

INFORME I

Conferencia Internacional del Trabajo

VIGESIMA-SEXTA REUNION

POLITICA, PROGRAMA Y POSICION FUTURAS DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Punto primero del orden del día

Extractos: pp.1-13; 201-203



MONTREAL

Oficina Internacional del Trabajo

1944

CAPITULO I

FINES Y OBJETIVOS DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Los hechos culminantes de la segunda guerra mundial han dado lugar, en muchos países, a una reevaluación de los objetivos de la política económica. Las declaraciones políticas formuladas por los estadistas de casi todos los países y de todas las tendencias, durante los años de guerra, cada vez que han tenido ocasión, se caracterizaron por una nueva tendencia social. El acuerdo, casi general, que se ha producido para considerar que la política económica es esencialmente un medio para alcanzar ciertos objetivos sociales, mide el grado de extensión de la respuesta que la mente humana dió al desafío que significan las dos guerras mundiales que acontecieron en el espacio de una generación, separadas una de otra por la crisis económica más devastadora y trágica de la historia de la civilización industrial; naturalmente habrá diferencias sustanciales de opinión sobre las cuestiones referentes al curso y métodos que se aplicarán. En todos los países existe una determinación inflexible para impedir que estos fenómenos vuelvan a ocurrir y para combatir los desórdenes y desastres económicos que desempeñaron algún papel en el origen del presente conflicto, con un grado de resolución, comprensión y solidaridad que corresponde a las necesidades de la época actual.

Esta determinación ha sido expresada en declaraciones de política internacional de carácter oficial. De las cuatro libertades proclamadas por el Presidente Roosevelt, el 6 de enero de 1941, y que fueron adoptadas, por acuerdo general, como el lema de las Naciones Unidas, "la tercera es la liberación de la necesidad, la que traducida a términos mundiales significa entendimientos económicos que aseguren a los habitantes de cada nación una vida próspera y de paz en cualquier lugar del mundo".

De los ocho principios comunes proclamados en la Carta del Atlántico, que ha sido aprobada por las 44 Naciones Unidas, 3 definen una forma común de hacer frente a los problemas inter-

nacionales, sociales y económicos. Estos principios son los siguientes:

Cuarto, con el debido respeto a sus obligaciones existentes, tratarán de aumentar el goce y el acceso para todos los Estados, grandes o pequeños, victoriosos o vencidos, en igualdad de condiciones, al intercambio comercial de materias primas que se necesitan para su prosperidad económica.

Quinto, desean lograr la más completa colaboración entre todas las naciones en el campo económico, con el objeto de asegurar para todos mejores condiciones de trabajo, progreso económico y seguridad social.

Sexto, después de la destrucción final de la tiranía nazi, esperan que se establezca una paz que proporcione a todas las naciones los medios para vivir con seguridad dentro de sus propias fronteras y que garantice a todos los hombres de todo el mundo una vida libre del temor y de la necesidad.¹

La Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo, que se celebró en Nueva York y Washington en octubre-noviembre de 1941, apoyó por unanimidad estos tres principios, y ofreció la total colaboración de la Organización Internacional del Trabajo para su divulgación.

Como los principios considerados en la Carta del Atlántico fueron considerados posteriormente en los convenios de asistencia recíproca celebrados entre los Estados Unidos y más o menos veinte países, se deben estructurar los fundamentos económicos que permitan la realización de los objetivos enunciados en dichos principios. Estos convenios estipulan que los términos y condiciones de la determinación final de los beneficios que deben ser proporcionados a cambio de la ayuda que significa el sistema de préstamos y arriendos, deben ser tales que no graven el comercio existente entre los países interesados, "sino que sirvan para estimular el desarrollo de relaciones económicas ventajosas entre ellos y el mejoramiento de las relaciones económicas mundiales", y para tal objeto, deben incluir disposiciones para una acción convenida:

. . . abiertos a la participación de todos los países que tienen el mismo modo de pensar, orientados al desarrollo, por medio de medidas internacionales y nacionales apropiadas, de producción, de trabajo, y de intercambio y consumo de artículos, que constituyen los fundamentos materiales de la libertad y del bienestar de todos los pueblos; a la eliminación de todas las formas de tratamiento diferencial en el comercio internacional, y a la reducción de las tarifas y otras barreras comerciales; y, en general, a la obtención de todos los objetivos económicos enunciados en la Declaración Conjunta hecha el 12 de agosto de 1941, por el Presidente de los Estados Unidos de América y el Primer Ministro del Reino Unido.

La clarificación de la política seguida a este respecto ha adelantado mucho desde el momento en que se enunciaron, en la Carta

¹ Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo, 1941, Nueva York y Washington, D.C., *Actas de las sesiones*, Montreal, 1942, pág. 178.

del Atlántico y en los convenios de asistencia recíproca, los objetivos sociales de los pueblos libres y los medios económicos para obtenerlos. En gran número de países, estadistas pertenecientes a partidos políticos opuestos han formulado sus respectivos puntos de vista. De todas las discusiones y debates ha surgido una fuerte unidad en los acuerdos generales referentes a los objetivos. Empleo total con salarios convenientes, mejor alimentación, mejores condiciones de vivienda, mejor servicio médico, completa igualdad en las oportunidades de educación, asignaciones familiares adecuadas, provisiones más amplias para la vejez, la incapacidad, y para las viudas y huérfanos, facilidades apropiadas para la recreación de todas las clases sociales de la comunidad y especialmente para los adolescentes, nivel de salud más alto, seguridad, bienestar y comodidad en la industria, mayor prosperidad y un nivel más alto de las facilidades en la agricultura, es lo que desea un grupo creciente de la opinión de todos los países y de todos los partidos políticos, y lo que consideran como una parte esencial de las condiciones de la vida civilizada y que cada ciudadano tiene derecho a esperar que la comunidad haga todo lo posible por proporcionárselo. Estas son las demandas sociales que el hombre común, cuya concepción de lo posible ha sido enormemente aumentada por las dos guerras mundiales, espera que le sean satisfechas actualmente por el sistema económico. El problema de la reconstrucción económica de postguerra es determinar cómo se puede hacer frente a estas demandas sociales prescindiendo de clase, raza, credo o sexo, y en países de muy diversas tradiciones y problemas económicos y en diferentes etapas de desarrollo económico. Los estadistas de todos los países libres se están preocupando de este problema en forma cada vez mayor, hasta la extensión que les permiten las preocupaciones militares inmediatas, como lo evidencian el gran número de discusiones y decisiones de carácter nacional e internacional.

El contenido de esta política evolucionada hizo evidente la conveniencia de que la Organización Internacional del Trabajo formule de nuevo los fines y objetivos que tendrá en el período hacia el cual progresa el mundo. Todo lo acontecido desde 1919 ha agregado una mayor importancia a la filosofía básica de las cuestiones internacionales proclamada por la Constitución de la Organización, y en los términos en que fué expresada esa filosofía en la Constitución no existe nada de lo que uno desearía para calificar a la luz de la experiencia posterior. Pero habiendo avanzado el mundo, la Organización puede actualmente progresar también o adelantarse a él, y, por consiguiente, parecería que ha llegado el momento de adoptar una nueva declaración de los principios generales que encierra el texto del artículo 41 de la Constitución de la Organiza-

ción, lo que constituiría, como en el caso del artículo 41 en 1919, un mandato social, estableciendo ciertos fines para la Organización y significando una promesa hecha por los Miembros de la Organización para colaborar en la obtención de dichos fines.

Se propone que tal revisión de los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo podría tomar con mayor propiedad la forma de una declaración solemne de la Conferencia. La adopción de una declaración semejante, reformulando sus objetivos de acuerdo con la nueva perspectiva de la diferente situación mundial, serviría para marcar un punto decisivo en la historia de la Organización. Para este propósito, ninguno de los procedimientos tradicionales de la Organización es apropiado. La reforma de la Constitución de la Organización es un procedimiento difícil e implica la ratificación por las tres cuartas partes de los Miembros de la Organización, incluyendo a todos los Estados cuyos representantes componen el Consejo de la Sociedad de las Naciones; no es necesario recurrir a un procedimiento tan complicado y lento para llevar a cabo el propósito en vista. Considerando que el objeto esencial de un Convenio es crear obligaciones recíprocas entre los Miembros que lo ratifiquen, y que una Recomendación tiene el propósito de proporcionar una orientación para la política nacional de los Miembros, más bien que para definir los fines y objetivos de la Organización, no serían dichas formas apropiadas para las necesidades del momento actual. Aun cuando la Conferencia Internacional del Trabajo no ha adoptado nunca por sí misma una declaración solemne, declaraciones semejantes fueron adoptadas con propósitos similares a los que sirven actualmente para proponer a la Conferencia Internacional del Trabajo una declaración, por dos Conferencias convocadas bajo los auspicios de la Organización, la segunda Conferencia del Trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo y la primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Por supuesto sería conveniente que la declaración fuera considerada como un solemne compromiso contraído por los Miembros de la Organización, así como también un pronunciamiento de la Conferencia. Las medidas que se podrían tomar para asegurar este resultado son discutidas al final de este capítulo.

*

* *

Será conveniente que el texto del proyecto de declaración se explique párrafo por párrafo, acompañando una breve explicación del propósito de cada uno. El texto completo del proyecto de declaración se reproduce al final de este Informe.

en el Preámbulo de la Constitución, expresando que la no adopción por una nación cualquiera de un régimen de trabajo realmente humano pone obstáculos a los esfuerzos de las demás naciones deseosas de mejorar la suerte de los obreros de sus propios países. El párrafo hace resaltar que el esfuerzo internacional puede tener éxito únicamente si es continuo y acordado de antemano y recalca especialmente que ninguna acción internacional puede tener éxito en la ausencia de una acción nacional vigorosa. Reafirma el principio constitucional básico sobre el cual está fundada la Organización Internacional del Trabajo, la participación de los representantes de los trabajadores y empleadores disfrutando de igual categoría que los representantes gubernamentales, en la libre discusión y en las decisiones democráticas que se tomen para el mejoramiento del bienestar común, y al hacer esto afirma la importancia de tal participación para el manejo satisfactorio de los problemas del futuro.

Convencida que la experiencia ha demostrado plenamente el acierto de la declaración contenida en el Preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, según la cual sólo puede establecerse una paz durable si ella está basada en la justicia social, la Conferencia afirma que todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo, o sexo, tienen el derecho de perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica, y en igualdad de oportunidades; que lograr las condiciones que permitan llegar a este resultado, debe constituir el propósito central de la política nacional y de la política internacional y que dicha política así como las medidas que se adopten, en particular aquéllas de carácter económico y financiero, deben apreciarse desde este punto de vista y aceptarse, solamente, en cuanto parezcan ser de naturaleza a favorecer y por ningún motivo a obstaculizar el cumplimiento de este objetivo fundamental.

Este párrafo tiene por objeto indicar la forma en que el concepto de justicia social, sobre el cual la Organización Internacional del Trabajo se basa, se amplió durante el cuarto de siglo transcurrido.

Los acontecimientos ocurridos durante dicho período han hecho evidente la conveniencia de reafirmar, en forma especial, que todos los seres humanos tienen ciertos derechos comunes, prescindiendo de toda distinción de raza, credo o sexo, para desautorizar completamente, de este modo, la política de discriminación que ha originado tanta miseria en la parte del mundo que se halla bajo el dominio de las potencias del Eje, y que debería ser eliminada de la práctica de todos los Estados democráticos.

Ellos han hecho también deseable ampliar el concepto de la eliminación de las condiciones inhumanas del trabajo y de la inseguridad económica, al mismo tiempo que afirmar que esta concepción está en estrecha relación con la de la igualdad de oportunidades, haciendo resaltar que la libertad y la dignidad son consecuencias necesarias de ambas. Es en esta búsqueda de la forma de combinar la libertad y la dignidad con la seguridad económica y con la igualdad de oportunidades que difieren las democracias de aquellos pueblos que han sido preparados para buscar la seguridad económica al precio de la esclavitud.

El párrafo concluye estableciendo el principio fundamental del pensamiento social surgido a consecuencia de los sucesos acaecidos últimamente en el mundo, que la obtención de las condiciones bajo las cuales los hombres pueden ejercer los derechos humanos que han sido postulados "debe constituir el propósito central de la política nacional e internacional", a la luz del cual toda la política y todas las medidas deben ser juzgadas. Estas palabras constituyen una tentativa de expresar en forma concisa la opinión general que se manifiesta en ese sentido en las discusiones de la Conferencia de Nueva York, la que fué resumida por el Presidente Roosevelt al dirigirse a la Conferencia en los siguientes términos: "hemos aprendido demasiado bien, que los problemas sociales y económicos no están completamente separados en el campo internacional, así como tampoco lo están en el nacional. En los asuntos internacionales, así como en los nacionales, la política económica no puede ya ser un fin en sí mismo. Es tan sólo un medio para alcanzar los objetivos sociales". El Sr. Ernest Bevin, manifestó el mismo principio fundamental en la Nonagésima-primer Reunión del Consejo de Administración, cuando dijo al inaugurar las sesiones "La victoria, cuando llegue, será una victoria ganada por el pueblo; y la paz que debe firmarse será una paz para los pueblos que tenga en cuenta, en forma predominante, las necesidades y las esperanzas de las masas".¹

La Conferencia declara que, en consecuencia, incumbe a la Organización Internacional del Trabajo, examinar a la luz de este objetivo fundamental, en el aspecto internacional, los programas que se formulen y las medidas que se adopten, de carácter económico y también financiero; y que, al cumplir las tareas que se le confían, la Organización Internacional del Trabajo está en condiciones de considerar oportunamente todos los factores económicos y financieros pertinentes, y de incluir, en sus decisiones y recomendaciones, cualquier disposición que considere apropiada.

¹ Véase: *Revista Internacional del Trabajo*, vol. XXIX, núm. 3, mar. de 1944: "La O.I.T. y los problemas de postguerra".

Este párrafo deduce ciertas conclusiones del principio que establece que los objetivos sociales constituyen el criterio a la luz del cual deben ser juzgadas, en el futuro, la política económica y financiera y las medidas que tengan relación con ella.

El párrafo reconoce que la Organización Internacional del Trabajo tiene la responsabilidad de examinar todas las medidas económicas y financieras internacionales desde el punto de vista social. Esta responsabilidad fué formulada en forma preliminar en la resolución que se adoptó en la Conferencia de Nueva York referente a las medidas que se adoptarán respecto a la crisis de postguerra y a la reconstrucción y dió a la Organización la tarea de dar "expresión autorizada a los objetivos sociales confiados a ella en la reconstrucción de un mundo pacífico a base de 'mejores condiciones de trabajo, progreso económico y seguridad social' ".¹ Su naturaleza y utilidad fueron descritas, con todo detalle, por el Director Interino en la Reunión de la Comisión de Crisis, celebrada en Londres en abril de 1942, en los siguientes términos que recibieron la aprobación general de la Comisión:

. . . El punto esencial es el de que la O.I.T. tiene y debe tener un interés especial en la organización económica y financiera . . . en mi concepto no es posible que esta organización deje de prestar un interés directo e importante en esas soluciones económicas y financieras, porque, el hecho de que las mismas sean buenas o malas, determinará en grado considerable, que la Organización alcance o no sus objetivos sociales.

No hay nada nuevo en esto. Esta Organización ha manifestado desde sus principios, aunque continuamente en una forma más precisa y determinada, que debería participar en las soluciones económicas y financieras de carácter internacional.

. . . La solución teórica económica, por perfecta que sea en términos de teoría económica, no dará buenos resultados en caso de que se hayan pasado por alto sus consecuencias sociales, producirá tal descontento social que el pueblo, que debiera vivir de acuerdo con dicha solución se negaría a llevarla a la práctica. De igual manera, no podéis resolver los problemas sociales, a menos de que tengáis un sistema mundial, económico y financiero, que permita que dicho sistema pueda hacer frente a las necesidades sociales.

. . . Considero que es de la mayor importancia el que, si puede elaborarse o descubrirse una política económica firme y si los gobiernos pueden ponerse de acuerdo en su aplicación, esta Organización ponga en juego todo su peso, su prestigio, influencia y apoyo a favor de la misma; os encontráis de nuevo en el mismo punto de partida en virtud de que de nuevo contáis con la experiencia de los últimos 20 años, que indica que podéis lograr un acuerdo, y exponer y conseguir la adopción de esos principios, pero que no siempre podréis lograr su aplicación o, si conseguís su aplicación durante 6 u 8 meses o un año, entonces algo sucede que hace que su aplicación sea más difícil y que los gobiernos abandonen los citados principios.

Creo que ese proceso tuvo lugar en el pasado debido en gran parte al hecho

¹ Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo, 1941, Nueva York y Wáshington, D.C., *Actas de las sesiones*, Montreal, 1942, págs. 177 y 178.

de que no había sido posible lograr que el peso de la opinión pública, al comprender estas soluciones y darse cuenta de su valor, no solamente las apoyase como soluciones que deberían adoptarse, sino que luchase continuamente por su aplicación. En términos generales, éste es el interés de esta Organización en los ajustes económicos y financieros que puedan hacerse y en la importancia de las citadas relaciones con dichos ajustes, en el sentido de que si la opinión pública mundial no los apoya, entonces aunque se hayan logrado dichos ajustes siempre en corto tiempo podrían dejar de funcionar. . .

. . . Por consiguiente yo concibo nuestras funciones en el sentido de que deberíamos dejar a los economistas y expertos financieros toda la libertad necesaria para elaborar las mejores proposiciones que puedan, pero que la función de esta Organización debe ser la de examinar estas proposiciones en el estado en que todavía se consideran como tales, y tratar de estudiar cuales serían sus consecuencias sociales.

. . . Todas estas proposiciones económicas y financieras serían examinadas por la Organización Internacional del Trabajo a fin de determinar si por su carácter son contrarias a los esfuerzos de esta Organización. Este es el aspecto negativo.

Desde el aspecto positivo, dichas proposiciones deberían examinarse para determinar si su naturaleza proporciona un máximo de oportunidades para alcanzar nuestros objetivos sociales, y si el Consejo de Administración o la Comisión de Crisis tienen sugerencias que presentar respecto a la forma en que pueden mejorarse, dichas sugerencias serían examinadas por las autoridades competentes. Si progresase la proposición, es decir, si fuese sometida a la conferencia de la paz o de reconstrucción o a los gobiernos para que tomen medidas al respecto, o bien a las Naciones Unidas, entonces dichas proposiciones también procederían de la Organización Internacional del Trabajo y contarían con su apoyo y también con la promesa de que esta Organización obtendría para las mismas, en su propio interés y en el de los trabajadores, así como en el del logro de las mejoras sociales que todos nosotros deseamos, todo el apoyo posible de suerte que no solamente se lograría su aplicación efectiva, sino que ésta contaría con ayuda en las que seguramente surgirán y que darán lugar al peligro de que los gobiernos abandonen la clase de política que originalmente¹ habían adoptado.¹

El Sr. Carter Goodrich, representante del Gobierno de Estados Unidos, apoyó enfáticamente esta opinión. El Sr. Carter Goodrich citó un párrafo de sus instrucciones, en el que se establece lo siguiente: "es de particular importancia que la Organización Internacional del Trabajo, que representa a los trabajadores y a la industria, así como también a los gobiernos de muchas Naciones, esté en la posibilidad de presentar sus bien fundadas y estudiadas opiniones acerca de los principios y medidas económicas y sociales que deberían formar parte del ajuste de la preguerra, particularmente en lo que se refiere al logro del empleo total y de la elevación del nivel de vida", y describió como "principio central de la Conferencia de Nueva York" el de que "la Organización Internacional del

¹ Véase: *Revista Internacional del Trabajo*, vol. XXVI, núm. 1, jul. de 1942: "Hacia una 'paz del pueblo'. La reunión de Londres de la Comisión de Crisis", págs. 15 a 17.

Trabajo debe estar en la posibilidad de exponer sus puntos de vista en materias económicas". El valor de un examen semejante de la política y de las medidas económicas y financieras internacionales hecho por la Organización fué también reconocido en la Nonagésima-primer Reunión del Consejo de Administración, en el curso de la cual, el Ministro de Relaciones Exteriores de Gran Bretaña, Sr. Anthony Eden al dirigirse a dicho Consejo, reafirmó una declaración preliminar de que él desearía que la Oficina Internacional del Trabajo llegara a constituir el principal instrumento internacional para dar efecto al Artículo 5 de la Carta del Atlántico, y dijo: "Vuestra Organización, sin duda, estudiará los planes para la reconstrucción económica y social desde el punto de vista de los objetivos sociales a que tiendan vuestras actividades y al actuar así ayudaríais a hacer más fácil que nosotros continuemos por el camino que han escogido las Naciones Unidas para su acción".

Se cree, que la Organización Internacional del Trabajo, al asumir esta responsabilidad, puede contribuir en mejor forma a la solución de los problemas complejos de los años venideros. Las repercusiones de las dos guerras mundiales constituirá, por una o más generaciones, el elemento dominante de las preocupaciones de los estadistas que se ocupan de las cuestiones sociales y económicas. El Gobierno no puede adoptar la política trascendental que se requerirá para hacer frente a los problemas del reajuste que surjan después de la guerra, en forma efectiva y por un período sustancial de tiempo, a menos que ésta cuente con el apoyo deliberado y sostenido de las fuerzas sociales preponderantes y organizadas de la comunidad. La implantación de una política semejante dará lugar a muchas dificultades pero si existe una convicción profunda de parte de los trabajadores y empleadores de que la política que se persigue ha sido cuidadosamente estudiada y tiene como fin un objetivo social que justifica los sacrificios inmediatos de los intereses creados o de otros intereses limitados, que puedan ser necesarios, los gobiernos tendrán mayor estímulo para vencer tales dificultades que para desistir de la política de largo alcance. Se podrá obtener esta convicción siempre que al estructurar la alta política económica se dedique la debida consideración a los puntos de vista de los representantes responsables de los trabajadores y de los empleadores, y si, a medida que se efectúa el proceso de su formulación, es interpretada y criticada, con regularidad, por tales representantes. Desaparecerá rápidamente, a menos que los objetivos sociales formulados en términos generales adquieran una precisión tal que inspire confianza, tanto la sinceridad con que ellos han sido defendidos, como la posibilidad de los métodos propuestos para

obtenerlos. El mundo está fatigado de las vagas promesas de los nuevos órdenes. La demanda pública exige actualmente planes concretos para el mejoramiento de las condiciones de la vida humana. La Oficina Internacional del Trabajo, al examinar la política económica y financiera a medida que evoluciona, puede agregar el peso de su influencia a los esfuerzos que se hagan para asegurar el apoyo del público a la política adoptada por los gobiernos, sin el cual no es posible hacerla cumplir por largos períodos de tiempo, y que tal política cuente también con el apoyo de las organizaciones de trabajadores y empleadores, que deberían recibir explicaciones adecuadas acerca de su origen y propósitos.

El párrafo propuesto también reconoce que la Organización Internacional del Trabajo al desempeñar las tareas confiadas a ella puede considerar todos los factores económicos y financieros pertinentes e incluir en sus decisiones y recomendaciones todas las disposiciones que considere apropiadas. Durante la Nonagésima-primer Reunión del Consejo de Administración, el grupo de trabajadores sugirió la reforma de la Constitución de la Organización a fin de confirmar su competencia para tratar las cuestiones económicas, pero parecería innecesario reformar la Constitución para ese propósito, ya que no está implicado ningún principio nuevo y considerando que la Constitución de la Organización establece amplio margen para que sus Miembros puedan cooperar en relación a las cuestiones económicas, en la extensión en que estén preparados para aceptar a la Organización como un instrumento apropiado para ese objetivo. Sería suficiente incluir una referencia sobre la materia en el proyecto de declaración para remover cualquier mal entendido al respecto. La Organización ha revisado, frecuentemente, factores económicos y financieros al desempeñar tareas confiadas a ella, y en numerosas ocasiones ha incluido disposiciones, en sus decisiones y recomendaciones, sobre materias económicas y financieras, especialmente en la serie de resoluciones sobre política económica que adoptó durante la crisis y en la Recomendación sobre las obras públicas (organización nacional), del año 1937, que incluye disposiciones referentes a políticas financieras. En la Conferencia de Nueva York predominó la opinión general que la Organización debe tener en el futuro un mayor interés del que tuvo en el pasado por los fundamentos económicos de la política social, y la inclusión de una referencia al respecto en el proyecto de declaración servirá para recalcar que la competencia de la Organización no tiene límites fijos o rígidos, sino que está en situación de asumir, sin ninguna dificultad constitucional, cualquier responsabilidad en el campo económico que pueda ser apropiado confiarle de tiempo en tiempo.

Entre las materias a las cuales la Organización Internacional del Trabajo debería consagrar su atención, en forma urgente, la Conferencia da especial importancia a las siguientes:

En este punto, el texto que se propone indica los principales campos de acción de la política que son de especial interés para la Organización y que deberían recibir urgente atención a fin de obtener el cumplimiento de los propósitos generales indicados en los párrafos preliminares.

La Oficina al intentar indicar estos campos de acción ha considerado principalmente que una declaración de los fines y objetivos de la Organización debería formular principios amplios y de gran importancia y aceptados en general por todos los elementos que componen la Organización. Una declaración semejante será esencialmente una promesa de que la política de la Organización y la de sus Miembros, estará consistentemente dirigida, por un período de años, hacia la obtención de ciertos fines. Una promesa semejante puede ser cumplida, por medio de los cambios de las circunstancias que forzosamente han de presentarse con frecuencia excepcional durante un período de profunda incertidumbre, únicamente si se expresa la firme resolución de todos los elementos de la Organización. Por lo cual, debe ser expresada en los términos más amplios y con un carácter inequívoco, debiendo evitarse los detalles, y ha de estar limitada a las materias que reunan, con toda probabilidad, el acuerdo general dentro de la Organización.

Conforme al criterio que se acaba de exponer, se propone que la primera cuestión que debería ser mencionada en esta lista es:

La conservación del empleo integral y la elevación de los niveles de vida.

La obtención del empleo integral ha asumido, en forma creciente, el lugar principal entre los objetivos inmediatos de la política social y económica. Los países altamente industrializados han implantado el empleo integral durante las dos guerras mundiales como un medio para aumentar al máximo sus fuerzas armadas. Estos esfuerzos supremos, puestos de manifiesto por las crisis de supervivencia nacional, no han sido coordinados con la política diseñada para disminuir las causas de dichos esfuerzos. La desocupación fué la calamidad social mayor de los países altamente industrializados durante todo el período intermedio entre las dos guerras. En Alemania, en enero de 1933, fecha en que el régimen nazi asumió el poder, la cantidad de desocupados excedía de 6 millones de personas. Al mismo tiempo, en los Estados Unidos, había más de 13 millones de desocupados, y casi 2 millones y medio en Gran Bretaña; en Italia había casi 1 millón y cuarto y en Japón cerca de medio millón.

Estas cifras explican, en parte, la historia de los años que siguieron. El problema del trabajo que surgirá, inmediatamente que termine la guerra será de mucho mayor alcance que todos los problemas con los cuales estábamos familiarizados durante el período transcurrido entre ambas guerras. Aun cuando no es posible hacer una estimación precisa de la magnitud del problema, debido a los factores desconocidos que pueden presentarse, es evidente que al final de la guerra, y aun durante los años que sigan inmediatamente a ella, la reabsorción de la gran mayoría de los millones de hombres y mujeres, que sirven en las fuerzas armadas o están ocupados en la producción de guerra dentro de las actividades civiles, constituirá la mayor tarea de los estadistas encargados de los asuntos económicos. La sociedad insistirá sobre la necesidad de proporcionar a dichos hombres y mujeres un trabajo de valor social que los capacite para ganarse su vida y la de sus familiares y les permita contribuir en forma útil a la vida de la comunidad. Ha pasado la época en que el Estado podía considerar que sus deberes estaban cumplidos si proporcionaba a los desocupados alguna entrada mínima por medio de algún seguro o cualquier otro procedimiento. El derecho a subsistir, el derecho a no morir de hambre, no pueden ser considerados por más tiempo como la satisfacción de las demandas del individuo sobre el Estado moderno. Los hombres y las mujeres no tolerarán por más tiempo una organización de la sociedad en la cual aquéllos que están deseosos y con ansias de trabajar se vean obligados a permanecer ociosos, perdiendo el derecho a su propia dignidad, en los años críticos durante los cuales debemos reestructurar nuestra destrozada civilización. No será aceptado ningún sistema político o económico que fracase en resolver el problema del empleo integral por un mundo que aprendió la capacidad de la acción gubernamental durante las dos guerras mundiales. Las virtudes del trabajo, de la frugalidad y de la confianza en sí mismas, no han perdido nada de su antigua importancia, pero, en las complejas sociedades industrializadas de los tiempos modernos, son completamente inadecuadas para asegurar oportunidades razonables al individuo o para la mantención de condiciones aceptables de bienestar en la sociedad. La expresión "el derecho al trabajo" es sin duda alguna una extrema simplificación de los problemas implicados, pero establece en términos simples y enérgicos la más elemental de las demandas sociales que la sociedad moderna tiene la obligación de enfrentar.

En el texto que se propone, la mantención del empleo integral está coordinada a la elevación de los niveles de vida. El empleo integral en Alemania fué obtenido al precio de la esclavitud y como un medio preliminar de la conquista. Este texto está diseñado para

recaltar que el objeto de la Organización Internacional del Trabajo, al tratar de obtener un empleo integral, es el de proporcionar bienestar y no preparar la guerra.

El texto no intenta sugerir que la Organización Internacional del Trabajo puede o debería asumir la responsabilidad exclusiva (o aun principal, en relación a cierto número de aspectos del problema) con referencia al mantenimiento del empleo integral y del mejoramiento de los niveles de vida.

Por otra parte, existen ciertas condiciones políticas que deben ser cumplidas a fin de hacer posible la obtención de los fines sociales por medio de una política económica. La prosperidad económica y la justicia social no pueden ser mantenidas en un mundo en que las tensiones políticas implican una amenaza permanente de guerra. La Constitución de la Organización Internacional del Trabajo afirma en forma justa que una paz perdurable "no puede fundarse sino sobre la base de la justicia social". Es igualmente cierto, y ha sido mantenido en forma consistente por las personas responsables de la política seguida por la Organización Internacional del Trabajo, que la justicia social puede alcanzarse solamente sobre la base de una paz asegurada. Las personas amantes de la paz, deben controlar el poder y la voluntad de mantener dicha paz, y deben establecer y apoyar la organización necesaria para mantener el orden público internacional si ellos quieren estar en libertad de dedicar sus energías al mejoramiento del bienestar de sus hogares y de sus ciudades. Sin seguridad política, basada sobre el concepto de que el poder debe encontrarse al servicio del bienestar, será imposible continuar una política efectiva de largo alcance dirigida a obtener el mantenimiento del empleo total y el mejoramiento de las condiciones de vida. La divulgación de esta verdad, con una ilustración rica en detalles, sería la suprema obligación a la altura de la segunda guerra mundial.

Por otra parte, como se indica en el penúltimo párrafo del texto del proyecto de declaración, una serie completa de medidas económicas y financieras, a las cuales la Organización Internacional del Trabajo debería estar asociada, pero sobre las cuales no puede ni debería intentar asumir la responsabilidad, serán necesarias para el mantenimiento del empleo total y para el mejoramiento de las condiciones de vida y una parte importante de la acción necesaria para esto puede ser tomada únicamente en el campo nacional.

Se propone que la recomendación relacionada con la mantención del empleo completo y con la elevación del nivel de vida debería completarse con una referencia a:

El empleo de trabajadores en ocupaciones en las que puedan tener la satisfacción de rendir, en la más amplia medida, toda su habilidad

y todos sus conocimientos y de hacer la mayor contribución al común bienestar humano. Y, como medio para lograr este fin, poner en vigencia mediante garantías adecuadas para todos los interesados, las necesarias facilidades de formación profesional y los medios apropiados para facilitar la transferencia de los trabajadores, comprendiendo las migraciones de mano de obra y de colonos.

Esta cláusula establece un corolario adicional a la concepción del empleo integral, explicando que el trabajador no desempeña un trabajo completo a menos que su trabajo sea de tal naturaleza que lo capacite para utilizar en la forma más completa su destreza y dotes y lo haga prestar la mayor contribución al bienestar común.

La cláusula también reconoce la importancia que adquirió la movilidad de las especializaciones en un período de rápido desarrollo técnico, y la significación esencial que tiene el factor humano en todos los planes que consideran la mayor movilidad de la mano de obra. Este problema debe ser considerado en la actual reunión de la Conferencia, como un problema de la transición de la guerra a la paz, en el punto tercero del orden del día, y las proposiciones para una consideración posterior sobre esta materia por la Organización se desarrollan en el capítulo III.

La cláusula también se refiere a las migraciones de mano de obra para obtener empleo e instalación bajo garantías adecuadas para todos los interesados; estas materias, que fueron tratadas por la Organización durante el período transcurrido entre ambas guerras, presentaron especial interés durante los años inmediatos a la guerra, y tienen una influencia importante sobre el problema del empleo integral.

La aplicación—en materia de salarios y ganancias, en materia de la duración del trabajo y de otras condiciones de trabajo—de programas calculados en forma de asegurar, a todos, una justa distribución de los frutos del progreso; así como la garantía de un salario mínimo vital para todos aquéllos que necesiten tal protección.

Esta cláusula se refiere a un amplio campo de acción, con el cual la Conferencia está especialmente familiarizada, ya que abarca una parte muy importante de la obra realizada por la Organización durante el período transcurrido entre ambas guerras. Las condiciones del trabajo continuarán siendo una de las mayores preocupaciones de la Organización Internacional del Trabajo en el futuro, y las innumerables subdivisiones de la materia serán presentadas a la Conferencia cada vez que lo requieran las circunstancias, lo mismo que en el pasado.

La cláusula no se limita únicamente a los asalariados, sino que incluye también a los empleados y a los trabajadores independien-

tes. La Conferencia adoptó, al discutirse la reducción de las horas de trabajo durante la década que comenzó en 1930, el criterio, según el cual, se debería asegurar al trabajador una justa participación de los frutos del progreso.

En la declaración no se hizo ninguna tentativa para especificar cualquier nivel de horas, ya que la experiencia ha demostrado que, en las condiciones presentes de la evolución técnica, cualquier tipo que se fije quedaría con toda probabilidad rápidamente en desuso en las industrias que cuentan con el equipo técnico más moderno, mientras que permanecería como un objetivo de futuros esfuerzos en las industrias menos avanzadas desde el punto de vista técnico. Por lo cual, es preferible establecer el principio general de que el trabajador tiene derecho a compartir en forma justa los frutos del progreso, que intentar la limitación de las horas de trabajo.

La cláusula aplica el mismo principio a los salarios y otras clases de ingresos, y también a las otras condiciones de trabajo, y reconoce la necesidad de fijar un salario mínimo de vida para aquellos demasiado débiles para obtenerlo por ellos mismos, por medio de métodos semejantes a los acuerdos colectivos.

El reconocimiento efectivo del derecho al contrato colectivo; la colaboración entre las empresas y los trabajadores en interés del progreso continuo de la eficiencia en la producción; y la colaboración de trabajadores y empleadores en la iniciativa y aplicación de medidas económicas y sociales.

La significación del derecho a celebrar acuerdos colectivos está establecido en una publicación de la Oficina Internacional del Trabajo que se encuentra en circulación, en los siguientes términos:

El derecho a organizarse democráticamente, sin interferencia de empleadores, y a celebrar convenios colectivos por medio de representantes elegidos libremente, son puntos esenciales sin los cuales, en una sociedad industrializada, el trabajador está en una gran desventaja y es imposible obtener la evolución ordenada de relaciones industriales satisfactorias. En las grandes industrias, los salarios y las otras condiciones del trabajo son generalmente regidas por medio de acuerdos colectivos o por alguna forma de reglamentación estatal, y el método de los acuerdos colectivos permite una mayor facilidad de adaptación a los cambios de las necesidades y una mejor adaptación industrial, que la que se obtiene por medio de una reglamentación legislativa. Las normas básicas, cuyo carácter esencial es haber sido diseñadas para ser universales y permanentes, son raramente establecidas en forma adecuada por los acuerdos colectivos; por lo cual, tales acuerdos deben ser considerados como suplementarios y no como un sustituto de la legislación básica del trabajo, pero sujetos a esta limitación, constituyen uno de los instrumentos principales para favorecer las relaciones entre el empleador y el empleado, de acuerdo con los objetivos explicados anteriormente.¹

¹ INTERNATIONAL LABOUR OFFICE: *Constitutional Provisions Concerning Social and Economic Policy*, Montreal, 1944, págs. xvi-xvii.

La cláusula también se refiere a la importancia de la colaboración de las direcciones de empresas y de los trabajadores en el continuo mejoramiento de la eficiencia de la producción. En ciertos países, durante la guerra, se registraron desarrollos de gran trascendencia, en relación a esta materia, que auguran bienestar para el futuro, si ellos pueden ser mantenidos como base del progreso ulterior en los años de postguerra.

Concluye con una referencia a las responsabilidades más amplias que tienen los sindicatos y las organizaciones correspondientes de empleadores, y a la obligación, cada vez más creciente, en los tiempos modernos y especialmente durante la guerra, frente a la preparación de la legislación social; entre estas responsabilidades se incluye el consejo en la preparación de la legislación social, participación en su administración, colaboración en la formulación y ejecución de la política económica y colaboración en la organización de la defensa nacional. Como se dijo en la publicación *La O.I.T. y la reconstrucción económica y social*,

La colaboración de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la aplicación de toda la serie de medidas propuestas es de tal importancia que no puede silenciarse. Estas asociaciones forman parte integrante de la estructura del Estado moderno . . . se sabe ahora que los problemas sociales y económicos no pueden ser estudiados y tratados aisladamente. Si los objetivos sociales deben constituir el elemento fundamental de la política general, la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores en todos los estudios del establecimiento y de la aplicación de la política económica y social es no sólo deseable; es indispensable.¹

En el capítulo III de este Informe se encuentran las proposiciones para una consideración posterior, por la Organización Internacional del Trabajo, de las materias referentes a los convenios colectivos y asuntos similares, y, en el capítulo IV, se estudia la posibilidad de dar mayor extensión a los convenios colectivos, y el método de aplicación de los Convenios Internacionales del Trabajo.

Extender a toda la población las medidas de seguridad social que aseguren un ingreso básico en caso de incapacidad para trabajar o para obtener un empleo y que garanticen la asistencia médica completa.

Esta cláusula establece el principio básico que fundamenta los actuales planes de seguridad social. Las propuestas para una progresiva aplicación de este principio se presentan a la consideración de la presente Reunión de la Conferencia en el punto IV del orden del día.

¹ O.I.T.: *La O.I.T. y la reconstrucción económica y social*, Montreal, 1941, pág. 100.

Protección adecuada de la vida y la salud de los trabajadores, en todas las ocupaciones.

Esta cláusula reconoce la importancia de un programa adecuado de medicina e higiene industrial y de medidas de seguridad industrial. En los últimos años el interés público ha aumentado enormemente en relación a estas materias y la Organización Internacional del Trabajo puede contribuir en mucho al futuro progreso de ellas. En el capítulo III se presentan disposiciones detalladas para una actuación de la Organización en ese sentido.

Protección del niño y de la madre, así como la garantía de un nivel adecuado de alimentación, de vivienda, recreo y cultura.

El bienestar infantil y la protección maternal, que han interesado continuamente a la Organización desde su fundación, serán de especial importancia en un período en el cual habrá necesidad de atacar o contrarrestar los efectos de la mala nutrición, de los sufrimientos y de los descuidos que ocurrieron durante la guerra y de anular las tendencias demográficas resultantes de la política nazi.

El interés que manifiesta la Organización sobre materias tales como la nutrición, la vivienda y las facilidades para la recreación y la cultura, proviene de su experiencia de que la legislación del trabajo en el sentido antiguo y estrecho "no es más que un paliativo para los males sociales, que la Organización tiene que combatir por su propia razón de ser", una experiencia que, como lo observó el Sr. Harold Butler en su Memoria del Director de 1938, con la general aprobación de la Conferencia, ha dado como resultado una ampliación de sus horizontes y "hoy día abarca todas esas cuestiones más vastas que plantea la estabilización del volumen del empleo o la elevación del nivel de vida en todos los países a un grado que corresponda a las modernas concepciones".¹

La Organización ha tenido un interés activo durante muchos años por estas materias, y, en el capítulo III de este Informe, se proponen las medidas posteriores que convendría tomar en relación a ellas.

La garantía de igualdad de acceso a la educación y a las oportunidades vocacionales.

Esta cláusula está inspirada por la convicción, que ha sido tan extensamente propagada en los recientes años, de que "es indispensable para el funcionamiento del estado democrático, en el futuro, la posibilidad para los niños de los trabajadores de aprovechar la enseñanza y la formación profesional, con independencia de

¹ Conferencia Internacional del Trabajo, Vigésima-cuarta Reunión, Ginebra, 1938: *Memoria del Director*, Ginebra, 1938, pág. 95.

los recursos familiares y la renta que reciban de sus padres”¹, así como también por el derecho inherente de todos sus ciudadanos como co-herederos a su herencia de cultura y trabajo.

Parecería conveniente que toda propuesta que se pueda hacer para extender esta enumeración de los grandes campos de acción deberían ser juzgadas de acuerdo con un criterio seguido en la estructuración de las propuestas actualmente sometidas a la consideración de la Conferencia. Debe recalcar en forma especial que esta parte del proyecto de declaración no está diseñada como una declaración de un programa completo de acción para la Organización Internacional del Trabajo, sino como una indicación de cierto número de vastos campos de acción que, con toda esperanza se cree serán reconocidos universalmente como de gran importancia, y que merecerán una atención urgente. Un programa de acción más detallado para la Organización se halla esbozado en el capítulo III de este Informe, y se sugiere que las cuestiones que no son de primera importancia y todas aquéllas que implicarían controversia, deberían ser incluidas en ese programa detallado en lugar de estar incluidas en el proyecto de declaración.

Convencida que la más completa y más amplia utilización de los recursos productivos del mundo, que es necesaria al cumplimiento de los objetivos enumerados en la presente Declaración, puede asegurarse mediante la acción eficaz en el plano internacional y nacional, por ejemplo, por medidas que tiendan a evitar fluctuaciones económicas graves, a mantener el consumo a un nivel elevado, a garantizar la inversión productiva de todos los ahorros, a promover el progreso económico y social en las regiones menos desarrolladas del mundo, a asegurar una mejor estabilidad de los precios mundiales de materias y productos primarios y a fomentar un comercio internacional de alto y constante volumen, la Conferencia promete la entera colaboración de la Organización Internacional del Trabajo con todos los organismos internacionales a los que pudiera confiarse parte de la responsabilidad en esta gran tarea, así como el mejoramiento de la salud, de la educación y del bienestar de todos los pueblos.

Este párrafo reconoce que la obtención de los objetivos explicados en el proyecto de declaración presupone una amplia y completa utilización de los recursos mundiales de producción, pero está diseñado para expresar una sobria confianza de que estas condiciones puedan ser cumplidas por una acción internacional y nacional coordinada en forma vigorosa y efectiva.

Da cierto número de ejemplos de la acción requerida para este propósito, pero no intenta presentar una enumeración completa al

¹ O.I.T.: *La O.I.T. y la reconstrucción económica y social*, Montreal, 1941, pág. 108.

respecto. Los ejemplos dados son seleccionados entre las materias que han interesado especialmente a la Organización Internacional del Trabajo en vista de la orientación de gran trascendencia que tienen sobre el logro de sus objetivos. La conveniencia de incluir cualquier enunciación posterior, que podría ser propuesta, debería ser determinada a la luz del criterio formulado antes al discutir los diversos campos de acción en los cuales la Organización Internacional del Trabajo debería participar en forma activa, especialmente la importancia intrínseca de largo alcance de todo ejemplo que se sugiere y la probabilidad de que sea aceptable para todos los elementos que componen la Conferencia.

En relación a la mayoría de las materias mencionadas, probablemente otras organizaciones internacionales son las que tienen la responsabilidad principal en relación a la acción internacional necesaria, y, por lo cual, el párrafo concluye solicitando la colaboración de la Organización con tales instituciones internacionales, dentro de lo posible, para compartir la responsabilidad de tal acción. También incluye una promesa de que la Organización Internacional del Trabajo colaborará con tales instituciones internacionales, de acuerdo con lo que pueda establecerse, en el mejoramiento de la salud, educación y felicidad de todos los pueblos. Los métodos por los cuales tal colaboración puede hacerse en forma efectiva y la parte que va a desempeñar la Organización Internacional del Trabajo en relación a las otras instituciones internacionales se discute en forma detallada en el capítulo siguiente.

La Conferencia afirma que los principios enunciados en la presente declaración son plenamente aplicables a todos los pueblos, y que si su forma de aplicación debe determinarse teniendo en cuenta el grado de desarrollo social y económico de cada uno, su aplicación progresiva a los pueblos que todavía son dependientes así como a los que han alcanzado la etapa en la que se gobiernen por sí mismos, interesa a todo el conjunto del mundo civilizado.

Este párrafo afirma la aplicación universal de los principios explicados en la declaración; reconoce, tal como lo efectúa el artículo 41 de la Constitución de la Organización, la relatividad de las normas y lo inevitable de la graduación en un mundo en que las variaciones de la evolución social y económica son tan grandes; pero afirma francamente que la aplicación progresiva de los principios enunciados es una materia de interés para todo el mundo civilizado.

*

* *

Las tareas que se indican en el proyecto de declaración, como los objetivos para el porvenir, una responsabilidad que deberá compartir en forma importante la Organización Internacional del Trabajo, son de una magnitud tal, que hasta los corazones más fuertes podrían vacilar y acobardarse. Sin embargo, el activo que se dispone para las tareas de reconstrucción es único y está en estrecha relación con la destrucción que ha de repararse. El estímulo dado por la guerra a la evolución puede ser aprovechado, desde el punto de vista material, únicamente para compensar todo aquello que ha sido destruido. El desarrollo de las industrias de las construcciones mecánicas, de las metalúrgicas, y sobre todo de las dedicadas a la fabricación de maquinarias durante la guerra, demostrará, si se toman medidas convenientes al respecto, un activo y no una pérdida. Estas industrias forman la base de todo el sistema industrial y el refuerzo de dicha base debería facilitar grandemente el desarrollo de la industria y el mejoramiento de las condiciones de vida en todo el mundo. La adquisición de nuevas calificaciones por los trabajadores debería también facilitar el crecimiento de nuevas industrias y el desarrollo de las antiguas; habrán aumentado enormemente las personas, que en todas partes del mundo han adquirido especialidades mecánicas y una proporción mucho mayor del contingente de trabajadores habrá desempeñado más de un oficio. La guerra habrá acelerado enormemente los procesos inventivos; muchos de los materiales nuevos serán fabricados en gran escala; la maquinaria de ciertas industrias estará modernizada y enormemente mejorada; la organización de muchas empresas y de gran número de industrias habrá sido rehecha y los costos se habrán reducido. Para expresar mejor la evolución técnica y social podemos decir que la guerra ha transformado los años en meses y las generaciones en años. La aviación, la ubicación por medio de la radio, y la televisión; los metales ligeros y las sustancias plásticas; la fabricación en serie (prefabricación) y la deshidratación, son los precursores de una nueva edad y contribuirán a la riqueza y bienestar del mundo, así como el carbón, el acero, la máquina de vapor, la electricidad y las máquinas de combustión interna lo hicieron en el pasado. No importa cual es el alcance de la destrucción causada, ni la completa desorganización del sistema económico mundial destrozado por las dos guerras y la crisis, ni la extensión progresiva de las zonas de peligro hacia las zonas hasta ahora protegidas de la tierra, sin ventajas importantes que compensen. Actualmente debemos dedicarnos a reedificar o reconstruir todo lo destruido ya que no podemos hacer de otra manera. No podemos dejarnos seducir por ninguno de los espejismos que teníamos en el pasado debido a que la mayor parte de nosotros no puede recordar ningún

período de nuestra vida al cual quisiéramos volver voluntariamente. Por lo cual, nuestros recursos materiales, sin precedentes, pueden probar ser el último de nuestro activo de valores para la reconstrucción. La victoria de la libertad puede ser la oportunidad para poner en acción las energías morales capaces de triunfar sobre la privación y la fatiga, sobre la perplejidad y la desesperación. Si se puede obtener la unidad de propósitos y mantenerla, si la autodisciplina y la visión gobiernan la política cuando la victoria sea lograda, la civilización del porvenir puede aún edificar sobre la base de las cuatro libertades, un siglo de progreso sin paralelo para todo el mundo.

*
* *

Queda por considerar qué forma habría que dar a las disposiciones del proyecto de declaración para que tengan el carácter de un compromiso solemne de los Miembros de la Organización. Como la declaración es esencialmente una promesa para continuar cierta política y un reconocimiento de la parte que debe desempeñar la Organización Internacional del Trabajo en la aplicación de dicha política, más bien que un instrumento que establece obligaciones susceptibles de definición legal precisa, la ratificación de un tratado no sería indispensable para el propósito de poner en práctica el compromiso deseado, pero los términos de la declaración podrían, si hubiera una oportunidad adecuada, ser incorporados, en una forma apropiada, en cualquier convenio de paz que pueda ser negociado.

Existe también, otro método de dar al proyecto de declaración el carácter de un compromiso, especialmente solemne que podrían seguir ciertos países. En la introducción de la obra *Constitutional Provisions Concerning Social and Economic Policy* (Disposiciones constitucionales concernientes a la política social y económica), recientemente publicada por la Oficina Internacional del Trabajo, se puntualiza que es cada vez más común en los tiempos modernos formular ciertos objetivos de política social y económica en las constituciones nacionales, y que, probablemente durante el período que siga inmediatamente a la guerra, un número considerable de países adopten nuevas constituciones nacionales o revisen las constituciones que tengan. Por lo cual pueden existir numerosas oportunidades, en los países en los cuales una acción semejante sería compatible con las tradiciones nacionales, de expresar en las constituciones nacionales la aprobación de los principios explicados en el proyecto de declaración, o aun de incorporar en tales instrumentos

el texto de la declaración o alguna modificación apropiada de los términos de ella. En el volumen mencionado, se puntualiza que las instituciones políticas deben siempre estar “basadas en las realidades políticas económicas y sociales del país interesado, incluyendo sus tradiciones y su carácter nacional”, y que, “por lo cual no puede haber un modelo de constitución válido para todos los países o para todos los períodos de la evolución de cualquier país”, pero se sugiere que:

Aun cuando la estructura de las instituciones debe variar necesariamente en una gran extensión, de un país a otro y de un período a otro, es razonable esperar que ciertos amplios principios de política económica y social y las libertades básicas individuales, que la Carta del Atlántico coordina tan exactamente con la liberación de la necesidad y del temor, puedan llegar a constituir disposiciones comunes de las constituciones nacionales.

Con lo cual se contribuye a moldear las fuerzas que determinarán la política de largo alcance. La posibilidad de formular disposiciones constitucionales nacionales que enuncien principios de política social y económica a la luz de los términos de la declaración propuesta aparecería por tanto digna de consideración en los países donde la cuestión pueda surgir.

I

PROYECTO DE DECLARACION REFERENTE A LOS FINES Y OBJETIVOS DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en Filadelfia en su Vigésima-sexta Reunión, adopta a los días del mes de de 1944, la presente Declaración de los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo, así como de los principios que deberían inspirar la política de sus Miembros.

La Conferencia reafirma los principios fundamentales sobre los cuales está basada la Organización y, principalmente, que el trabajo no debe ser considerado como una mercancía; que la libertad de expresión y de asociación es condición indispensable para el progreso constante; que la pobreza, en donde exista, constituye un peligro para la prosperidad de todos y que, en consecuencia, la lucha contra la necesidad no solamente debe emprenderse con incesante energía dentro de cada nación, sino que requiere igualmente un esfuerzo internacional, continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, actuando en pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común.

Convencida que la experiencia ha demostrado plenamente el acierto de la declaración contenida en el Preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, según la cual sólo puede establecerse una paz durable si ella está basada en la justicia social, la Conferencia afirma que todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo, o sexo, tienen el derecho de perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica, y en igualdad de oportunidades; que lograr las condiciones que permitan llegar a este resultado, debe constituir el propósito central de la política nacional y de la política internacional y que dicha política así como las medidas que se adopten, en particular aquéllas de carácter económico y financiero, deben apreciarse desde este punto de vista y aceptarse, solamente, en cuanto parezcan ser de naturaleza a favorecer y por ningún motivo a obstaculizar el cumplimiento de este objetivo fundamental.

La Conferencia declara que, en consecuencia, incumbe a la Orga-

nización Internacional del Trabajo examinar a la luz de este objetivo fundamental, en el aspecto internacional, los programas que se formulen y las medidas que se adopten, de carácter económico y también financiero; y que, al cumplir las tareas que se le confían, la Organización Internacional del Trabajo está en condiciones de considerar oportunamente todos los factores económicos y financieros pertinentes, y de incluir, en sus decisiones y recomendaciones, cualquier disposición que considere apropiada.

Entre las materias a las cuales la Organización Internacional del Trabajo debería consagrar su atención, en forma urgente, la Conferencia da especial importancia a las siguientes:

La conservación del empleo integral y la elevación de los niveles de vida;

El empleo de trabajadores en ocupaciones en las que puedan tener la satisfacción de rendir, en la más amplia medida, toda su habilidad y todos sus conocimientos y de hacer la mayor contribución al común bienestar humano. Y, como medio para lograr este fin, poner en vigencia, mediante garantías adecuadas para todos los interesados, las necesarias facilidades de formación profesional y los medios apropiados para facilitar la transferencia de los trabajadores, comprendiendo las migraciones de mano de obra y de colonos;

La aplicación—en materia de salarios y ganancias, en materia de la duración del trabajo y de otras condiciones de trabajo—de programas calculados en forma de asegurar, a todos, una justa distribución de los frutos del progreso; así como la garantía de un salario mínimo vital para todos aquéllos que necesiten tal protección;

El reconocimiento efectivo del derecho al contrato colectivo; la colaboración entre las empresas y los trabajadores en interés del progreso continuo de la eficiencia en la producción; y la colaboración de trabajadores y empleadores en la iniciativa y aplicación de medidas económicas y sociales;

Extender a toda la población las medidas de seguridad social que aseguren un ingreso básico en caso de incapacidad para trabajar o para obtener un empleo y que garanticen la asistencia médica completa;

Protección adecuada de la vida y la salud de los trabajadores, en todas las ocupaciones;

Protección del niño y de la madre, así como la garantía de un nivel adecuado de alimentación, de vivienda, recreo y cultura;

La garantía de igualdad de acceso a la educación y a las oportunidades vocacionales.

Convencida que la más completa y más amplia utilización de los recursos productivos del mundo, que es necesaria al cumplimiento de los objetivos enumerados en la presente Declaración, puede asegurarse mediante la acción eficaz en el plano internacional y nacional, por ejemplo, por medidas que tiendan a evitar fluctuaciones económicas graves, a mantener el consumo a un nivel elevado, a garantizar la inversión productiva de todos los ahorros, a promover el progreso económico y social en las regiones menos desarrolladas

del mundo, a asegurar una mejor estabilidad de los precios mundiales de materias y productos primarios y a fomentar un comercio internacional de alto y constante volumen, la Conferencia promete la entera colaboración de la Organización Internacional del Trabajo con todos los organismos internacionales a los que pudiera confiarse parte de la responsabilidad en esta gran tarea, así como el mejoramiento de la salud, de la educación y del bienestar de todos los pueblos.

La Conferencia afirma que los principios enunciados en la presente Declaración son plenamente aplicables a todos los pueblos, y que si su forma de aplicación debe determinarse teniendo en cuenta el grado de desarrollo social y económico de cada uno, su aplicación progresiva a los pueblos que todavía son dependientes así como a los que han alcanzado la etapa en la que se gobiernen por sí mismos, interesa a todo el conjunto del mundo civilizado.

II

PROYECTO DE RESOLUCION REFERENTE A LA PRACTICA CONSTITUCIONAL DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo,

Convocada en Filadelfia por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo y congregada en dicha ciudad el veinte de abril de mil novecientos cuarenta y cuatro, en su Vigésima-sexta Reunión, y

Después de haber decidido que es conveniente definir la práctica constitucional de la Organización Internacional del Trabajo, sobre ciertas materias, adoptar disposiciones para establecer estrechas relaciones de mutua colaboración entre la Organización Internacional del Trabajo y otros organismos internacionales, otorgar algunos poderes y asignar algunas funciones a la Oficina Internacional del Trabajo de acuerdo con la disposición del párrafo 5, artículo 10 de la Constitución de la Organización, e

invitar a los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo para que adopten ciertas medidas tendientes a aumentar la efectividad de la Organización,

adopta con fecha _____ de mayo del año de mil novecientos cuarenta y cuatro, la siguiente resolución:

1. 1) La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo podrá admitir Miembros de la Organización, por voto concurrente de los dos tercios de los delegados presentes en la Reunión.