidad, una perseverancia para ir avanzando, logrando metas, prosiguiendo esfuerzos que la conviertan en un modelo a nivel internacional.

Esto interesa fundamentalmente porque si el derecho busca perfeccionar la convivencia entre los hombres y las sociedades, no debe limitarse al mundo de los conceptos, de las teorías y de los compromisos. Debe entrar en el terreno de los hechos, de las realidades, de la práctica.

Se trata de un esfuerzo -realizado en el cuádruple plano, técnico, funcional, político y gremial- que debe proseguirse con constancia y perseverancia, sin buscar resultados espectaculares, sin desanimarse ante los fracasos y retrocesos, con la modestia del que no puede ufanarse de los éxitos ni exhibir estadísticas reconfortantes; pero con la orientación clara del que quiere cumplir con un deber fundamental, y con una misión trascendental en este momento histórico.

Por ese triple aporte -por el mejoramiento del derecho, por el afianzamiento de los derechos humanos y por el esfuerzo hacia el cumplimiento efectivo de las normas jurídicas- la OIT merece la gratitud de toda la humanidad.

Y concretamente en esta Casa, el reconocimiento de la Facultad que yo lo expreso con pleno conocimiento de causa y con una profunda satisfacción y alegría personal.