

Los afiliados a la Seguridad Social han crecido en el mes de abril, pero hemos de recordar que en meses pasados la cifra global descendió de 17 millones y a pesar de la elevación del pasado mes no ha conseguido todavía desbordar esa cifra, hasta el extremo de que la tasa interanual desciende un (3,18%), es decir, 555.122 afiliados menos. Hemos de recordar que antes de la crisis el sistema de Seguridad Social ofrecía un registro superior a 20 millones de afiliados y que hasta abril de 2008, siempre año tras año, ofreció cifras de crecimiento positivo. No obstante, aunque todavía no hemos alcanzado suelo, en cuanto a afiliación se refiere, es evidente que afortunadamente la caída de afiliación de 1.322.087 correspondiente a abril de 2009, no ha vuelto a producirse.

Un dato singular es el referido a la afiliación que aumentó en abril en 17.851 personas pese a que computando los doce meses, la caída de la afiliación a la Seguridad Social de extranjeros ha sido superior a 95.000 personas y los afiliados a la Seguridad Social no nacionales solo alcanzan ya la cifra de 1.708.579.

Referente a la contratación y complementando los datos que ofrecíamos antes en esta materia de empleo, el registro de los servicios públicos correspondiente sigue ofreciendo cifras menores para las contrataciones de carácter indefinido, aunque se han incrementado los contratos de ese carácter en más de (1,5%) sobre el total del mes de abril.

La información correspondiente a los nuevos contratos de apoyo a los emprendedores manifiesta que se han formalizado 13.000. En definitiva, la contratación se acomoda de manera lógica al estado general del empleo, aunque si es interesante observar el aumento de los contratos a tiempo parcial y dentro de éstos a los correspondientes a los fijos discontinuos, lo que podría traslucir que la demanda de empleo existente, sin duda mínima, se acomoda a la conformación mucho más flexible de la contratación laboral como consecuencia de la Reforma Laboral implementada por el Gobierno a través del Real Decreto-Ley 3/2012.

Madrid, 18 de mayo de 2012

CRÓNICA INTERNACIONAL Y COMUNITARIA

La incidencia de la Organización Internacional del Trabajo en el momento fundacional del Derecho del Trabajo Latinoamericano: huella y sentido de un encuentro virtuoso ⁽¹⁾

Humberto Villasmil Prieto

SUMARIO:

- I. Todo comenzó en Versalles y acaso también en Querétaro
- II. La Codificación del Derecho del Trabajo en la América Latina: los míticos años treinta
- III. La primera misión de la OIT para prestar asistencia técnica directa a un estado miembro en la redacción de un proyecto de ley del trabajo: Venezuela, 1936: David H. Blelloch, el «experto suizo». C. Wilfred Jenks, 1938.
- IV. Las normas internacionales del trabajo (NIT's) como fuentes del ordenamiento jurídico nacional
- V. Las influencias cruzadas entre las NIT's y el Derecho Laboral Latinoamericano: la influencia vertical, la horizontal y la influencia inversa: a modo de corolario

(1) Trabajo de incorporación como miembro de número de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en el marco del II Congreso Nacional de la Sociedad Mexicana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y de las II Jornadas de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Puebla, México, 8 al 10 de marzo de 2012. Especialista Principal en Derecho del Trabajo. Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo. OIT, Ginebra, Suiza. Las opiniones expresadas en la presente publicación incumben solamente al autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización Internacional del Trabajo. Una primera versión de este trabajo se publicó en el Documento de trabajo núm. 33: «La incidencia de la Organización Internacional del Trabajo en el momento fundacional del derecho del trabajo latinoamericano: Unas notas introductorias», del Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo, OIT, Ginebra, Diciembre de 2011.

I. TODO COMENZÓ EN VERSALLES Y ACASO TAMBIÉN EN QUERÉTARO

Se impone identificar el momento y la manera como se materializó la influencia de la OIT en el surgimiento del Derecho Latinoamericano del Trabajo, influencia de origen y de desarrollo que se tratará de justificar luego. El devenir de esa relación tiene sus íconos y sus fechas claves: el 28 de junio de 1919 se firma el Tratado de Paz de Versalles que puso fin a la 1.ª Guerra Mundial y que, al mismo tiempo, determinó la creación de la Sociedad de las Naciones (Parte I del Tratado) y de la Organización Internacional del Trabajo (Parte XIII). Fue este uno de los tratados multilaterales que significó, igualmente, la creación de organismos internacionales, sujetos de Derecho Internacional Público⁽²⁾.

En la ya célebre Parte XIII del Tratado⁽³⁾ (artículos 387 a 427)⁽⁴⁾ se incluye lo que es hoy, con sus reformas, la Constitución de la OIT de 1919. Lo firmaron 32 Estados, miembros originarios de la Sociedad de las Naciones; de ellos, más de un tercio, once (11) para ser exactos, fueron países latinoamericanos, a la sazón: Bolivia, Brasil, Cuba, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay. Pero, añadidamente, de los 13 estados «invitados a acceder al convenio», seis (6) fueron países latinoamericanos, a la sazón: Argentina, Chile, Colombia, Paraguay, El Salvador y Venezuela. En total un 37 % de los estados miembros originarios de la OIT fueron países latinoamericanos.

La 1.ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Washington DC entre el 29 de octubre y 29 de noviembre de 1919, adoptó el primer Convenio de la OIT, el Convenio (núm. 1) sobre las horas de trabajo (industria), que limita a 8 las horas de trabajo al día y a 48 las horas semanales. Contó con la presencia de 40 delegaciones de países o territorios del mundo, entre ellas, 16 delegaciones de América, un 40 % de las presentes.

Costa Rica fue admitida como miembro de la Sociedad de Naciones en la 1.ª Asamblea del organismo celebrada en Ginebra en 1920 y, por ende, formó parte de la OIT a partir de entonces. La República Dominicana en 1924 y México, en 1931, se adhirieron a la OIT luego de 1919.

El caso de México tuvo una especial significación en la historia de la Organización que obviamente deseaba atraer a su seno a un país que había promulgado la Constitución de 1917 y que ese mismo año de 1931 había adoptado su celeberrima Ley Federal del Trabajo. La ra-

(2) Es el mismo caso, por ejemplo, de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) adoptada en Bogotá en 1948 y reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, por el Protocolo de Washington en 1992, y por el Protocolo de Managua en 1993.

(3) El Título XIII del Tratado de Paz se estructuró así: Una Sección 1ª, intitulada «Organización del Trabajo», que creaba la OIT, fijaba su mandato y regulaba su funcionamiento, con un Capítulo I (Organización), un Capítulo II (Funcionamiento), un Capítulo III (Restricciones Generales), un capítulo IV (Disposiciones Transitorias) y un Anexo (Primera Sesión de la Conferencia del Trabajo de 1919), y, de otra parte, una Sección 2ª, intitulada «Principios Generales», lo que específicamente se conoció como la Carta del Trabajo.

(4) Las estipulaciones de la Parte XIII del Tratado de Paz de Versalles se reproducen en la Parte XIII del Tratado de Saint-Germain-en-Laye, del 10 de septiembre de 1919, firmado entre las Potencias Aliadas y Asociadas de una parte y Austria de la otra; en la Parte XII del Tratado de Neuilly-sur-Seine del 27 de noviembre de 1919 entre las Potencias Aliadas y Asociadas de una parte y Bulgaria de la otra y en la Parte XIII del Tratado de Trianon del 04 de junio de 1920, firmado entre las potencias aliadas y asociadas de una parte y Hungría de la otra.

zón por la cual México entro a formar parte de la OIT más tarde que la mayoría de los países latinoamericanos fue que no era miembro de la Sociedad de Naciones.

A. Fabra Ribas, el funcionario español que tuvo a su cargo las relaciones de la OIT con Iberoamérica en el periodo en que el francés Albert Thomas fue Director General, lo reseñaba de esta manera:

«En la sesión celebrada por el Consejo de administración en enero de 1925, el Sr. Oudegeest, en nombre de la representación obrera, preguntó al Consejo sino consideraba que había llegado el momento de invitar a Méjico a solicitar su admisión en la Organización. A este propósito, en la memoria que el director de la Oficina presentó a la Conferencia de 1925 se decía: "Trataba (Oudegeest) evidentemente con una proposición de este carácter de dar por anticipado a Méjico una garantía de aceptación. La proposición fue acogida con agrado por el Consejo; pero muchos de sus miembros plantearon, fuera de toda preocupación política, la cuestión jurídica, esto es, la de saber si la Conferencia puede recibir la adhesión de un miembro que no pertenece a la Sociedad de las Naciones, y algunos sostuvieron que seria oportuno conocer la opinión del Tribunal Permanente de Justicia Internacional sobre este punto"»⁽⁵⁾.

El Ecuador es estado miembro desde 1934, con todo y que fue firmante del Tratado de Paz de Versalles. La razón fue que el Congreso Ecuatoriano no ratificó dicho Tratado sino hasta esa fecha.

Así pues, virtualmente, toda la América Latina fue fundadora de la OIT, hecho relevante y contrastante, si se le mira en relación a otras Regiones, y que tendrá a futuro no pocas repercusiones.

La República Argentina integró el Grupo Gubernamental del Consejo de Administración en 1919. En 1922, Chile fue electa para integrar el cuerpo. Para 1934, Argentina, Brasil y México conformaban la representación latinoamericana en el Consejo de Administración.

Pero un dato más es importante para contextualizar la historia de esa relación: la redacción de la Parte XIII del Tratado se encarga a una Comisión de Legislación que presidió el delegado sindicalista norteamericano Samuel Gompers⁽⁶⁾ (Londres, Inglaterra (1850)- San

(5) A. FABRA RIBAS: *La Organización Internacional del Trabajo*. Prólogo de Albert THOMAS. Javier MORATA PEDREÑO, Editor. Madrid, S.f. p. 186.

(6) «La Conférence des Préliminaires de Paix, dans sa séance plénière du 25 janvier 1919, (Protocole no 2), a décidé de nommer, pour l'étude de la législation internationale du travail, une Commission composée de quinze membres, à raison de deux membres pour chacune des Grandes Puissances (Etats-Unis d'Amérique, Empire britannique, France, Italie, Japon) et de cinq membres élus pour l'ensemble des Puissances à intérêts particuliers. Dans la Réunion tenue par ces dernières Puissances, le 27 janvier 1919, la Belgique a été choisie pour désigner deux Représentants et Cuba, la Pologne et la République Tchéco-Slovaque chacun un Représentant. (Voir l'Annexe VI au Protocole no 2).

La composition de la Commission, à la suite de la désignation de ses Représentants par chacun des Etats intéressés, se trouve ainsi être la suivante :

Etats-Unis d'Amérique:

Hon. A. N. Hurley, Président de la Commission des transports maritimes ;

M. Samuel Gompers, Président de l'American Federation of Labor.

Antonio Texas, (1924) Presidente de la *American Federation of Labour (AFL)*⁽⁷⁾. Con todo, sólo hasta 1934 y bajo el gobierno de Franklin D. Roosevelt, EE.UU ingresó a la OIT, decisión esta claramente expresiva de su política del *New Deal*.

«El texto que la Comisión adopta el 11 y el 28 de abril, bajo el título de "Trabajo", se convierte en la parte XIII del Tratado de Versalles que forma la "Constitución de la OIT". El Tratado de Versalles fue adoptado en su totalidad por la Conferencia de Paz el 28 de junio de 1919»⁽⁸⁾.

En la Comisión, sólo un país latinoamericano estuvo representado, Cuba, en la persona de un jurista excepcional, el profesor Antonio Sánchez de Bustamante y Sirvén, quien en los años siguientes jugaría un papel destacadísimo en la conformación del Derecho Internacional Americano. Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana y Canciller de la República en el Gobierno de Gerardo Machado y Morales (1925-1933), entre otros muchos méritos curriculares relevantes, dio su nombre a la Convención Americana sobre Derecho Internacional Privado, *el Código de Bustamante*⁽⁹⁾, adoptada en La Habana el 20 de Febrero de 1928 en el marco de la VI Conferencia Panamericana, texto que se incluyó en el

Empire britannique:

The Rt. Hon. G. N. Barnes, Ministre sans portefeuille; Sir Malcolm Delevingne, K.C.B., Sous-Secrétaire d'Etat permanent à l'Intérieur.

France:

M. Colliard, Ministre du Travail et de la 'Prévoyance sociale; M. Looicheur, Ministre de la Reconstitution industrielle.

Italie:

Le baron Mayor des Planches, Ambassadeur honoraire, Commissaire général de l'Emigration; M. Càbrini, député;

Japon:

M. Otchiai, Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire de S. M. l'Empereur du Japon à La Haye; M. Oka, ancien Directeur des Affaires commerciales et industrielles au Ministère de l'Agriculture et du Commerce.

Belgique:

M. Vandervelde, Ministre de la Justice, Ministre d'Etat; M. Mahaim, Professeur à l'Université de Liège, Secrétaire de la section belge de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs.

Cuba:

M. de Bustamante, President de la Société cubaine de droit international, Professeur à l'Université de la Havane. (Remplacé provisoirement par: M. Rafael Martínez Ortiz, Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire de Cuba à Paris).

Pologne:

Le comte Jean Zoltowski, Membre du Comité national polonais (Délégué provisoire).

République Tchèque-slovaque:

M. Bénéš, Ministre des Affaires Etrangères ». (Videm, *Bureau International Du Travail. Bulletin Officiel. Volume I. Avril 1919 - Aout 1920. Genève. 1923*).

- (7) La delegación de los EE.UU en la Comisión de Legislación estuvo a cargo de Gompers, de una parte, y de A. N. HURLEY, Presidente de la *American Shipping Board* (Consejo Americano de Armadores), o lo que es igual, de un empleador y de un sindicalista. Pero otro sindicalista de un destacadísimo papel integró la representación de Francia en la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo de la Conferencia de Paz de Versalles en calidad de suplente: fue Léon Jouhaux (Paris, Francia, 1879- Paris, 1954), Secretario General de la CGT, quien en 1951 recibió el Premio Nobel de la Paz "por su lucha a favor de los sindicatos y los trabajadores" y quien tiempo después fue electo como líder de la Federación Sindical Mundial (FSM).
- (8) *La OIT durante el periodo de Entre Guerras 1919*, p. 1: <http://www.ilo.org/public/spanish/support/lib/century/index.htm>
- (9) «La Conférence des Juristes mit un terme à ses travaux, le 20 Mai 1927, avec le cérémonial d'usage (...). L'œuvre de la Sous-Commission B est plus féconde. Dans le même laps de temps; celle-ci sanctionna le code complet sur le Conflit des lois privées en 435 articles de l'éminent internationaliste cubain, le Dr. Antonio Sanchez de Bustamante (...): *La Codification Du Droit Des Gens et Les Conférences Des Juristes Américains*. Abel-Nicolas Léger. Imprimiere Aug. A Héraux. Port-Au-Prince, 1929, pp. 288-289.

Tratado sancionado en esa cumbre⁽¹⁰⁾. Sánchez de Bustamante y Sirven firmó el Tratado de Paz de Versalles como delegado plenipotenciario del Presidente de la República de Cuba, Mario García Menocal.

La República de Cuba había declarado la guerra al Imperio Alemán el 7 de abril de 1917. En virtud de ello, participó en la Conferencia de Paz de París y firmó el Tratado de Versalles y, por ende, el Convenio de la Liga de las Naciones. Este pacto dispuso la constitución de un Tribunal Permanente de Justicia Internacional siendo designado Sánchez de Bustamante y Sirven como uno de los 11 jueces del Tribunal, único latinoamericano electo para al órgano. Dos años después, el Dr. Cosme de la Torriente y Peraza -primer Embajador de Cuba ante el Reino de España, luego de la independencia, y primer Embajador de Cuba ante los EE.UU, entre otros muy destacados destinos públicos- fue electo Presidente de la Asamblea de la Liga de las Naciones⁽¹¹⁾.

Habría entonces una conexión latinoamericana en ese acto fundacional, hecho este de ordinario minusvalorado cuando no silenciado por la literatura europea y norteamericana sobre el tema, que estaría representada por Sánchez de Bustamante, natural y protagónicamente, pero quizás más influyentemente, por el propio Gompers quien, es sabido, conoció bien y siguió de cerca el proceso constituyente iniciado el 10. de diciembre de 1916 en el Teatro Iturbide de la Ciudad de Querétaro bajo la consigna «Constitución y reformas», que dio lugar a la Constitución Mexicana firmada por Venustiano Carranza el 31 de enero de 1917 y promulgada el 5 de febrero de 1917⁽¹²⁾. Gompers tuvo una larga y trascendental vinculación con el Sindicalismo Mexicano.

Esta relación suya con México y muy especialmente durante la etapa de la Revolución Mexicana de ordinario se focaliza, de muy reduccionista manera quizás, para destacar los intereses de los inversores norteamericanos que Gompers quiso preservar durante ese periodo, para lo cual habría actuado del todo coordinado con el Presidente Woodrow Wilson. Wilson había sido reelecto coincidiendo con las sesiones de la Constituyente de Querétaro: mantuvo una política de línea dura contra México. Las relaciones entre México y los EE.UU llegaron a atravesar bajo su mandato un momento crítico. Lo cierto es que el gobierno de los EE.UU calificaba al régimen de Carranza como «un gobierno de facto». El representante de los intereses norteamericanos en México, Charles B. Parker, «había presentado una nota de protesta, supuestamente iniciada por Inglaterra, sobre la presencia de submarinos alemanes en el Golfo de México»⁽¹³⁾. Coincidentalmente, el mismo día que se promulgaba la Constitución Mexicana, el 5 de febrero de 1917, las tropas invasoras de John J. Pershing (*Black Jack*), Comandante de la conocida como *Expedición Punitiva de los EE.UU*, abandonaban el territorio mexicano después de permanecer en el país poco menos de un año.

Desde luego que Gompers es una personalidad controversial, lo que acaso sea inevitable tratándose de una figura a quien tocó jugar un papel protagónico en medio de una época his-

(10) Tratado de La Habana de 1928.

(11) Videm. Cosme de la Torriente. *Cuba y los Estados Unidos. Prólogo de James Brown Scott*. Habana. IMP. Y Papelería de Rambla, Bouza Y Ca. Pi y Maragall, núms. 33 y 35, 1929, pp. 20, 21.

(12) Denominada, "Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(13) Manuel González Oropeza: *El Congreso Constituyente de Querétaro (1916-1917)*, Apud, Ciclo de Conferencias: Las Constituciones Mexicanas de 1857 y 1917: aspectos políticos-electorales. AA. VV. Edic. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Centro de Capacitación Judicial Electoral. México 2008, p. 17.

tórica tan convulsa: la entrada de los EE.UU a la 1.ª Guerra Mundial, la Conferencia de Paz de París, la fundación de la OIT, el intento de organizar un movimiento sindical panamericano y el liderazgo de la AFL por un largo período, toda una etapa que algunos de sus biógrafos no dudan en identificar como la Era del *Gomperismo*⁽¹⁴⁾.

Lo fue en México pero también más allá. A comienzos de la década de los años 20 del siglo pasado, el órgano del Partido Comunista Mexicano (PCM), *El Machete*, denunciaba las actividades de la CROM y de su líder, Luis N. Morones, quien maniobraba -decía- para «extender en Centro América las ramas de la nefasta doctrina de la colaboración entre capital y trabajo», como discípulo que era de Samuel Gompers, Secretario General de la COPA, a quien *El Machete* acusó varias veces de ser un asalariado del Presidente Álvaro Obregón⁽¹⁵⁾.

El profesor José Manuel Lastra Lastra, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, lo explica de esta manera:

«La CROM tuvo nexos con la *American Federation of Labor* (AFL), dirigida por Samuel Gompers, quien tenía conocimiento del movimiento obrero panamericano desde 1883, "cuando trabajaba en una fábrica de cigarros en Nueva York, conoció a tres trabajadores mexicanos que -según él- le dieron una idea bastante exacta de la situación política e industrial en el régimen de Díaz". El líder estadounidense señala haber visitado tres veces México y que, en varias ocasiones, algunos mexicanos acudieron a verlo para pedirle consejo sobre sus proyectos de derrocar al general Díaz (...).

La realidad es que la intervención de Gompers en el movimiento obrero mexicano venía dándose desde la época porfirista, como él mismo lo expresa y reconoce; no obstante, continuó por mucho tiempo su participación. Hay noticias de que estuvo protestando por las actitudes de don Venustiano Carranza, en contra de su gestión, pues según él "Carranza convertía las huelgas en delito, punibles con la pena de muerte"⁽¹⁶⁾.

La Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) había sido fundada en el Congreso de Saltillo (Coahuila) en mayo de 1918. Su primer Comité Central estuvo integrado por Luis N. Morones, J. Marcos Tristán y Ricardo Treviño, quienes a su vez integraban el Grupo Acción. La fundación de la CROM ponía de manifiesto el pulso entre dos corrientes del movimiento obrero mexicano en esa época: el *sindicalismo de acción directa*, de una parte, postulado por corrientes anarquistas y en su momento por la Casa del Obrero Mundial (COM) fundada en 1912, y la corriente del *sindicalismo de acción múltiple*, que se entendió como reformista, donde Morones y sus aliados se inscribieron. Estos, en 1917, habían constituido el Partido Socialista Obrero de inspiración laborista. Dos años después y con apoyo de la CROM, Morones junto a otros dirigentes funda el Partido Laborista Mexicano (PLM) «que se presenta como el brazo político de la clase obrera mexicana. El PLM sería la expresión política del

(14) William M. DICK: *Labor and Socialism in America. The Gompers Era*. National University Publications. KENNIKAT PRESS. Port Washington, N.Y./London, 1972, pp 111-135.

(15) *El Machete*, No. 18, 23 al 30 de Octubre de 1924: ¡Trabajadores de C.A! Alerta del PCM a los obreros de C.A; *El Machete*, No. 31, 5 al 12 de febrero de 1925; ¡El Comunismo en C.A! Se reorganiza el PCG.

(16) Apud, *El sindicalismo en México*. Anuario Mexicano de Historia del Derecho. Volumen XIV 2002, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/hisder/cont/14/cnt/cnt3.htm>

Grupo Acción y representaría las posiciones cromistas en los campos electorales y parlamentarios»⁽¹⁷⁾.

Durante el mandato de Álvaro Obregón, la CROM recibió un manifiesto apoyo gubernamental. Luis Napoleón Morones ejerció en ese gobierno las carteras de Industria, Comercio y Trabajo, con lo que coincidían en él dos roles difícilmente conciliables: dirigente obrero, de una parte, y autoridad gubernamental encargada de la administración del trabajo y de arbitrar, por ende, los conflictos laborales. En el periodo de Plutarco Elías Calles -a cuya toma de posesión acudió Gompers- fue Secretario de Industria, Comercio y Trabajo, cargo al que renunció al ser asesinado Álvaro Obregón, de cuya reelección se había mostrado contrario. Es con este sector con el que Gompers teje sus principales lazos con el Movimiento Obrero Mexicano⁽¹⁸⁾.

En efecto, apenas semanas después de fundada la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), Morones y Tristán viajaron a San Pablo, Minnesota, para atender una invitación del líder de la AFL, Samuel Gompers, quien propiciaba una alianza entre los obreros organizados mexicanos y de otros países latinoamericanos con vista a crear la Confederación Obrera Panamericana (COPA), lo que algunas organizaciones revolucionarias mexicanas vieron con recelo pues entendían que el sentido de esa iniciativa era, por sobre todo, buscar el respaldo del movimiento sindical latinoamericano a los EE.UUU que habían decidido entrar en la Guerra, juicio que no fue unánime puesto que para algunos estudiosos de la biografía de Gompers y de su participación en ese momento histórico específico, la idea de una federación panamericana era muy anterior al estallido de la 1.ª Guerra Mundial⁽¹⁹⁾. Ya desde comienzos del Siglo, la AFL había intentado organizar a los trabajadores de Cuba y Puerto Rico: el 14 de octubre de 1901, Samuel Gompers designa a Santiago Iglesias Pantín, un legendario dirigente político y sindical puertorriqueño de origen gallego, líder a la sazón de la Federación Libre de Trabajadores de Puerto Rico, como organizador general de la AFL en Cuba y Puerto Rico. Al día siguiente, el 15 de octubre de 1901, Gompers introduce a Iglesias ante la Casa Blanca y promueve una entrevista personal de Iglesias Pantín con el Presidente Theodore Roosevelt.

El caso es que ese mismo año de 1918, algunas organizaciones obreras mexicanas de orientación anarquista o socialista desconocieron a la COPA y denunciaron la alianza entre la

(17) Raúl TREJO DELARBRE: *Historia del Movimiento Obrero en México, 1860.-1982*. En *Historia del Movimiento Obrero en América Latina*. AA.VV. (Pablo GONZÁLEZ CASANOVA. Coordinador). Edic. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de México (UNAM), y Siglo XXI. Editores. Tomo I. México, 1984, pp. 24-25.

(18) Sobre este episodio que desde luego evidencia la relación de Gompers con el establecimiento político mexicano, y no sin alguna exageración, escribe uno de sus biógrafos: Sam, who had worked valiantly for a democratic Mexico; was a hero to the Mexicans: In Mexico City, he stood on the balcony of the presidential palace with Calles and his predecessor, Obregon. The Mexicans were tall men. Sam, standing behind them, was not at first visible to the throng estimated at one hundred thousand, in the square below. Calles drew him forward. Sam, with his instinctive sense for the dramatic, stepped between Calles and Obregon and raised their hands in his. <<Viva Gompers>> the crowd roared, <<Viva Gompers>>": Will Chasan: *Samuel Gompers. Leader of American Labor*. Praeger Publishers. New York, Washington, London. 1971, p. 147.

(19) «The idea for the federation of Pan American Labor was not sparked directly by American participation in World War I, although war accelerated its organization. As William Green remarked at the last congress in 1927 in the framework of a tribute, "I Think I can truthfully say that...President Gompers...firmly believed that it would serve as an instrumentality to the furtherance of the economic welfare of the workers and in the preservation of peace among the nations on the continent"». Charles W. Toht: *Samuel Gompers, World Peace, and the Pan American Federation of Labor*. Caribbean Studies Revue. Vol 7, No. 3. October 1967, Institute of Caribbean Studies, College of Social Sciences, University of Puerto Rico, Río Piedras Campus, p. 59.

CROM y la AFL. Previamente la 1a. Guerra Mundial había supuesto la desaparición de la IIa. Internacional dado que en Europa la mayoría de los partidos obreros se pronunciaron a favor de sus respectivas naciones involucradas en el conflicto, contrariando así la política de no intervención de la Internacional.

Por designación del presidente Woodrow Wilson, Gompers había formado parte del Consejo de Defensa Nacional de los EE.UU y, en 1917, había apoyado la participación de los EE.UU en la 1a. Guerra Mundial: ese Consejo formuló leyes muy represivas contra los sectores que se opusieron a la movilización. En contraste, y frente a la Revolución Mexicana, Gompers se opuso a la intervención Norteamericana en la contienda interna⁽²⁰⁾.

En 1918, Gompers había enviado a México a un estrecho colaborador suyo, John Murray, quien había militado en el Partido Socialista Norteamericano y fuese colaborador del Partido Liberal Mexicano (PLM) de los hermanos Flores Magón, para invitar a las organizaciones obreras mexicanas a una reunión convocada en Laredo, Texas, para noviembre de 1918, cuyo objeto era crear la COPA, que finalmente se fundó el 13 de noviembre de 1918.

La política de neutralidad del presidente Venustiano Carranza durante la 1.ª Guerra Mundial fue percibida en algunos sectores gubernamentales de los EE.UU como expresión de simpatía hacia la causa alemana. Ciertamente Gompers y la AFL no ocultaron su intención de lograr que las organizaciones obreras mexicanas apoyaran la causa aliada⁽²¹⁾.

El asunto de los antecedentes y, especialmente, de las influencias que rodearon los trabajos de la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo de la Conferencia de Paz de París, no es nuevo, desde luego, y se ha estudiado antes dando lugar a posiciones tan conocidas como sugerentes. Se admite, generalmente, que «el primer borrador de las propuestas laborales para la Conferencia de Paz había sido preparado por el Gobierno Británico⁽²²⁾ y fue la base de los debates de la Comisión de Trabajo. Entre esas propuestas figuraba la creación de una organización internacional dedicada a la legislación del trabajo que otorgaría derecho de voto a los representantes de los trabajadores y de los empleadores»⁽²³⁾. El irlandés, Edward J. Phelan, Director General de la OIT entre 1941-1948, confirma este dato: «It will be remem-

(20) «He had done so again in 1912 when some Americans had tried to provoke intervention in Mexico. Diaz, a dictator, had been overthrown. Unions had begun to blossom: Some American investors had been worried about what might happen to their Mexican holdings. "We are utterly opposed to any intervention in Mexico", the Federation had declared. "We believe in a determined policy of 'hands off'. We extend our cordial greetings and best wishes to the men in Mexico now struggling to abolish age-old wrongs"». Will Chasan: *Samuel Gompers. Leader of American Labor*. op. cit, p. 125.

(21) «...On his own initiative he sent out a call to the leaders of the various unions to assemble in Washington, D. C. on March 12th, 1917. These leaders, after a day's deliberations, adopted a declaration which Gompers had placed ready-made before them. In this declaration, the labour movement pledged its support to the government, should the United States enter the war. But, the declaration went on to say, "the government must recognize the organized labor movement as the agency through which it must cooperate with the wage earners"»: Louis S. Reed, *The Labour Philosophy of Samuel Gompers*. New York, Columbia University Press. London: P.S King & Son, Ltd. 1930, p. 153.

(22) *Vid, Bureau International Du Travail. Bulletin Officiel. Volume I. Avril 1919 - Aout 1920. Genève. 1923, op. cit.*

(23) *Apud, La OIT y la Lucha por la Justicia Social, 1919-2009. Gerry Rodgers, Eddy Lee, Lee Swepston, Jasmien Van Daele. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2009, p. 15.*

bered that when the Commission decided to take the British scheme as the basis of its discussion, several delegations reserved the right to put forward other proposals»⁽²⁴⁾.

El relato de Phelan silencia por completo cualquier otra influencia o antecedente distinto al «esquema británico» al momento de explicar las influencias que tuvo la Comisión al momento de redactar la Carta del Trabajo. En el capítulo que le dedica a ella⁽²⁵⁾ no llega a mencionar al delegado cubano, Sánchez de Bustamante y Sirven; tampoco algunos otros posibles antecedentes o textos que el mismo Gompers pudo haber llevado a la Comisión, como parece más que probable hubiera sucedido. Esta es una constante en buena parte de la historiografía que sobre el tema se ha publicado.

Wilfred Jenks, por su parte, al reseñar de muy elogiosa manera un libro aparecido en 1934 bajo la dirección de J. T. Shotwell, de la Universidad de Columbia, *The origins of the International Labour Organization*⁽²⁶⁾ reitera la paternidad británica respecto del proyecto de lo que fue la parte XIII del Tratado de Paz. Es curioso, con todo, que los autores de esa obra colectiva, según el comentario de Jenks, hayan deplorado «... principalmente la falta de documentos relativos a la primera expresión del proyecto británico, documentos que circunstancia lamentable no tuvieron la posibilidad de publicar los autores». De cualquier manera, sostiene Jenks: «Otras circunstancias, casi fortuitas, contribuyeron también a los resultados obtenidos en París, principalmente el deseo general de hacer algo para resolver la cuestión obrera y la falta de proyectos suficientemente elaborados que poder oponer al plan británico»⁽²⁷⁾.

En contraste, en un libro de reciente publicación, Jasmien Van Dale⁽²⁸⁾ sostiene que, de alguna manera, la historiografía sobre la OIT ha sufrido de estrechez geográfica, *geographical narrowness*, si se considera que ella ha sido largamente dominada por autores del Atlántico Norte y de los países desarrollados, suerte de *red de antiguos alumnos de los padres fundadores europeos*, y en mucha menor medida de autores provenientes del continente Latinoamericano⁽²⁹⁾.

(24) *International Labour Legislation at The Paris Peace Conference. The Commission on International Labor Legislation. The Labor Proposals before The Peace Conference. The Admission of The Central Power to The International Labor Organization. Reprint from Volume I of The International Labour Organization, edited by James. T. Shotwell, in the series "The Paris Peace Conference: History and Documents", New York, Columbia University Press, p. 185.*

(25) *Ibidem*, pp 185-196.

(26) *A propósito de una reciente obra sobre los orígenes de la Organización Internacional del Trabajo*, Revista internacional del trabajo. Vol. 10, no. 5 (nov. 1934), p. 457.

(27) *Ibidem*, p. 458.

(28) *ILO Histories: Essays on the International Labour Organization and Its Impact on The World During the Twentieth Century*, edited by, Jasmien Van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem, Marcel van der Linden. Peter Lang, AG. Bern, 2010.

(29) «The fourth conclusion is that ILO historiography seriously suffers from "geographical narrowness". Although the ILO is an international organization that explicitly aims to promote minimum labour standards worldwide, ILO historiography, until now, has been largely dominated by scholars from the North Atlantic and the developed world (and to a lesser extent the Latin American continent). This is, of course, no coincidence. Between the two world wars, the ILO governance structure was largely dominated by European countries and in this period the literature definitely is a reflection of this "old boys' network" of the European founding fathers...», Jasmien VAN DALE, *Writing ILO Histories: A State of The Art*, *ibidem*, pp. 35 y 36. De cualquier manera, y sobre el tema, comienzan a publicarse estudios de autores provenientes de la América Latina en número ciertamente creciente: *Vid* por todos el interesante artículo de mi colega Carlos R. CARRIÓN CRESPO: *When Labor Law Went Global: The Road to the International Labor Organization*. Universidad Interamericana de Puerto Rico. Revista Jurídica de la Universidad Interamericana de Puerto Rico, 2002.

Ciertamente, es posible especular sobre otra posible influencia, sobre otro ideario: ¿tuvo en mente Samuel Gompers la Constitución Mexicana de 1917 y, en particular, a su celeberrimo artículo 123 en la orientación de los trabados de la Comisión y, específicamente, al momento de considerarse el artículo 427 del Tratado de Paz?⁽³⁰⁾

El maestro Alberto Trueba Urbina defendió siempre que sí y el autor de estas líneas se lo escuchó argumentar de viva voz en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en 1982. Por lo demás, siendo dos años anterior a la Constitución de la República de Weimar de 1919, no habría de dudarse que fuera la Constitución de Querétaro «el punto de partida del llamado constitucionalismo social»⁽³¹⁾, corriente que tuviera en la América Latina un impacto visible, con ella misma a la cabeza.

Evidencia lo apuntado que la Constitución Peruana, del 27 de diciembre de 1919, incorporaba un Título sobre las Garantías Sociales (arts. 37 a 58), que la Constitución de la República Centroamericana, del 9 de septiembre de 1921, por su parte, sancionó un Título VIII intitulado, «Trabajo y cooperación social», y que la Constitución Política de la República de Chile de 1925, incluyó en las Garantías Constitucionales un explícito dispositivo sobre la

(30) Art. 427. «Las altas partes contratantes, reconociendo que el bienestar físico, moral e intelectual de los trabajadores asalariados es de una importancia esencial desde el punto de vista internacional, han establecido, para llegar a este objeto elevado, el organismo permanente previsto en la Sección I y asociado al de la Sociedad de las Naciones.

Elas reconocen que las diferencias de clima, de costumbres y de usos, de oportunidad económica y de tradición industrial, hacen difícil alcanzar de una manera inmediata la uniformidad absoluta en las condiciones del trabajo. Pero, persuadidas como están de que el trabajo no debe ser considerado simplemente como un artículo de comercio, piensan que hay métodos y principios de reglamentación de las condiciones del trabajo que todas las comunidades industriales deberán esforzarse en aplicar, en cuanto lo permitan las circunstancias especiales en que puedan encontrarse.

Entre esos métodos y principios, las Altas Partes Contratantes consideran ser de una importancia particular y urgente, los siguientes:

1. -El principio director arriba enunciado, de que el trabajo no debe ser considerado simplemente como una mercancía o un artículo de comercio;
2. -El derecho de asociación para todos los objetos no contrarios a las leyes, tanto para los asalariados como para los empleadores;
3. -El pago a los trabajadores, de un salario que les asegure un nivel de vida conveniente, tal como se comprende en su tiempo y en su país;
4. -La adopción de la jornada de ocho horas o de la semana de cuarenta y ocho horas, como objetivo a alcanzar en todas partes en que aun no haya sido obtenido;
5. -La adopción de un descanso hebdomadario de veinticuatro horas como minimum, que debería comprender el domingo, siempre que fuera posible;
6. -La supresión del trabajo de los niños y la obligación de introducir en el trabajo de los jóvenes de ambos sexos las limitaciones necesarias que les permitan continuar su educación y asegurar su desarrollo físico;
7. -El principio del salario igual, sin distinción de sexo, por un trabajo de igual valor;
8. -Las reglas dictadas en cada país sobre las condiciones del trabajo deberán asegurar un tratamiento económico, equitativo a todos los obreros que legalmente residan en el país;
9. -Cada Estado deberá organizar un servicio de inspección en el que haya mujeres, con el fin de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos de protección de los obreros.

Sin proclamar que esos principios y esos métodos son completos o definitivos, las Altas Partes Contratantes opinan que son apropiados para guiar la política de la Sociedad de las Naciones; y que si son adoptados por las comunidades industriales que son miembros de la Sociedad de las Naciones, y si son mantenidos intactos en la práctica por un cuerpo apropiado de inspectores, extenderán beneficios permanentes para los asalariados del mundo».

(31) GERALDO VON POTOBOSKY: *Evolución de la legislación laboral en América Latina: influencias y tendencias*. Revista Derecho del Trabajo. Año LX-número 4-abril de 2000. La Ley, Buenos Aires, p. 777.

materia⁽³²⁾. En 1953 se sancionó en Honduras una Carta Constitucional de Garantías del Trabajo que se preparó con asistencia de un experto de la OIT. Se trataba de un texto sobre derechos y principios generales del trabajo inspirado en los Convenios de la OIT, vigentes para la fecha.

Sobre la influencia de la Constitución Mexicana de 1917 en el Tratado de Paz y, particularmente, en su art. 427, decía Trueba Urbina que «en su mayor parte proviene del artículo 123 de la Constitución Mexicana de 1917 primera declaración de derechos sociales del mundo ... la participación de Samuel Gompers originó la parte XIII del Tratado. Por esto ocupa un lugar de primer orden en la historia del Derecho social universal, así como nuestros constituyentes de 1917 que fueron los autores del artículo 123, que prohijó Gompers en el Tratado de Versalles»⁽³³⁾. Prohijar escribió el maestro, lo que quiere decir, *acoger o defender como propias ideas u opiniones ajenas*.

En contraste, parece que el movimiento sindical internacional asignó a este tópico una importancia más bien relativa: la Carta del Trabajo (art. 427) y, sobre todo sus antecedentes, no fue entendida -en algún caso muy relevante por la significación del opinante- como lo más determinante del Título XIII del Tratado sino, por el contrario, lo fue la composición de los delegados a la Conferencia. Jan Oudegeest, Secretario de la Federación Sindical Internacional, escribía en 1921 que «el artículo más esencial del Título XIII es tal vez el que estipula que los delegados de los trabajadores y de los empleadores en la Conferencia anual se elegirían de entre las organizaciones más representativas de cada país. Se invita pues -proseguía- al segmento más vivo y dinámico de la población a colaborar en esta tarea de protección de quienes participan en la producción»⁽³⁴⁾.

Lo cierto del caso es que se puede descubrir una correspondencia casi exacta entre la mayoría de los «métodos y principios» recogidos en el art. 427, que pasó a ser conocido desde entonces como la Carta del Trabajo⁽³⁵⁾, y el art. 123. A de la Constitución Mexicana de 1917. En efecto, el numeral 2, «el derecho de asociación para todos los objetos no contrarios a las leyes, tanto para los asalariados como para los empleadores», correspondería al número XVI del artículo 123; el numeral tercero: «el pago a los trabajadores, de un salario que les asegure un nivel de vida conveniente, tal como se comprende en su tiempo y en su país», correspondería con el numeral VI del art. 123. El numeral cuarto «la adopción de la jornada de ocho horas o de la semana de cuarenta y ocho horas, como objetivo a alcanzar en todas partes en que aun no haya sido obtenido», correspondería al numeral I del art. 123. Por su parte, el numeral 5, «la adopción de un descanso hebdomadario de veinticuatro horas como

(32) «14º. La protección al trabajo, a la industria, y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refieren a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida, en forma de proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia. La ley regulará esta organización. El Estado propenderá a la conveniente división de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar. Ninguna clase de trabajo o industria puede ser prohibida, a menos que se oponga a las buenas costumbres, a la seguridad o a la salubridad pública, o que lo exija el interés nacional y una ley lo declare así. Es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país. Deberá destinarse cada año una cantidad de dinero suficiente para mantener un servicio nacional de salubridad (...).»

(33) ALBERTO TRUEBA URBINA: *Derecho Internacional Social*. Edit. Porrúa, México DF, 1979, p. 302.

(34) *El movimiento sindical internacional y la Oficina Internacional del Trabajo*. Revista Internacional del Trabajo, vol. 115 (1996), núm. 3-4, p. 302. Este artículo fue publicado originalmente en las ediciones inglesa y francesa de la misma Revista Internacional del Trabajo, vol. 1 (1921), núm. 1 (enero). Traducción del inglés.

(35) Como *Carta Magna del Trabajo* se le conoció, igualmente y en particular, en la doctrina latinoamericana.

mínimum, que debería comprender el domingo, siempre que fuera posible», equivale al numeral IV del art. 123, mientras que el numeral 6, «la supresión del trabajo de los niños y la obligación de introducir en el trabajo de los jóvenes de ambos sexos las limitaciones necesarias que les permitan continuar su educación y asegurar su desarrollo físico», corresponde al numeral III del art. 123. Finalmente, el 7, «el principio del salario igual, sin distinción de sexo, por un trabajo de igual valor», correspondería al numeral VII del art. 123⁽³⁶⁾.

Lo anterior no desconoce, obviamente, que de seguro habrían otras influencias que gravitaron sobre el Tratado de Paz y, especialmente, sobre su art. 427, comenzando por la Carta del Trabajo de Berna de 1919 y, antes, por los Convenios internacionales adoptados en la misma ciudad situada a las orillas del Río Aar, en 1906, sobre la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres empleadas en la industria, y la prohibición del empleo del fósforo blanco (amarillo) en la industria de las cerillas, que la Parte XIII refiere textualmente en su Anexo (Primera Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1919), siguiendo con la propia legislación norteamericana de comienzos del Siglo XX.

Algunos de los biógrafos de Gompers destacan la influencia de la conocida como Carta de Berna: «Here Gompers put before the Commission a number of declarations along the lines of the 1917 Peace Declarations of The Federation and sought to have these included in The Treaty, while on their side the other labor representatives brought forward the various provisions enunciated at the Bern Socialist and Labor Conference held a few months previously, provisions known as the Bern Charter»⁽³⁷⁾.

La célebre Clayton Act de los EE.UU, por su parte, pasó al art. 427 dos veces, si bien con una matización que no puede soslayarse; la primera fue en su preámbulo: «Las altas partes contratantes ... Persuadidas de que el trabajo no debe ser considerado meramente como un artículo de comercio...» y después en su numeral 1.º: «El principio fundamental, más arriba enunciado, de que el trabajo no debe ser considerado simplemente como una mercancía o como un artículo de comercio...»⁽³⁸⁾, principio en el que Gompers influyó de modo manifiesto⁽³⁹⁾. Con todo vale la pena cotejar, en su versión en inglés, los textos de *The Clayton Antitrust Act (1914)*, Sec. 17, de una parte, y el del Tratado de Paz, de la otra: en este último, y en relación al tópico que interesa, se introdujo una modificación al texto de la Ley Clayton que

(36) La Carta del Trabajo se aprobó al sancionarse el art. 427 del Tratado de Paz de Versalles que contiene un preámbulo y 9 numerales. La Comisión de Legislación llegó a considerar una versión previa con 19 numerales que al final fue rechazada. Vid Edward Phelam, *op cit*, pp. 186-188.

(37) Louis S. REED, *The Labour Philosophy of Samuel Gompers*, *op.cit*, p. 158.

(38) The Clayton Antitrust Act (1914), Sec. 17. Antitrust laws not applicable to labor organizations (§ 6 of the Clayton Act) Sec. 17: «The labor of a human being is not a commodity or article of commerce. Nothing contained in the antitrust laws shall be construed to forbid the existence and operation of labor, agricultural, or horticultural organizations, instituted for the purposes of mutual help, and not having capital stock or conducted for profit, or to forbid or restrain individual members of such organizations from lawfully carrying out the legitimate objects thereof; nor shall such organizations, or the members thereof, be held or construed to be illegal combinations or conspiracies in restraint of trade, under the antitrust laws» (Negrillas y cursivas nuestras).

(39) «The Congress passed, and Wilson signed, the Clayton Act. Presumably, it outlawed the use of injunctions in labour disputes: In 1891, at Logansport, Indiana, Sam had said, "You cannot weigh a human soul in the same scales with a piece of pork. You cannot weigh the heart and soul of a child with the same scales upon which you weigh a commodity". The Clayton Act which declared that "the labor of a human being is not a commodity or an article of commerce", seemed to echo his words: He hailed it as "labor's Magna Charta". He was overly optimistic. Corporation lawyers and the courts would still manage to hamstring labor. For a time, however, it seemed that labor's long-sought political objective had been achieved». Will Chasan: *Samuel Gompers. Leader of American Labor*, *op.cit*, p. 123.

lo matizó y debilitó, quizás, considerando el contraste entre uno y otro y las interpretaciones que permitiría a partir de entonces. En la Ley Clayton, a propósito de lo que interesa, se declara que «el trabajo no es una mercancía o un artículo de comercio», lo que el Tratado de Paz sancionó de este modo: «... el trabajo no debe considerarse *simplemente* como un artículo de comercio»⁽⁴⁰⁾.

Sec. 17. Antitrust laws not applicable to labor organizations (§ 6 of the Clayton Act)

The labor of a human being is not a commodity or article of commerce. Nothing contained in the antitrust laws shall be construed to forbid the existence and operation of labor, agricultural, or horticultural organizations, instituted for the purposes of mutual help, and not having capital stock or conducted for profit, or to forbid or restrain individual members of such organizations from lawfully carrying out the legitimate objects thereof; nor shall such organizations, or the members thereof, be held or construed to be illegal combinations or conspiracies in restraint of trade, under the antitrust laws.

«-Article 427:

The High Contracting Parties, recognising that the well-being, physical, moral and intellectual, of industrial wage-earners is of supreme international importance, have framed, in order to further this great end, the permanent machinery provided for in Section I and associated with that of the League of Nations.

They recognise that differences of climate, habits, and customs, of economic opportunity and industrial tradition, make strict uniformity in the conditions of labour difficult of immediate attainment. *But, holding as they do, that labour should not be regarded merely as an article of commerce*, they think that there are methods and principles for regulating labour conditions which all industrial communities should endeavour to apply, so far as their special circumstances will permit.

Among these methods and principles, the following seem to the High Contracting Parties to be of special and urgent importance:

First. *The guiding principle above enunciated that labour should not be regarded merely as a commodity or article of commerce»*⁽⁴¹⁾.

Pero, al margen de todo ello, se persigue demostrar la más que probable incidencia ideológica, en todo este proceso, del art. 123 de la Constitución Mexicana de 1917 lo que se evidencia, no sólo desde la correspondencia lineal entre éste y el art. 427 de la Carta del Trabajo, sino desde circunstancias históricas, en cuenta del conocimiento que tuvo Gompers de la Constitución de Querétaro y, especialmente, de su fuerte vínculo con el Movimiento Obrero Mexicano.

Un estudio de reciente publicación de los profesores Fabián Herrera León y Yannick Wehrli, ratifica lo dicho antes⁽⁴²⁾:

(40) Negrillas y cursivas nuestras.

(41) Negrillas, cursivas y subrayados nuestros.

(42) *L'Organisation internationale du travail: Origine- Développement-Avenir*. Sous la direction de Isabelle Lespinet-Moret et Vincent Viet. Collection : Pour une Histoire du Travail. Presses Universitaires de Rennes, 2011, pp 158-159.

«En raison de la neutralité germanophile du gouvernement de Venustiano Carranza et de sa politique menaçante vis-à-vis des investissements anglo-saxons, le Mexique avait été exclu de la liste des États neutres invités à adhérer au Pacte de la SdN et n'était donc pas membre de l'OIT. Il en résultait une situation paradoxale, si l'on considère que la Constitution mexicaine de 1917, issue du processus révolutionnaire, était particulièrement progressiste en matière de protection des travailleurs, en particuliers son article 123. *Le président de l'American Fédération of Labor (AFL), Samuel Gompers, avait d'ailleurs apporté un exemplaire de cette constitution à la Conférence de la Paix pour étudier ce fameux article*»⁽⁴³⁾.

Alejandro Gallart I Folch, profesor de la Universidad de Barcelona, quien por intermedio de un libro suyo, *Derecho Español del Trabajo* (1936)⁽⁴⁴⁾ tuvo una inicial y no menos constatable influencia en los albores de la doctrina ius laboralista latinoamericana, fue de opinión parecida: «...i que la seva presidència recaigués en un home com Samuel Gompers, el president de la Federació de Treball americana, per a que sortís de les deliberacions d'aquesta Comissió, quasi com la coneixem al present, la par XIII del Tractat de Versalles, obra inspirada en l'esperit de l'organització obrera americana»⁽⁴⁵⁾.

El propio Gompers reconoció explícitamente esas influencias hasta llegar a afirmar *que tot l'honor de les clàusules relatives al treball del Tractat de pau correspon al treball americà*⁽⁴⁶⁾.

II. LA CODIFICACIÓN DEL DERECHO DEL TRABAJO EN LA AMÉRICA LATINA: LOS MÍTICOS AÑOS TREINTA

De cualquier manera, el encuentro virtuoso entre la OIT a la América Latina tuvo otro momento estelar, ya no fundacional, digamos, sino de desarrollo. Cinco años apenas luego de la creación de la OIT, la América Latina fue escenario de una de las primeras giras de un Director General de la Organización. Entre fines de junio y comienzos de septiembre de 1924, Albert Thomas, quien fue el primero en encabezar la OIT desde 1920, decidió visitar diversos países de la región: Brasil, Uruguay, Argentina y Chile.

«Nuestro primer Director regresó profundamente impresionado de aquel viaje», relató en 1959 el Director General adjunto de la OIT, Jef Rens, en una publicación sobre «América Latina y la OIT». Thomas alentó a los países a participar en las actividades de la Organización y a ratificar los convenios laborales internacionales. Durante esa gira de 1924 Chile acordó las ocho primeras ratificaciones de un Estado miembro de la América Latina. Ya, desde 1921, la OIT contó con funcionarios latinoamericanos: el chileno Carlos García Palacios fue el primero.

(43) Negrillas y cursivas nuestras.

(44) Ed. Labor, S.A. Barcelona, 1936.

(45) *Influencia del Factor Internacional en el Desenvolupament del Dret Social Intern*, Extret de la Miscel·lània Patxot. Estudis de Dret Públic. Llibreria Verdagué, Rambla del Mig, 5, Barcelona, 1931, p. 5. El texto se cita en catalán como fue publicado originalmente.

(46) *Apud, Les stipulations du traite de paix relative au travail (1923)*, citado por Gallart Folch, *op cit, nota al pie no. 2, p. 5*. Se cita en catalán como consta en el texto consultado. Sobre el texto del Tratado llegó a afirmar Gompers: "... was not perfect, but it was far in advance of any other of similar character: in addition for the first time in history, the rights, interests and welfare of workers received specific recognition in an international treaty". S. Gompers: *Why the Peace Treaty should be ratified*, pamphlet issued by A.F. of L, 1919, citado por Louis S. Reed, *The Labour Philosophy of Samuel Gompers*, *op. cit*, p. 160.

En la década de los años veinte, menos de 10 años después de la fundación de la OIT, se inicia en la América Latina el proceso de ratificaciones, al final masivo, como se verá, de instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo. Chile, en 1925, se dijo antes, fue el primer país latinoamericano que ratificó, con fecha 15/09/1925, Convenios de la OIT; ocho (8) para ser exactos. Los primeros cuatro Convenios, a la sazón, el Convenio 1⁽⁴⁷⁾ sobre las horas de trabajo (industria), el Convenio 3 sobre la protección de la maternidad, el Convenio 5 sobre la edad mínima (industria) y el Convenio 6 sobre el trabajo nocturno de menores (industria) fueron adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en 1919, los cuatro restantes en 1921; estos fueron: el Convenio 11 sobre el derecho de asociación (agricultura), el Convenio 12 sobre la indemnización por accidentes de trabajo (agricultura), el Convenio 13 sobre la cerusa (pintura) y el Convenio 14 sobre el descanso semanal (industria).

De cualquier manera, y en aras de situar los hechos en su contexto y de no sobre dimensionar los antecedentes que se están refiriendo, conviene destacar que antes de la fundación de la OIT, en 1919, cinco (5) países latinoamericanos habían adoptado el régimen de las ocho (8) horas diarias de trabajo y de cuarenta y ocho (48) semanales: Panamá, en 1914, Uruguay, en 1915, Ecuador, en 1916, México con el Art. 123 de la Constitución de 1917 y el Perú en enero de 1919. Con fecha 06 de septiembre de 1905, la República Argentina había adoptado la Ley No. 4661 sobre el descanso dominical.

En otra materia, como explicaba un estudio del venezolano Alfredo Tarre Murzi, quien fue funcionario de la División del Trabajo de Mujeres y Menores de la OIT, intitulado, «El Trabajo de los menores en América Latina», publicado en la Revista Internacional del Trabajo⁽⁴⁸⁾, fue la República Argentina por Ley 5291 del 14 de octubre de 1907 el país que por primera vez reguló esta materia⁽⁴⁹⁾. Los Códigos de Minas de Nicaragua (1906) y de Venezuela (1909), por su parte, fijaron la edad mínima para el trabajo en el interior de las minas en 12 años. El Reglamento de Higiene Pública de Cuba de 1914 fijó una edad mínima para los trabajos peligrosos. Un Reglamento sobre servicios domésticos del Perú, del 7 de mayo de 1901, prohibió el trabajo de menores sin autorización de los padres. Por fin, los Códigos del Trabajo de los Estados Mexicanos de Yucatán y Jalisco, de 1915, fijaban la edad mínima de admisión al trabajo en 9 años, en toda clase de tarea, y permitían el trabajo de menores de más de 12 años de edad siempre que fueran ocupados en oficios compatibles con su desarrollo físico y pudiesen acudir a la escuela. Parece innecesario insistir en que si se quisieran identificar los antecedentes del Convenio 138 sobre la edad mínima de 1973, uno de los convenios fundamentales de la OIT conforme con la *Declaración sobre principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998*, habría que viajar hasta estos primeros y precursores antecedentes americanos.

Entre julio y agosto de 1928, y con poco menos de treinta años de vida republicana, Cuba ratifica hasta 16 convenios de la OIT: con fecha 7 de julio de 1928, los Convenios 13, de 1921, sobre la cerusa (pintura), 15, de 1921, sobre la edad mínima (pañoleros y fogoneros), 16, de 1921, sobre el examen médico de los menores (trabajo marítimo), el 22, de 1926, sobre

(47) *Videm*, David BLELLOCH. *La América Latina y los Standares Internacionales del Trabajo*. Revista Internacional del Trabajo. Ginebra. Vol. XXIII. Núm. 4, abril 1941, p. 438.

(48) RIT. Vol. XLIX, núm. 3, Marzo de 1954, consultado en mimeo, p. 5.

(49) Esta Ley 5291 también regulaba el trabajo de las mujeres.

el contrato de enrolamiento de la gente de mar y el Convenio 23, de 1926, sobre la repatriación de la gente de mar. Casi de inmediato, con fecha 6 de agosto de 1928, ratifica los Convenios 3, de 1919, sobre la protección de la maternidad, 4, de 1919, sobre el trabajo nocturno (mujeres), el 5, de 1919, sobre la edad mínima (industria), el 6, de 1919, sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), el 7, de 1920, sobre la edad mínima (trabajo marítimo), el 8, de 1920, sobre las indemnizaciones de desempleo (naufregio), el 9, de 1920, sobre la colocación de gente de mar, el 17, de 1925, sobre la indemnización por accidentes de trabajo, el 18, de 1925, sobre las enfermedades profesionales, el 19, de 1925, sobre la igualdad de trato, y el Convenio 20, de 1925, sobre el trabajo nocturno (panaderías). Para 1957, como apuntaba el profesor Efrén Córdova Cordobés, Cuba había ratificado hasta 59 convenios de la OIT, entonces, a la cabeza de los países latinoamericanos en esa estadística⁽⁵⁰⁾.

Pero, ya en la década siguiente, el año de 1936 fue decisivo en la historia de la participación americana en la Organización. Ese año, por primera vez desde su fundación, la OIT organizó una reunión de carácter regional. Santiago de Chile fue la sede de la Primera Conferencia Regional de la OIT de los Estados Miembros de América: solo Honduras, no estuvo presente en esta cita. La segunda Conferencia regional de la OIT en las Américas se celebró en La Habana, Cuba, en 1939⁽⁵¹⁾.

Conviene destacar, con todo, que esa misma década de los treinta vio al mismo tiempo el retiro de la OIT de 5 países miembros: en 1937 se retiró Paraguay, en 1938 lo hicieron Guatemala, Honduras y Nicaragua. El Salvador se retiró en 1939. Costa Rica se había retirado de la OIT en 1927 y Venezuela hizo lo mismo en 1957. Salvo en Costa Rica, presidida por Don Ricardo Jiménez Oreamuno, en todos los demás casos el retiro se dio bajo gobiernos militares: Maximiliano Hernández Martínez (El Salvador), Jorge Ubico Castañeda (Guatemala), Anastasio Somoza García (Nicaragua), Tiburcio Carías Andino (Honduras), Rafael Franco (Paraguay) y Marcos Pérez Jiménez (Venezuela).

En la década de los treinta, el proceso de ratificaciones se acentúa visiblemente y muestra dos casos especialmente demostrativos de lo que se quiere destacar: Con fecha 12/04/1933, Nicaragua ratifica 30 convenios de la OIT, en su orden, esto es, desde el Convenio 1 al Convenio 30. Con ello, Nicaragua accedía al 3^{er}. lugar en el «ranking» de los países que más convenios de la OIT habían ratificado hasta esa fecha.

Otro tanto hizo la República Oriental del Uruguay: en fecha 6 de junio de 1933 ratifica 30 Convenios de la OIT, específicamente, y en su orden, desde el Convenio 1 sobre las horas de trabajo en la industria, de 1919, hasta el Convenio 27, sobre la indicación del peso en los fardos transportados por barco, de 1929 y, al mismo tiempo, los Convenios 30, 32 y 33.

Por su parte, el 20 de junio de 1933, Colombia ratifica 25 convenios de la OIT, específicamente, del Convenio 1 al 9, y del Convenio 11 al 26. La República Argentina con fecha 30 de noviembre de 1933, ratifica 9 convenios, a la sazón, los Convenios 1 al 9 en su orden. Con fecha 26 de mayo de 1936 ratifica 7 convenios más, entre los números 10 y 16, en ese orden, lo que arroja 15 convenios ratificados durante la década de los treinta y, específicamente, entre 1933 y 1936.

(50) *Derecho Laboral Cubano*. Editorial LEX, La Habana, 1957, p. 93.

(51) *Vid, América en la OIT*, <http://90.oit.org.pe/?p=7>.

La República Federativa del Brasil, en su caso y en fecha 26 de abril de 1934, ratifica los Convenios 3, 4, 5 y 6. En 1936, hace lo propio con los Convenios 7, 16, 41 y 42 y, el 22 de septiembre de 1938, ratifica los convenios 45, 52, 53 y 58. Como se muestra, 12 convenios en grupos de cuatro, cada vez, durante la tercera década del Siglo.

En 1932, Venezuela había ratificado su primer convenio, el Convenio 27 sobre la indicación del peso de los fardos transportados por barco de 1929, y en 1933 otros tres, los Convenios 4, 6 y 13. El 4 de febrero de 1933, la República Dominicana, por su parte, ratifica sus 4 primeros convenios, muy lejos todavía de su primer código del trabajo, como tal, el Código del Trabajo de 1951⁽⁵²⁾ que, en razón de una enmienda primera y puntual de su texto, pasó a llamarse el *Código Trujillo del Trabajo*.

Honduras, en contrastarte a la tendencia anotada, no ratifica sus primeros convenios sino hasta 1956, por cierto, tres de los reconocidos, hoy, como convenios fundamentales: los Convenios 87, 98 y 100.

Lo anterior es muy relevante por lo que ello sugiere para entender y justificar una suerte de codificación de fuente internacional, primeramente, que partió de una circunstancia constatable en más de una ocasión, como ha quedado evidenciado: la ratificación *en bloc* de Convenios de la OIT. No en vano, hasta no hace mucho, ediciones oficiales de la OIT que compilaban instrumentos normativos internacionales se publicaron bajo el título, *Código Internacional del Trabajo*, término que, en la América Latina, ya se utilizaba desde la década de los cuarenta, por lo menos⁽⁵³⁾: En verdad, «la expresión "Código Internacional del Trabajo" era ya de uso frecuente mucho antes de que se presentaran por primera vez, en el *International Labour Code*, 1939, las disposiciones codificadas de los convenios y recomendaciones adoptadas por la Conferencia internacional del trabajo»⁽⁵⁴⁾.

En la práctica ese proceso de ratificaciones *en bloc*, antes que perseguir armonizar la legislación anterior, por lo demás puntual hasta entonces y todavía distante de regular, sistemáticamente al menos, aspectos tan relevantes como el Derecho Colectivo del Trabajo, por ejemplo, supuso el pistoletazo de partida del levantamiento del edificio del Derecho Latinoamericano del Trabajo y, especialmente, de su codificación. David. H Belloch lo reconocía así en fecha temprana, 1941: «Puede afirmarse con justicia, sin embargo, que la parte más importante de la legislación del trabajo de la América Latina ha sido adoptada a partir de la fundación de la Organización, inspirándose directamente en los standars fijados por la Conferencia Internacional del Trabajo, y en muchos casos después de haber consultado con los servicios técnicos de la Oficina Internacional del Trabajo...»⁽⁵⁵⁾. Con él mismo, es exacto decir, habiendo sido Belloch el primer oficial que tuvo a su cargo una misión de asistencia técnica en el terreno, en Venezuela, a la sazón, en 1936.

(52) Ley 2.920 del 23 de julio de 1951.

(53) «El Tratado de Versalles en su Parte XIII intitulada "Trabajo" echó las bases de una política de protección a las clases asalariadas del mundo entero, a fin de mantener la paz y la armonía universales. Estos principios son considerados como el Código Internacional del Trabajo, en conjunto con las convenciones aprobadas en las diversas conferencias internacionales del trabajo»: Moisés POBLETE TRONCOSO. *Algunas manifestaciones de la Colaboración social de los países americanos en el terreno internacional*. Editorial Jurídica Argentina, Buenos Aires 1941, p. 10.

(54) Oficina Internacional del Trabajo. *Código Internacional del Trabajo 1955*. Prólogo. Ginebra 1957. Vol I, p. LXXV.

(55) David Belloch: *La América Latina y los Standares Internacionales del Trabajo*. Revista Internacional del Trabajo, op.cit, p. 432.

Pero, al mismo tiempo, ese proceso vino a cristalizar una aspiración panamericana, que desde los primeros años del Siglo XX postulaba la necesidad de una suerte de legislación internacional del trabajo. El Congreso de Tucumán, en Argentina, de 1916 aprobó «un voto para vincular a todos los países de la América Latina en una obra común de legislación obrera». Tiempo después, el Congreso de Previsión Social de Rio de Janeiro, reunido en 1923 y que contó con la asistencia «de casi todos los países de América, aprobó una serie de recomendaciones sobre cuestiones fundamentales de legislación y de política social americana, que deberían servir de base a la acción del continente». Por fin, el Congreso Internacional de Economía Social de Buenos Aires, reunido en diciembre de 1924, abordó importantes temas de legislación obrera y de previsión social.

Ese mismo año, la Va. Conferencia Panamericana celebrada en Santiago de Chile incorporó en su declaración final -prácticamente de manera textual- la Carta del Trabajo de Versailles. Incluso en esas mismas conclusiones, la Va. Conferencia recomendó a los Estados de la Unión la adopción en sus leyes del siguiente principio, establecido en la legislación de los Estados Unidos de América, concretamente en la Clayton Anti Trust Act de 1914: «No debe considerarse el trabajo humano como mercadería o artículo de comercio», paradigma que precedió, veinte años exactamente, a la Declaración de Filadelfia de 1944 que vino a recoger el mismo precepto.

Desde luego que esa década resultó una etapa crucial en el número y ritmo de ratificaciones pero, además, porque coincide con el momento fundacional de la codificación laboral en América Latina que inicia, propiamente, el año virtuoso de 1931 con la sanción de la Ley Federal del Trabajo de México y del Código del Trabajo de Chile⁽⁵⁶⁾. Con todo, y en procura de una secuencia histórica lo más rigurosa posible, es preciso puntualizar que desde comienzos del Siglo XX el proceso de codificación se había venido gestando⁽⁵⁷⁾. Desde luego que en Europa, el inicio de la corriente de la codificación venía de una larga tradición que, en relación al Derecho del Trabajo, el «Nuevo Derecho» (1928) como aquel libro clásico de Alfredo L. Palacios mencionaba, tuvo una influencia emblemática:

«Es así como desde fines del Siglo XIX, se hace sentir un deseo de codificación. Se opone a los códigos civiles la idea de un código del trabajo. En Francia, en 1898, Arthur Groussier presenta en la Cámara de Diputados un proyecto de ley tendiente a la elaboración de un código del trabajo y en seguida todo un movimiento de ideas, universitarias y parlamentarias, se manifiesta en este sentido. Nada tenía en realidad de extraordinario que ese pensamiento se formulará con prioridad en Francia. «Nosotros los latinos, nosotros los franceses, escribieron un día Charles Benoist (informe del Proyecto del Código del Trabajo a la Cámara, en 1905)

(56) «The tendency to codification: In the article published here in 1928 on labour legislation in Latin America reference was made to the definite tendency which could be noticed in many countries of The New World to codify their social legislation. This tendency, which is clear evidence of the existence of "labour law" as a separate branch of law, has spread with growing rapidity in recent years, the work of codification having been completed in Mexico, which has now its Federal Labour Code, and in Chile, where the Labour Code was adopted on 13 May 1931». Moisés POBLETE-TRONCOSO: *Recent Advances in Labour Legislation in Latin America* (1928-1934). *International Labour Review*, Vol. XXX, July 1934, p. 62.

(57) *Videm*. Moisés POBLETE Y TRONCOSO: *La Orientación de la Legislación Social en la América Latina*. Madrid, 1929. Imprenta y Encuadernación de los Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa De Los Ríos, pp. 5-7.

nosotros hemos sido siempre, en cierto modo, hombres de un solo libro: *homines unius libri*»⁽⁵⁸⁾.

Lo cierto es que tan temprano como en 1904, en la Argentina se preparó, bajo la dirección del Dr. Joaquín V. González, un proyecto de código del trabajo, presentado al Congreso de la Nación el 06 de mayo de ese año bajo la denominación de «Ley Nacional del Trabajo» (art. 2 del proyecto). El 08 de junio de 1921, y bajo el Gobierno de Hipólito Irigoyen, se presentó ante el Congreso otro proyecto -este sí denominado Código del Trabajo, según el artículo 1.º del mismo- que no cristalizó al final.

A propósito de evidenciar la influencia de la OIT en el momento fundacional del Derecho Laboral Latinoamericano, conviene citar el mensaje del presidente Irigoyen al presentar el proyecto ante el Congreso de la Nación Argentina:

«Tiene, por tanto, este proyecto de Código de Trabajo como fundamento las condiciones básicas de la justicia social: incorpora a su articulado las disposiciones aprobadas por las Conferencias de Washington (1919) y de Génova (1920), en las que los representantes del Gobierno argentino sostuvieron las doctrinas más amplias de la época»⁽⁵⁹⁾.

En 1928 se conoció otro proyecto redactado por el Senador Molinari. Más tarde, el Presidente Marcelo Torcuato de Alvear designó una comisión presidida por el Dr. Carlos Saavedra Lamas que redactó un muy completo proyecto de código que en su día fue evaluado por los servicios técnicos de la OIT con juicio muy favorable: «Dejando a un lado las sugerencias de detalle que las diversas Secciones técnicas han hecho sobre el interesante proyecto de Código del Trabajo argentino, es opinión unánime que significa el mas completo esfuerzo que se haya realizado hasta el presente en materia de codificación de la legislación del trabajo en América»⁽⁶⁰⁾.

En el prefacio a la edición que se hizo de este proyecto, Albert Thomas, Ex Ministro de Estado de Francia y Ex Director del Bureau International du Travail, escribía destacando la influencia de las Normas Internacionales del Trabajo en este proyecto.

«... todo esfuerzo de codificación no puede ignorar tampoco en el día de hoy la existencia de las normas internacionales. El nuevo proyecto de Código Argentino ha debido así armonizar las leyes nacionales con las Convenciones o Recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo. Fue en tal concepto, sin duda, que el Dr. Saavedra Lamas solicitó el juicio y la aprobación crítica de su trabajo por el Bureau International du Travail»⁽⁶¹⁾.

En Brasil, en 1918, la Comisión de Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados opinó favorablemente sobre un proyecto de Código del Trabajo. En 1921 en Chile se preparó un proyecto de Código del Trabajo. En Colombia, en 1925, el Ministerio de Industria había pre-

(58) Albert THOMAS. Prefacio al *Código Nacional del Trabajo*. Dr. Carlos Saavedra Lamas, Tomo I. Editorial La Facultad, de Juan ROLDAN y Cía. Florida 359, Buenos Aires, 1933. p. VI.

(59) A. Fabra Ribas, *op. cit.*, pp. 189-190.

(60) Estudios y observaciones críticas formuladas por los servicios técnicos del Bureau International du Travail (Société Des Nations) al Proyecto de Código del Trabajo. Exposición del Sr. Poblete Troncoso consignando el juicio que a los técnicos del B.I.T les mereciera el Proyecto, *Apud*, *Código Nacional del Trabajo*. Dr. Carlos Saavedra *op.cit.*, pp. 841-842.

(61) Albert THOMAS. Prefacio al *Código Nacional del Trabajo*. Dr. Carlos SAAVEDRA LAMAS, *op cit.*, p. VII.

sentado un proyecto de Código del Trabajo. En el Ecuador, por su parte, el Ministerio de Previsión Social, Trabajo y Agricultura presentó a la consideración del gobierno nacional, con fecha 31 de octubre de 1927, un esquema de un proyecto de Código del Trabajo.

En Panamá, tan pronto como el 22 de noviembre de 1926, el Diputado D. D Turner presentó un proyecto de Código del Trabajo. Por fin, el Uruguay, en 1927, conoció un proyecto de código redactado por el Director de la Oficina Nacional del Trabajo, Dr. César Charlone, que fue sometido a la Cámara de Representantes de la República Oriental en noviembre de ese mismo año.

Se trata, el de la *Codificación*, de un proceso sostenido y de onda larga que culmina al comienzo de los años sesenta del Siglo pasado, marcando un ciclo perfectamente secuencial que duró unos cuarenta años: Chile y México, en 1931, Venezuela, 1936, Ecuador 1938, Bolivia 1939, Brasil y Costa Rica 1943, Nicaragua 1945, Guatemala y Panamá 1947, Colombia 1948 (Código Procesal del Trabajo) y 1950 (Código Sustantivo del Trabajo)⁽⁶²⁾; la República Dominicana 1951, Honduras 1959, Paraguay y Haití 1961, y, por fin, El Salvador en 1963. A la fecha de hoy, sólo Uruguay, Perú y Argentina, no adoptaron códigos o leyes generales del trabajo -dato del todo curioso pues fueron esos países, como se evidencia, de los primeros que se aproximaron al proceso de codificación y que avanzaron los primeros textos en este sentido- lo que no quiere decir que no tengan una amplia legislación del trabajo y lo que no soslaya, tampoco, que algunos textos, como la Ley del Contrato de Trabajo de la República Argentina de 1976, resultase materialmente un código, al menos en lo que hace a la regulación de las relaciones individuales de trabajo⁽⁶³⁾. En el plano de la doctrina, ya para el comienzo de la década de los treinta comienzan a publicarse textos latinoamericanos sobre la relación de la OIT y los sistemas legislativos nacionales⁽⁶⁴⁾.

Pero la influencia evidente de la OIT en ese momento fundacional, más aun si se considera que un buen número de ratificaciones se produjeron aún antes de que la mayoría de los países Latinoamericanos hubieran sancionado Códigos del Trabajo o Legislaciones Generales -según la denominación que se adoptó en cada caso- aunque sí leyes especiales sobre uno u otro tópico- algunas de las cuales datan de finales del siglo XIX y los primeros años del Siglo XX pero, en todo caso, antes de la fundación de la OIT en 1919- no puede obviar que al menos en ese primer momento prevalecía en la América Latina una visión *dualista* del orden jurídico.

La misma partía de una radical diferenciación y desconexión entre el ordenamiento interno y el internacional, lo que con mucho debilitó, inicialmente al menos, la eficacia de las Normas Internacionales del Trabajo (NIT's) en el ámbito jurídico interno al postularse su

(62) Se alude al Código que tuvo en la Ley 10a. del 20 de noviembre de 1934 (Diario Oficial No. 22.746, de 27 de noviembre de 1934) «Sobre perdida y rehabilitación de derechos políticos y por la cual se establecen algunos derechos de los empleados» su antecedente directo. Entre los artículos 12 y 20 (último) de su texto la Ley 10a. estableció disposiciones sobre la definición de empleado particular y de patrono (art. 12), las formalidades del contrato de trabajo (art. 13), el derecho a las vacaciones, auxilio de enfermedad y auxilio de cesantía (art. 14), sobre la jornada máxima de trabajo (art. 15), servicio militar obligatorio (art. 16), empleados extranjeros y colombianos (art. 17), solución de conflictos del trabajo (art. 18), irrenunciabilidad de las garantías establecidas por esta Ley (art. 19), y excepciones al régimen de descanso semanal (art. 20).

(63) Ley No 20.744. Texto ordenado por Decreto 390/76. Ley de Contrato de Trabajo. Buenos Aires, 13 de mayo de 1976. Boletín Oficial, 21 de Mayo de 1976.

(64) Vid, por todos, el libro de Tomas Romero H, *La Organización Internacional del Trabajo y la Legislación Social de Chile*, Santiago 1930.

naturaleza estrictamente *programática* y su aplicación derivada o condicionada a la sanción, *ex post*, de una ley nacional de desarrollo o reglamentación del convenio internacional. Consecuentemente, los convenios eran reconocidos -en general- no más que como fuentes de carácter *programático*, incapaces por tanto de hacer surgir *hic et nunc* derechos subjetivos, al menos directamente. Corolario de todo ello, les estaba negada su justiciabilidad.

Al mismo tiempo, esa secuencia de integración de las Nit's en el ordenamiento jurídico interno no siguió siempre un guion predeterminado: en una perspectiva *kelseniana*, entendiéndose por ello un plano piramidal y descendiente de los distintos niveles de legalidad que, como tal, baja desde el punto más alto del vértice (las Constituciones o, incluso, las normas supranacionales, según el rango que en cada sistema constitucional se le asigne a uno u otro), hasta las normas de rango o jerarquía inferior, los países que incorporaron antes a su ordenamiento jurídico interno (por la ratificación de los instrumentos) los Convenios Internacionales del Trabajo, estaban obligados a legislar para que la ley nacional se adaptara o resultase conciliable con las normas internacionales del trabajo o, en los términos del art. 405 del Tratado de Paz de Versalles: «S'il s'agit de un projet de convention, le Membre qui aura obtenu le consentement de l'autorité ou des autorités compétentes communiquera sa ratification formelle de la convention au Secrétaire général et prendra telles mesures qui seront nécessaires pour rendre effectives les dispositions de ladite convention»⁽⁶⁵⁾.

Con todo, ese proceso de integración de las NIT's en el orden jurídico interno, valga la pena insistir, no siempre fue uniforme. El caso de Chile, en los primeros años de la década de los veinte, muestra un camino ciertamente inverso: en 1921, el presidente Arturo Alessandri Palma encarga a un notable jurista, luego el primer corresponsal de la OIT en Chile, en 1937, Moisés Poblete Troncoso, profesor de la Universidad de Chile, a la sazón, la redacción de un proyecto de Código del Trabajo y de Previsión Social⁽⁶⁶⁾. Este Código no se adoptó, si bien, y ya durante el gobierno del General Ibáñez del Campo, se sanciona el Código del Trabajo⁽⁶⁷⁾, que refundió en un solo texto casi todas las leyes laborales anteriores y, especialmente, las dictadas entre 1924 y 1925, excluyendo la materia de previsión social, texto este que partió lógicamente de las bases de aquel Código de 1921, que considerando su fecha, dos años después de la fundación de la OIT y cuatro años antes de la ratificación, por Chile, del Convenio No. 1 sobre jornada de trabajo en la industria, resulta admirablemente precursor. Es un tópico ya reiterar que el Código Chileno, junto a la Ley Federal del Trabajo de México, del mismo año de 1931, tuvieron una influencia decisiva en el surgimiento de los códigos de trabajo latinoamericanos que comenzaron a promulgarse a partir de esa década.

Es constatable que si alguna vocación tuvo la legislación laboral latinoamericana desde su surgimiento, fue la de procurar acomodarse a los términos de las NIT's que en conjunto conformaban el entonces reconocido como Código Internacional del Trabajo. En efecto, el Código Chileno de 1931 decía así en sus considerandos: «(...) 6.0. Que el Gobierno de Chile, como miembro de la Organización Internacional del Trabajo y en cumplimiento de los Tratados suscritos por él, está obligado a adaptar su Legislación a los Convenios Internacionales

(65) Negrillas nuestras.

(66) El Dr. POBLETE TRONCOSO, años después, organiza la 1ª. Conferencia Regional de los Estados Americanos miembros de la OIT celebrada en Santiago de Chile en 1936, entre otros tantos datos biográficos que resultaría de interés destacar.

(67) DFL No. 178, publicado en el Diario Oficial de 28 de mayo de 1931.

ratificados por nuestro país y a introducir reformas legales que hagan posible la ratificación ulterior de los demás Convenios aprobados por la Conferencia Internacional del Trabajo».

Por su parte, y bajo la misma orientación, el 13 de junio de 1932, el Secretario de Estado de la República de Cuba, Orestes Ferrara, dicta un Decreto en cuyos considerandos se lee: «POR CUANTO: No obstante haber ratificado Cuba dieciséis Convenios de los concluidos por la Conferencia Internacional del Trabajo en sus distintas reuniones, no se ha procedido a adaptar nuestra legislación nacional obrera a las disposiciones de aquellos y, observado este hecho por la referida Conferencia Internacional, reiteradamente lo ha advertido a este Centro, recordando lo que establecen los artículos 405 y 408, Parte XIII, del Tratado de Versalles y los artículos correspondientes de los demás Tratados de Paz (.....) Resuelvo: Primero: Nombrar una Comisión para que estudie y proponga la conveniente adaptación de nuestra legislación nacional obrera a las disposiciones de los Convenios concluidos por la Conferencia Internacional del Trabajo en sus distintas reuniones, en relación con aquellos que la República ha ratificado y desea poner en vigor (...)»⁽⁶⁸⁾.

En un discurso pronunciado, en la apertura de la tercera reunión de la Comisión Consultiva Interamericana de la Organización Internacional del Trabajo, en San José, Costa Rica, el 17 de Octubre de 1972, el Director General de la OIT, Wilfred Jenks, afirmaba lo siguiente, que bien puede servir de recapitulación de lo apuntado hasta ahora:

«Siempre ha existido una relación especial entre las Américas y la OIT. Fue precisamente en la Sala de las Américas de la Unión Panamericana en Washington DC, que se celebró hace 53 años la primera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Nuestras actividades regionales en el mundo fueron iniciadas hace casi 37 años en Santiago de Chile, ciudad en la que se reunió la primera conferencia regional de la OIT. Fue en las Américas, en los últimos años treinta y en los primeros años cuarentas, en donde iniciamos nuestro programa de cooperación técnica en el mundo»⁽⁶⁹⁾.

III. LA PRIMERA MISIÓN DE LA OIT PARA PRESTAR ASISTENCIA TÉCNICA DIRECTA A UN ESTADO MIEMBRO EN LA REDACCIÓN DE UN PROYECTO DE LEY DEL TRABAJO: VENEZUELA, 1936: DAVID H. BLELLOCH, EL «EXPERTO SUIZO». C. WILFRED JENKS, 1938.

1936, decía el Dr. Rafael Caldera Rodríguez, fue «aquel año de efectos indelebles»⁽⁷⁰⁾ en la historia de Venezuela, también desde luego desde la perspectiva del Derecho del Trabajo. La exposición de Motivos del Proyecto de la Ley del Trabajo de Venezuela del 28 de abril de

(68) República de Cuba. Secretaría de Estado. Proyectos de Leyes sobre el Trabajo: Para adaptar nuestra legislación nacional obrera a los Convenios Internacionales del Trabajo ratificados por Cuba. Redactados por la Comisión nombrada con ese objeto por la Secretaría de Estado para ser remitidos por el Honorable Presidente de la República al Congreso Nacional, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 405 del Tratado de Versalles: La Habana, Rambla, Bouza y Ca. PI Y MARAGALL 33 Y 35. 1932.

(69) Mimeo, p. 4.

(70) Conferencia del individuo de número Dr. Rafael Caldera, el 16 de Marzo de 1977, en la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela. Apud, Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales/Academia de Ciencias Políticas y Sociales.-- Caracas.-- Vol. 36, No. 69-70 (1977), p. 28.

1936⁽⁷¹⁾, el primer código del trabajo del país según lo generalmente admitido -si bien Venezuela tuvo una Ley del Trabajo de 1928 de escasa o quizás nula aplicación- decía así:

«Hemos realizado el presente Proyecto de Ley del Trabajo, por indicación y con las instrucciones y sugerencias del ciudadano Ministro de Relaciones Interiores.

En nuestra labor han sido acogidas las bases legislativas y observaciones personales en la materia del señor David Belloch, Asesor Técnico accidental de la Oficina Nacional del Trabajo. Este extranjero, modesto y de rica preparación en el Derecho Obrero del mundo, ha hecho a la República, en esta ocasión, un meritorio servicio público que, en justicia, empeñará la gratitud del pueblo venezolano (...)

De manera que son los hechos sociales los que instan al desarrollo del Derecho Obrero en Venezuela. Por lo demás, el aprovechamiento de conocimientos y adelantos corrientes en leyes extranjeras -principalmente los inspirados por convenios y recomendaciones internacionales y los contenidos en las legislaciones iberoamericanas más adelantadas-, ha sido y es forzoso para el legislador nacional; puesto que en el país ya han surgido, y continuarán seguramente surgiendo, los mismos problemas que hicieron crear y desarrollar en otras partes los aludidos textos legislativos.

Pero no es aceptable, por supuesto, la ciega transcripción de preceptos extraños, sin atender a la mayor o menor facilidad de su arraigo y adaptación en el ambiente social venezolano. Porque si esos preceptos no llegan a responder, efectivamente, a urgencias sociales nuestras, resultarían postizos y de penosa asimilación por todos los sectores de la República.

Hechas estas breves consideraciones generales, haremos seguidamente una relación compendiada de las principales materias que integran el Proyecto (...) Caracas, 28 de abril de 1936. Alonso Calatrava, Rafael Caldera R»⁽⁷²⁾.

Una referencia puntual merece el paso de David. H. Belloch por Venezuela en 1936, ocasión de la primera misión enviada por la OIT a un país miembro para prestar asistencia técnica *in situ* en el marco de la redacción de una legislación del trabajo. 1936 es, por otras tantas y muy relevantes razones, un año especialmente referencial y virtuoso de la historia de la OIT en la América Latina.

Belloch, fue un funcionario de la OIT en Ginebra, de origen inglés y miembro de la *Fabian Society*. Llegaba a la Organización de la mano de su connacional, Harold Butler, quien había sustituido a Albert Thomas como Director General. Diógenes Escalante Ugarte, a la sazón, Embajador de Venezuela ante el Reino Unido había gestionado, por intermedio del venezolano Manuel Juan Arocha -diplomático que trabajaba en el Secretariado de la Sociedad de Naciones en Ginebra y quien, entre otras conexiones con la OIT, había sido delegado gubernamental a la 4ª. Conferencia Internacional del Trabajo de 1922- la designación de Belloch y su traslado a Caracas.

El Gobierno de Venezuela solicitó a la Oficina se designara un experto para que prestara asistencia técnica a la Oficina Nacional del Trabajo (ONT), adscrita al Ministerio de Rela-

(71) La Ley se sancionó el 16 de julio de 1936.

(72) Negrillas nuestras.

ciones Interiores y creada un mes antes, el 29 de febrero de 1936, para la elaboración del proyecto final de la Ley del Trabajo de 1936. Belloch llega a Caracas el 20 de marzo de 1936 -había partido del puerto de Dover en Inglaterra el 07 de marzo de ese mismo año- siendo designado Asesor Técnico Accidental de la Oficina Nacional del Trabajo⁽⁷³⁾. Ya en Caracas, cuenta el Dr. Rafael Caldera quién compartió con él de modo tan frecuente en aquellos meses, Belloch vivió como pensionista de la familia Coronil y se trasladaba a pie cada mañana a la ONT⁽⁷⁴⁾. La prensa venezolana de la época, al decir del mismo Belloch en su Informe de Misión, se refería a él como «el experto suizo»⁽⁷⁵⁾. Unos años después, en 1940, Belloch atendió una misión de asistencia técnica a La Paz-Bolivia de la cual resultó un informe que recomendaba modificaciones puntuales a la Ley General del Trabajo Boliviana de 1939⁽⁷⁶⁾.

El 28 de abril de 1936 el Dr. Diógenes Escalante, a la sazón Ministro de Relaciones Interiores del Gobierno presidido por el General Eleazar López Contreras, hizo entrega a las Cámaras Legislativas del proyecto de Ley del Trabajo que fue adoptado en julio de 1936. David Belloch⁽⁷⁷⁾ permaneció varios meses más en Venezuela, «para colaborar en la preparación de los reglamentos administrativos apropiados»⁽⁷⁸⁾. El Reglamento de la Ley del Trabajo de 1936 se demoró más de lo que se previó inicialmente y, en ese contexto, el Gobierno decidió hacer frente a las críticas que se hicieron a la Ley ordenando una completa revisión, tanto de

(73) En el Informe que David. H. BLELLOCH rindió al regresar de esta misión y que despachó con fecha 25 de enero de 1937, escribía: «By telegram dated 5 February 1936, the Venezuelan Minister of Foreign Affairs asked the Secretary-general of the League of Nations to supply an expert on labour legislation to collaborate for six months with the body which it was intended to set up in order to study such legislation: This telegram was passed on the Director of the international labour Office. In response to the latter's request for further details, the Venezuelan Government explained that it was desired that the expert whose services were requested should come immediately as a technical adviser to the national commission for the reform of existing labour legislation. As a result of this exchange of telegrams, I sailed from Dover on 7 March, reaching Venezuela on 20 March, and stayed there until 21 October, my mission having been prolonged for one month at the request of the Venezuelan Government».

(74) Conferencia del individuo de número Dr. Rafael Caldera, el 16 de Marzo de 1977, en la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela, op. cit, p. 31.

(75) En el mismo Informe de Misión escribió Belloch de puño y letra: «The fact that I came from "Geneva" seemed to mean very little to the average Venezuelan. I was frequently referred to in the press as a "Suisse expert"».

(76) Decreto-Ley de 24 de mayo de 1939, elevado a Ley de la República el 08 de Diciembre de 1942. El informe se publicó con el siguiente título: Legislación del Trabajo en Bolivia: Informe y recomendación del Jefe-Ayudante de la Sección de Derecho e Inspección del Trabajo de la Oficina Internacional del Trabajo: La Paz. Editorial Fénix, 1940.

(77) «... el Sr. David Belloch, miembro de la sociedad fabiana y a quien se confió, según su propio testimonio, la primera misión de asistencia técnica que la Oficina Internacional del Trabajo ha realizado en el mundo. Fue en efecto en Venezuela donde tuvo lugar esa primera misión, y a él se le encargó colaborar con sus conocimientos técnicos a la redacción de la primera ley del trabajo que la Venezuela de entonces, que acababa de salir de una larga dictadura, iba a adoptar para regir sus relaciones sociales. El Sr. Belloch realizó una labor estupenda, fue contratado por un venezolano a quien es justo recordar, el Embajador Diógenes Escalante, que fue embajador en diversos países europeos y luego fue nombrado Ministro de Relaciones Interiores por el Gobierno del Presidente Eleazar López Contreras. Quizás estuviera influido por otro venezolano ilustre a quien es justo recordar, el Sr. Manuel Arocha, quien desde el exilio, había pasado largos años al servicio de la Sociedad de las Naciones. Lo cierto es que Belloch realizó una gran labor, y el mismo puso de manifiesto los problemas, circunstancias y emociones que le llevaron a realizar un trabajo para el cual no se había preparado previamente; pero su labor de asistencia técnica fue verdaderamente ejemplar, y su norma fue la empatía, entender el sentimiento, la realidad y la naturaleza del pueblo al cual iba a servir, de tal manera que, según su propio testimonio, la labor le resultó mucho más fácil cuando se le solicitó para prestar asistencia técnica en otros países de América Latina y de todo el mundo...» (Alocución de su excelencia el Presidente de la República de Venezuela, Dr. Rafael Caldera Rodríguez, ante la 86ª, sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1998).

(78) BLELLOCH, David. 1941. *La América Latina y los Standares Internacionales del Trabajo*, op. cit, p. 444.

ella como del Reglamento, reuniéndolo en la forma de un Código del Trabajo⁽⁷⁹⁾. Con ese cometido, de nuevo el Gobierno de Venezuela solicitó a la OIT asistencia técnica dirigida a prestar apoyo, en Caracas directamente, a los redactores del Proyecto. Respondiendo afirmativamente, la Oficina destacó al Sr. C. Wilfred Jenks, años más tarde Director General de la OIT (1970-1973), quien permaneció en Venezuela poco menos de un año. De allí resultó el Proyecto del Código del Trabajo de 1938, que si bien no fue adoptado fue reconocido por su notable factura técnica.

En justificación de lo que se afirma, tómesese en cuenta que en la Nota Explicativa («Método seguido en la codificación y anotación de las disposiciones de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo contenidas en el "Código Internacional del Trabajo"», se lee que «el plan general adoptado en el Código de 1939, era una adaptación del seguido en el Proyecto de Código del Trabajo, 1938, de Venezuela (Imprenta Nacional, Caracas, 1938), el cual se inspiraba más que ningún otro código o proyecto de código nacional del trabajo en los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo»⁽⁸⁰⁾.

Este hecho justifica un especial reconocimiento a Jenks, igual al que merecerían los integrantes de la Comisión Ministerial que tuvo a su cargo la redacción del proyecto, que alcanzó a 931 artículos, y de la que formaron parte los Dres. Tito Gutiérrez Alfaro, José Quintero García, Fernando Amores y Herrera y Carlos Tinoco Rodil.

Jenks tuvo estrechos vínculos con la América Latina quien le devolvió gratitud y reconocimiento por sus invalorable aportes. Entre otros, la Universidad de Costa Rica (UCR), en un acto solemne celebrado en San José el 26 de abril de 1973, le entregó el Doctorado Honoris Causa, por su abnegada labor en pro de los derechos de los trabajadores⁽⁸¹⁾. Un año después, en 1974, el Ministerio del Trabajo del Perú le condecoraba con la Orden del Trabajo en el Grado de Gran Oficial.

En 1940, se adoptó la Ley del Seguro Social Obligatorio de Venezuela cuya preparación contó con la participación fundamental del Dr. Antonio Zelenka, a la sazón Director del Servicio de Seguridad Social de la OIT, y de otro funcionario de la Organización, Oswald Stein, quien muriese en un accidente al regresar a Canadá -desde Venezuela- donde la Oficina Internacional del Trabajo tenía su sede por razón de la 2da Guerra Mundial⁽⁸²⁾.

(79) Ciertamente, «la primera intención del nuevo Gobierno fue la de hacer aplicar la Ley de 1928, haciéndole algunas reformas relativamente sencillas, pero la opinión pública se pronuncio tan decididamente a favor de una Ley más avanzada, que el Gobierno decidió someter al Congreso un proyecto de ley que prácticamente era un código del trabajo»: David BLELLOCH, *La América Latina y los Standares Internacionales del Trabajo*, op. cit, p. 444.

(80) *Videm*. Oficina Internacional del Trabajo. *Código Internacional del Trabajo 1955*. Ginebra 1957. Vol I, p. XCVI, Nota al pie No. 1. Publicado en dos volúmenes bajo la dirección, al igual que el Código Internacional del Trabajo de 1939, del Dr. C. Wilfred JENKS, quien para la preparación de la versión castellana fue apoyado decisivamente por el Dr. Manuel ARAOZ Y BALSEYRO, Doctor en Derecho de la Universidad de La Habana y funcionario de la División Jurídica de la Oficina.

(81) JENKS participó en la creación del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y, a su vez, hizo posible que existiera, de forma permanente, una ayuda técnica para que este Instituto alcanzara sus objetivos satisfactoriamente. La distinción se entregó por acuerdo del Consejo Universitario, sesión 1920, artículo 5, del año 1972.

(82) *Videm*, Conferencia del individuo de número Dr. Rafael Caldera, el 16 de Marzo de 1977, en la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela., op. cit, p. 34.

IV. LAS NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO (NIT'S) COMO FUENTES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO NACIONAL

Ahora bien, con independencia del particular contexto histórico y de los antecedentes de cada país, lo cierto es que la influencia de la OIT en el momento fundacional del Derecho Laboral Latinoamericano quedó registrada de muchas maneras⁽⁸³⁾. En la ocasión de la sesión inaugural de la 1a. Conferencia Regional de los Estados de América miembros de la OIT, celebrada en Santiago de Chile en enero de 1936, el Presidente del Consejo de Administración, Sr. Walter Riddell, sostuvo que «la obra legislativa de la Conferencia Internacional del Trabajo, en ninguna parte ha inspirado progresos tan reales como en el continente americano».

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

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

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

El art. 15 del Código finalmente sancionado⁽⁸⁴⁾ es de este tenor:

«Los casos no previstos en este Código, en sus Reglamentos o en sus leyes supletorias o conexas, se resolverán de acuerdo con los principios generales de Derecho de Trabajo, la equidad, la costumbre o el uso locales; y en defecto de éstos se aplicarán, por su orden, **las disposiciones contenidas en los Convenios y Recomendaciones adoptados por la Organización Internacional del Trabajo** en cuanto no se opongan a las leyes del país, y los principios y leyes de derecho común»⁽⁸⁵⁾.

Nótese como, en este caso, el reconocimiento de las normas de los instrumentos de la OIT, ora Convenios y/o Recomendaciones, no exige su ratificación, refiriendo a los primeros

(83) «The fundamental importance of all these ratifications lies in the fact that principles of The International Labour Conventions have inspired the social legislation which these countries have to enact in order to fulfil the obligations undertaken by ratifying. The incentive to legislation which ratification provides will thus widen the scope of application and confirm the universality of the principles laid down in the Treaty of Versailles»: Moises POBLETE-TRONCOSO: *Recent Advances in Labour Legislation in Latin America* (1928-1934). *International Labour Review*, op. cit, p. 60.

(84) Ley 2 de 21 de agosto de 1943 y publicada en el Diario Oficial La Gaceta 192 del domingo 29 de agosto de 1943.

(85) Negrillas y cursivas nuestras.

naturalmente, apenas sí la adopción del mismo. Ello, a la larga, no dejará de tener consecuencias trascendentales en la doctrina y, especialmente, en la jurisprudencia costarricense y evidencia una doble valencia de las NIT's: de una parte, como integrantes del orden jurídico interno, una vez incorporadas al mismo, vía la ratificación, en el caso de los instrumentos abiertos a esa posibilidad, se entiende; de la otra, como fuente de inspiración, de aplicación o de interpretación, cuando no lo estén, ora porque el convenio no haya sido ratificado, bien porque siendo una recomendación no está abierta a ella.

En el primer caso y derivado del *efecto de incorporación-integración* de las NIT's al orden jurídico interno -con lo que aquellas se suman al sistema de fuentes- servirán para interpretar la legislación de origen interno, para resolver *conflictos de colisión* entre normas que pueden o no tener, por cierto, el mismo rango y, por fin, acaso la consecuencia más trascendental, para llenar lagunas o *gaps* del ordenamiento.

En Costa Rica, y para calibrar la influencia de onda larga de aquella disposición sancionada con el art. 15 de su Código del Trabajo de 1943, acaso sería de interés comentar, a modo de ejemplo, que la institución del *fuero sindical* llegó al ordenamiento interno de la mano de un fallo -el celeberrimo Voto 5000-93- que reconoció esa modalidad reforzada de tutela de la estabilidad en favor de representantes sindicales por virtud de la aplicación directa de los Convenios 87, 98 y 135, aun antes de que el Código del Trabajo fuese modificado para agregar al Título V (De las organizaciones sindicales) un Capítulo III, intitulado, «De la protección de los derechos sindicales»⁽⁸⁶⁾.

Por su parte, el art. 18 del Código del Trabajo de Honduras⁽⁸⁷⁾, a propósito del tópico que interesa, parece claramente influido por su equivalente del Código costarricense:

«Los casos no previstos por este código, por sus reglamentos o por las demás leyes relativas al trabajo, se deben resolver, en primer término, de acuerdo con los principios del derecho del trabajo; en segundo lugar, de acuerdo con la equidad, la costumbre o el uso locales, en armonía con dichos principios; y por último **de acuerdo con las disposiciones contenidas en**

(86) «Además de los principios generales transcritos, en el ámbito laboral la libertad de asociación y su consecuente derecho de representación en beneficio de los trabajadores se encuentran reconocidos, organizados y protegidos tanto por el Código de Trabajo como por convenios específicos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobados por la Asamblea Legislativa y aplicables en Costa Rica de conformidad con el artículo 7 de la Constitución Política, que establece la autoridad de los convenios como superior a las leyes. En el caso concreto y en lo que al despido se refiere, es obligatorio aplicar el convenio de la OIT N 135 denominado Convenio Relativo a la Protección y Facilidades que deben otorgarse a los Representantes de los Trabajadores en la Empresa, que se halla vigente y aprobado mediante Ley N 5.968 del 9 de noviembre de 1976 (...) La limitación descrita en el Considerando Cuarto, es plenamente aplicable a la situación en examen dado que, el empleador no puede obstaculizar la libertad de asociación. Respecto del despido, si bien en términos generales existe autorización legal para dar por terminado el contrato de trabajo sin justificación, previo pago de las prestaciones sociales, tal facultad patronal es nula cuando se aplique a los trabajadores nombrados como representantes, debidamente acreditados ante el órgano público que determine la ley, pues de lo contrario se estaría desestabilizando una organización de los trabajadores, en clara violación de la Constitución Política (artículo 60), del Código de Trabajo (artículo 70), del artículo 1 de los Convenios de la OIT números 98 y 135 y del artículo 8 del número 87 de la OIT, convenios que han sido aprobados por la Asamblea Legislativa, según quedó señalado» (Exp. N.º 1214-S-93 N 5000-93), del 8 de octubre de 1993. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

(87) Promulgado bajo la administración del Dr. Ramón Villeda Morales, médico pediatra de profesión, quien dispuso el Ejecutarse del Código en Tegucigalpa, D. C., el 1o. de junio de 1959. Decreto 189-59, publicado el 15 de julio de 1959, La Gaceta no. 16.827.

los convenios y recomendaciones de la organización internacional del trabajo, y los principios del derecho común, jurisprudencia y doctrina»⁽⁸⁸⁾.

Expertos de la OIT prestaron asistencia técnica para la redacción de este proyecto.

El art. 13 del Código Duvalier del Trabajo de Haití (1961), sancionaba en relación a lo mismo y bajo el Título preliminar, *Principes generaux*:

«Toutes les fois qu'il n'existera pas de textes, exactement applicables à l'espèce en litige, seront appliqués:

- 1) les principes découlant du présent Code;
- 2) les dispositions régissant des cas ou des matières de même nature;
- 3) la jurisprudence;
- 4) la coutume ou l'usage;
- 5) la doctrine;

6) les conventions et recommandations adoptées par l'organisation et les Conférences Internationales du Travail dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux lois sociales nationales et aux principes du droit commun qui ne sont pas en contradiction avec ceux du travail, et ce, dans un esprit d'équité»⁽⁸⁹⁾.

En el *Code du Travail de 1984*⁽⁹⁰⁾ aquella disposición se modificó sensiblemente, lo que no deja de sorprender pues con todo y que en los considerandos del texto se lee: «Considérant qu'il convient d'actualiser le Code du Travail voté le 12 septembre 1961 en tenant compte des normes internationale établies par certains conventions de l'Organisation internationale du travail ratifiée par la République d'Haïti», al final la disposición quedó redactada así:

«Toutes les fois qu'il n'existera pas de textes exactement applicables à l'espèce en litige, seront appliquées:

- 1° les dispositions légales régissant des cas ou des matières de même nature;
- 2° la doctrine et la jurisprudence;
- 3° la coutume ou l'usage».

Al mismo tiempo, y de ordinario, la admisión del carácter de fuente supletoria de las NIT's respecto de la legislación nacional del trabajo se admitió explícitamente: El Código del Trabajo de Nicaragua en su Título I, Principios Fundamentales (IX) dispone: «Los casos no previstos en este Código o en las disposiciones legales complementarias se resolverán de acuerdo con los principios generales del derecho del trabajo, la jurisprudencia, el derecho

(88) Negrillas y cursivas nuestras.

(89) *Code Du Travail François Duvalier*. Donné à la Chambre Législative, à Port-au-Prince, le 12 Septembre 1961, An 158ème. De l'Indépendance. Le Président: LUC F. FRANÇOIS Les Secrétaires: GERSON ZAMOR, FRANCK DAPHNIS AU NOM DE LA REPUBLIQUE Le Président de la République ordonne que la Loi ci-dessus soit revêtue du Sceau de la République, imprimée, publiée et exécutée. Donné au Palais National, à Port-au-Prince, le 6 octobre 1961, An 158ème. de l'Indépendance. Dr. FRANÇOIS DUVALIER (...). Negrillas nuestras.

(90) Décret du 24 février 1984 actualisant le Code du travail du 12 septembre 1961.

comparado, la doctrina científica, los convenios internacionales ratificados por Nicaragua, la costumbre y el derecho común»⁽⁹¹⁾.

En la misma línea, el Código del Trabajo de Guatemala⁽⁹²⁾:

Artículo 20.

«El contrato individual de trabajo obliga, no sólo a lo que él establece, sino:

a) a la observancia de las obligaciones y derechos que este Código o los convenios internacionales ratificados por Guatemala, determinen para las partes de la relación laboral, siempre, respecto a estos últimos, cuando consignent beneficios superiores para los trabajadores que los que este Código crea; y

b) a las consecuencias que del propio contrato se deriven según la buena fe, la equidad, el uso y costumbres locales o la ley»⁽⁹³⁾.

Pero, inclusive, aun cuando la Ley no incluyese una referencia general a los Convenios y a las Recomendaciones de la OIT como fuentes supletorias de inspiración, de aplicación o de interpretación, se dieron casos de delegaciones explícitas o directas para completar un orden interno mínimo de regulación de algún instituto jurídico. En efecto, el Código del Trabajo de Panamá⁽⁹⁴⁾ en su art. 22 dispone:

«Se permite la constitución y funcionamiento de agencias privadas de colocación de empleados, con o sin fines de lucro, siempre que no le cobren emolumento alguno al trabajador que solicita sus servicios.

El órgano ejecutivo reglamentará el funcionamiento de estas agencias, tomando en consideración los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (...)»⁽⁹⁵⁾.

El vigente Código del Trabajo de Cuba, por su parte, sancionó en su art. 214:

«Las administraciones de las entidades laborales deben atenerse al resultado del certificado médico para emplear a mujeres no comprendidas en el artículo anterior en las ocupaciones incluidas en los listados de puestos y actividades no recomendables para la mujer. Los listados de puestos y actividades no recomendables son aprobados y actualizados centralizadamente y en su confección se tienen en cuenta los convenios internacionales suscritos por Cuba en materia de protección e higiene del trabajo, los criterios médico-científicos, así como el progreso tecnológico y los cambios de las condiciones de trabajo»⁽⁹⁶⁾.

(91) LEY NÚM. 185, CÓDIGO DEL TRABAJO (LA GACETA, 30 DE OCTUBRE DE 1996, NÚM. 205, PÁGS. 6109-6190). Negrillas y cursivas nuestras.

(92) Decreto N.º 1441 de 29 de abril de 1961. Ley promulgada por el Presidente de la República, General José Miguel Ramón Ydígoras Fuentes en el Palacio Nacional de la Ciudad de Guatemala, el 5 de mayo de 1961. Este Código reformó el Código del Trabajo de 1947 promulgado por el Presidente Juan José Arévalo.

(93) Negrillas y cursivas nuestras.

(94) Decreto de Gabinete N.º 252 de 30 de diciembre de 1971, por el cual se aprueba el Código del Trabajo. Gaceta Oficial No. 17.040 de 18 de febrero de 1972.

(95) Negrillas y cursivas nuestras.

(96) La Ley núm. 49, de 28 de diciembre de 1984, por la que se promulgó el Código de Trabajo, fue publicada en la Gaceta Oficial, 23 de febrero de 1985, no. 2, página 17. Negrillas y cursivas nuestras.

V. LAS INFLUENCIAS CRUZADAS ENTRE LAS NIT'S Y EL DERECHO LABORAL LATINOAMERICANO: LA INFLUENCIA VERTICAL, LA HORIZONTAL Y LA INFLUENCIA INVERSA: A MODO DE COROLARIO

Como se ha tratado de evidenciar, influencias cruzadas signaron la incidencia de la OIT y de sus normas en el momento fundacional del Derecho del Trabajo Latinoamericano; *directas*, en veces, *indirectas* las más, lo que no deja de sorprender si se repara en que una visión *dualista* del orden jurídico reinó por mucho más tiempo del que hubiese sido deseable⁽⁹⁷⁾. Ciertamente, esa influencia se dio de un modo *vertical*, sea dicho intentando graficar la idea, desde que la ratificación de Convenios de la OIT precediese a la sanción de códigos del trabajo, lo que fue casi siempre una regla.

En todos los países latinoamericanos se ratificaron convenios de la OIT -en número y secuencia muy desigual, desde luego- antes de la sanción de códigos o de leyes generales del trabajo y ello fue mucho más relevante, naturalmente, en aquellos que ratificaron convenios *en bloc* y, más aún, en los países que -como el Uruguay- significaron el paradigma del modelo abstencionista por excelencia, en cuanto a la legislación laboral se entiende, que se conformó, más bien y en lugar de un código o ley general nacional, por los convenios de la OIT ratificados por la República.

Más aun, y de ello ha quedado muestra fehaciente, esa influencia fue reconocida incluso respecto de convenios no ratificados o cuando el número de ratificaciones era todavía incipiente. Ello explica que muchos códigos latinoamericanos reconocieran a los convenios de la OIT, no importa que no ratificados, como fuente supletoria de aplicación o de interpretación de la legislación interna.

A propósito de ello y de la Ley del Trabajo de Venezuela de 1936 decía Rafael Caldera Rodríguez en 1939:

«(...) aunque el País no haya ratificado sino aquellas cuatro convenciones⁽⁹⁸⁾, se puede afirmar que su legislación contiene los principios de otras numerosas e importantes convenciones internacionales del trabajo (...) La conducta de Venezuela, que sin haber ratificado sino 4, acoge en su legislación los principios generalmente aceptados en la legislación mundial contrasta así, por su seriedad, con la de otros países que han llenado de ratificaciones las casillas respectivas para mantener una legislación absolutamente divorciada de los textos que han consagrado como tratados internacionales»⁽⁹⁹⁾.

(97) «Also, vis-à-vis international law most Latin American countries are known to have monists systems of law, in that ratified international treaties and covenants, including ILO conventions, are integrated into the national legal system and prevail over national laws and regulations whenever a conflict arises between national and international law. Thus it is not uncommon for national judges to set aside national law and decide on the basis of ratified ILO standards if they hold that the former is in breach of obligations arising out of ratification of these standards». Arturo BRONSTEIN: *Labour law in Latin America: Some Recent (and not so Recent) Trends. The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations. Volume 26, March 2011, p. 21.*

(98) Convenios, 27, 4, 6 y 13.

(99) *Apud, Derecho del Trabajo. Ensayo de una exposición doctrinal de la materia analizando la situación venezolana y la legislación y jurisprudencia venezolanas*: Caracas. Tipografía La Nación, 1939, p. 81.

De otra parte, se dio una influencia *horizontal*, cuando la legislación de un país influyó en la de otro; partiendo del año virtuoso de 1931, con el Código del Trabajo de Chile y la LFT de México, y considerando que la codificación fue un proceso perfectamente cíclico y secuencial que se dio entre 1931 (Chile y México), como punto de partida, hasta la sanción del Código de El Salvador (1963), es obvio que las legislaciones que de modo más relevante influyeron en los códigos que estaban surgiendo habían sido influidas, a su vez, por los Convenios de la OIT, sobre todo cuando aquellos códigos fundacionales declaraban, ora en su texto sustantivo o en sus exposiciones de motivos, que perseguían, por sobre todo, conciliar los términos de la legislación interna con las normas internacionales del trabajo.

En la República Dominicana, para aportar una corroboración adicional sobre lo que se apunta, «en 1944 se dictó la Ley de Contratos de Trabajo, la cual reglamentó las relaciones obrero-patronales y finalmente en el año 1951 se dictó el *Código Trujillo del Trabajo*... Este Código se inspiró en la moderna legislación mexicana en la materia»⁽¹⁰⁰⁾.

Con todo, faltaba por destacar otra influencia que cerrara el círculo: *la influencia inversa*, esto es, la de la legislación nacional latinoamericana del trabajo en las NIT's. Ciertamente, resulta lógico y además así lo dispone el Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo que:

«Cuando se proponga inscribir en el orden del día de la Conferencia un punto que implique el conocimiento de la legislación de diferentes países, la Oficina presentará al Consejo de Administración un resumen sucinto de las leyes en vigencia y de las principales modalidades de su aplicación en lo que se refiere al punto propuesto. Dicho resumen deberá someterse al Consejo de Administración antes de que este adopte una decisión⁽¹⁰¹⁾», pero, y no obstante, en ocasiones la influencia de la legislación nacional -y regional en este caso- en las NIT's parece haber ido mucho más allá de una constatación sobre la manera en que se regula una determinada institución en el derecho comparado. En este sentido, valga para ejemplificar lo que se sugiere, es constatable la influencia del Derecho Latinoamericano del Trabajo en la Recomendación 198 de la OIT (2006), uno de los instrumentos de la Organización de seguro más esperados si se considera, de una parte, el vínculo inescindible de la materia con su mandato y, del otro, por el desafío que viene significando el problema de la determinación de la relación de trabajo en el escenario de *las relaciones de trabajo ambiguas o encubiertas* y, al mismo tiempo, de las modalidades de *relaciones triangulares de trabajo* que pueden acarrear trabajos no protegidos⁽¹⁰²⁾.

Ciertamente, la Rec. 198 concibe la determinación de la relación de trabajo a partir de dos instituciones de la más arraigada tradición en el Derecho Laboral Latinoamericano:

(100) Wenceslao VEGA B: *Historia del Derecho Dominicano*. 5ª. Edición (Nueva edición actualizada hasta 2002). Santo Domingo, 2003, p. 387.

(101) Art. 34.2.

(102) «Considerando que la protección de los trabajadores constituye la esencia del mandato de la Organización Internacional del Trabajo, y de conformidad con los principios establecidos en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 1998, y el Programa de Trabajo Decente; Considerando las dificultades que supone determinar la existencia de una relación de trabajo cuando no resultan claros los derechos y obligaciones respectivos de las partes interesadas, cuando se ha intentado encubrir la relación de trabajo, o cuando hay insuficiencias o limitaciones en la legislación, en su interpretación o en su aplicación» (Rec. 198 sobre la relación de trabajo, 2006. Considerandos).

a) *El principio de la primacía de la realidad*⁽¹⁰³⁾, por el cual la relación de trabajo deberá determinarse de acuerdo con los hechos relativos a la prestación de servicios y la remuneración del trabajador, no obstante cualquier otro arreglo contractual:

«II. DETERMINACION DE LA EXISTENCIA DE UNA RELACION DE TRABAJO

9. A los fines de la política nacional de protección de los trabajadores vinculados por una relación de trabajo, la existencia de una relación de trabajo debería determinarse principalmente de acuerdo con los hechos relativos a la ejecución del trabajo y la remuneración del trabajador sin perjuicio de la manera en que se caracterice la relación en cualquier arreglo contrario, ya sea de carácter contractual o de otra naturaleza convenido por las partes»⁽¹⁰⁴⁾.

b) *La presunción de la existencia de la relación de trabajo*, en caso de que concurren uno o varios indicios (*el haz de indicios*), cuando se de la prestación de un servicio personal:

«11. A fin de facilitar la determinación de una relación de trabajo, los Miembros deberían considerar, en el marco de la política nacional a que se hace referencia en la presente Recomendación, la posibilidad de:

(...)

b) consagrar una presunción legal de la existencia de una relación de trabajo cuando se dan uno varios indicios»⁽¹⁰⁵⁾.

Lo dicho obliga, con todo, a una precisión adicional: de una parte, no se sugiere que sean las anotadas instituciones extrañas a otros ordenes jurídicos y latitudes, pero sí que se quiere destacar que desde el momento fundacional del Derecho Latinoamericano del Trabajo, que situamos a comienzos de la década de los años treinta del Siglo pasado, todos los sistemas jurídicos nacionales latinoamericanos acogieron estas dos instituciones, cuyo sentido fue desde siempre intentar desvirtuar casos de simulación laboral y, al mismo tiempo, determinar la existencia de la relación de trabajo. Entre aquel momento y la adopción de la Rec. 198 mediaron nada menos que 75 años.

Así se delineó, hasta ahora al menos, la historia y la huella de ese encuentro virtuoso entre la OIT y la América Latina, influencia que se detuvo luego en otros dos ámbitos, tan trascendentales desde luego como aquel propiamente fundacional:

i. el de la adecuación progresiva de las leyes nacionales a las NIT's, donde el rol fundamental y protagónico ha correspondido naturalmente a los órganos de control de la OIT, y por fin;

ii. la influencia de las NIT's en el orden jurisdiccional interno una vez terminó de instalarse una visión *monista* del orden jurídico que sentó las bases para lo que ya resulta un paradigma: el uso progresivo y regular de las NIT's en la jurisdicción interna, laboral y constitucional, incluso.

Pero ello escapa al ámbito temático de estas líneas y esperará por un desarrollo más amplio.

(103) «Principio de la primacía de la realidad o de los hechos, frente a la forma o apariencia de los actos derivados de la relación jurídica laboral»: así lo consagra el *Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo (RLOT) de Venezuela de 1999*.

(104) Rec. 198.II.9.a.

(105) Rec.198. II. 11.b.

BIBLIOGRAFÍA

La intermediación en el mercado de trabajo: análisis y propuestas. Susana Rodríguez Escanciano. LA LEY, Madrid, 2012

En un momento particularmente dramático para el empleo se presenta por la Profesora RODRÍGUEZ ESCANCIANO, una monografía que trata uno de los comúnmente apuntados como puntos débiles de nuestro mercado de trabajo, la intermediación laboral; sin duda, es este uno de los temas más complejos y más necesitados de un estudio unitario y homogéneo que trate de poner orden en la dispersa normativa existente y dé noticia de las últimas reformas legislativas.

En momentos como los actuales en los que la recesión económica lleva a la destrucción de empleo una de las principales preocupaciones es conseguir la máxima eficiencia en la puesta en contacto entre demandantes de empleo y empresas y en el diseño de los caminos de empleabilidad. Tradicionalmente, el protagonismo en esta labor de intermediación laboral ha recaído en el servicio público de empleo estatal, sin embargo, en los últimos años se ha replanteado este diseño institucional centralizado y de carácter público y se han producido importantes reformas que, por un lado, han pretendido aumentar el peso de los servicios autonómicos de empleo y de otras entidades locales y, por otro, han pretendido dar paulatinamente entrada a los agentes privados. Estas reformas se han acentuado a lo largo del pasado año en el marco de las actuaciones que, desde que comenzó la crisis, se han ido sucediendo con el fin de paliar sus efectos en el desempleo.

La obra parte de una realidad indiscutible: los servicios de empleo ya no operan en un escenario en el que la situación de desempleo es excepcional, sino en un mercado de trabajo denominado transicional en el que son frecuentes los cambios de un empleo a otro acompañados de pasos por el desempleo. Como pone de manifiesto la autora, en este nuevo contexto el papel de los servicios de empleo ya no es favorecer de la manera más rápida posible la reincorporación al mercado de trabajo, sino crear un marco estable que coordine las políticas activas y pasivas de protección con el fin de favorecer las transiciones entre un empleo y otro sucesivo.

Esta progresiva modernización de los servicios de empleo y del resto de entes encargados de la mediación laboral se ha realizado a través de diversas intervenciones legislativas que han dado lugar a un régimen jurídico de difícil aprehensión. La obra de la Susana Rodríguez Escanciano se adentra en la maraña legislativa y la ordena ofreciendo un estudio exhaustivo, pormenorizado y clarificador del régimen jurídico de las diversas instituciones implicadas en la intermediación laboral, desde los servicios públicos de empleo, estatales y autonómicos, pasando por las agencias de colocación, las empresas de trabajo temporal y el fenómeno, más reciente, de los gabinetes de selección, *head hunters*, y otras agencias extrainstitucionales. En

este recorrido la autora hace justicia al título de la obra y combina el análisis exhaustivo de la normativa con la realización de propuestas de mejora.

Con este espíritu clarificador y constructivo la obra resuelve magistralmente en su primer capítulo uno de los temas más alambicados que plantea la intermediación en el mercado de trabajo: el del papel de cada una de las administraciones estatal, autonómica y local en la gestión de la oferta y demanda de mano de obra. Para ello, la autora supera la tradicional perspectiva laboral y tras un análisis de los diferentes instrumentos legales que han ido componiendo la actual distribución de competencias, desde los iniciales Reales Decretos de transferencias, pasando por la Ley de Empleo del año 2003 y las importantes modificaciones llevadas a cabo a través de la Ley 35/2010 y el Decreto 3/2011, ofrece un cuadro general de las competencias de las Comunidades Autónomas, de suma utilidad para el operador práctico. Se analizan detalladamente las concretas actuaciones que las Comunidades pueden desempeñar en la gestión de las políticas activas de empleo, en el fomento de la ocupación, en el diseño de itinerarios de inserción individualizados, en la tradicional intermediación a nivel nacional y europeo y en la formación profesional.

Los cambios más relevantes se han producido en lo referido a la gestión de las políticas activas de empleo y la formación profesional. La reforma del año 2010 y las sucesivas normas emanadas en el contexto de la crisis, han pretendido dar un mayor protagonismo a los servicios autonómicos de empleo con el fin primordial de adecuar la formación para el empleo a las necesidades de las empresas. Nuevamente, la virulencia de la crisis económica ha obligado a un alumbramiento sucesivo de normas con la esperanza de paliar los efectos sobre el empleo. La autora tiene en cuenta todas estas normas, tanto las provenientes del ámbito laboral (DL 1/2011 de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas, Decreto-ley 3/2011 de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo), como otras ajenas al ámbito laboral que en ocasiones suelen pasar inadvertidas (Ley 2/2011 de Economía Sostenible, Ley Orgánica 4/2011 que la complementa, etc.), el resultado es un estudio compacto y clarificador.

Una vez analizado el papel de los servicios públicos de empleo, los capítulos segundo y tercero de la monografía se dedican al estudio del papel de las agencias privadas de colocación y las empresas de trabajo temporal en la intermediación laboral en el mercado de trabajo. Nuevamente la autora lleva a cabo un recorrido minucioso a través de las diferentes normas internacionales y europeas que se han ido sucediendo hasta permitir la actuación de las agencias de colocación en la intermediación en el empleo. En el ámbito interno, el panorama normativo ha cambiado profundamente tras la reforma del año 2010 que permite a las agencias de colocación actuar con o sin ánimo de lucro, de forma autónoma o en colaboración con el Servicio Público de empleo y les permite, además, que asuman junto con las tradicionales funciones de intermediación las de orientación y selección del personal. La monografía realiza un esfuerzo de ordenación de las diferentes clases de agencias de colocación y de sus obligaciones a la luz de la nueva normativa, en este sentido, la obra ofrece el primer estudio en profundidad de la nueva normativa reguladora de estas agencias de colocación.

También en lo relativo a las empresas de trabajo temporal la monografía que se presenta ofrece el primero y más actualizado análisis de la nueva regulación de las Empresas de Trabajo

Temporal llevada a cabo por la reforma del año 2010, fruto, en parte, de la transposición de la Directiva 2008/104 y, en general, de la necesidad de revisar el marco legislativo vigente en pos del mejor cumplimiento de los objetivos de reducción del paro. La autora se adentra en uno de los temas más espinosos que han rodeado desde antiguo la regulación de las ETTs y que ha centrado buena parte del proceso de diálogo social que alumbró la reforma del año 2010: la ampliación de las actividades de las Empresas de Trabajo Temporal y la liberalización en la contratación del sector público. En este punto, tras realizar un análisis exhaustivo de la evolución legislativa de los últimos años y de las posibilidades que la normativa europea ha abierto, se muestra crítica con algunas de las soluciones adoptadas tras la reforma. Considera que se ha desaprovechado una oportunidad para ampliar el ámbito de actuación de las empresas de trabajo temporal y reconocerles también funciones como agentes globales de empleo en la intermediación laboral. Por el contrario, para la autora los vaivenes legislativos sobre el papel de las ETT en la contratación pública y la ampliación de su campo de intervención, han desembocado en una solución que atenta gravemente contra los principios de mérito y capacidad.

Se cierra la monografía con un capítulo dedicado al análisis de los cauces extrainstitucionales de colocación que comienzan a proliferar en los últimos años. Se llama la atención sobre el papel, un tanto desconocido, de los centros especiales de empleo, las empresas de inclusión social y los propios agentes sociales en la inserción de aquellos colectivos con mayores dificultades. Junto a ello, el descubrimiento de un nicho de negocio en la intermediación laboral ha propiciado la proliferación de gabinetes de selección, empresas de cazatalentos y, en general, agencias virtuales que, al amparo de las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías, acaban disponiendo de auténticas bolsas de trabajo comparables a las de los servicios públicos. Sorprende, sobre todo tras el estudio realizado en anteriores capítulos de la regulación prevista para las empresas de trabajo temporal y otras agencias de colocación, que este tipo de iniciativas no hayan merecido todavía el interés del legislador. A pesar de la falta de normativa específica, la autora advierte de que en la medida en que estas agencias actúan como intermediadoras en el mercado de trabajo, aunque no operen exactamente como agencias de colocación, se ha de velar porque respeten los principios tradicionales de prohibición de discriminación y de gratuidad de los servicios. Por otro lado, recuerda la monografía que estos gabinetes de selección y agencias virtuales de colocación se encuentran afectados por la normativa sobre protección de datos; en este punto, con el afán de ofrecer soluciones que caracteriza la obra, la autora desciende a analizar las concretas exigencias que el cumplimiento de la normativa de protección de datos implica para este tipo de agencias.

Se presenta, en suma, una monografía imprescindible para aquellos estudiosos que necesiten un análisis crítico del régimen jurídico de la intermediación en el mercado laboral tras las últimas reformas laborales y para los operadores jurídicos que necesiten respuestas precisas a los problemas que la actuación de los diversos entes implicados en la intermediación laboral plantea.

Beatriz Rodríguez Sanz de Galdeano

Profesora Contratada Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad Pública de Navarra