

LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

FERNANDO YLLANES RAMOS

Don Fernando Yllanez Ramos realiza ejemplarmente el ideal del hombre: la búsqueda constante del perfeccionamiento de la actividad humana. Jurista y Abogado, investigador, profundo conocedor del Derecho Laboral, Académico, maestro, son facetas de su constante labor al servicio de la ciencia jurídica.

El 18 de marzo próximo pasado, se cumplieron cincuenta años de su recepción profesional en la Escuela Libre de Derecho; en debido homenaje, se reproduce a continuación el texto del discurso pronunciado en ocasión de su ingreso a la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación correspondiente de la de España.

Formé parte de la Delegación de Empleadores en unión del Delegado don Pedro A. Chapa y de los señores licenciados: don Agustín García López y don Antonio Fernández del Castillo como Consejeros —y con pena constato que los dos primeros, hombres valiosos y cabales en muy diversos campos, ya no están con nosotros. A decir verdad, de la O.I.T. no estábamos muy enterados y tan sólo sabíamos que había nacido en la **parte XIII del Tratado de Versalles**, que era una organización internacional muy peculiar, rompiendo moldes en su estructura y objetivos; que al contacto con la realidad y las necesidades apremiantes de los trabajadores, tenía vida propia, bien distinta de la sociedad de las naciones que impotente había contemplado las agresiones bélicas —reto directo a sus fines y objetivos— llegando así a la Segunda Guerra Mundial. La mayor peculiaridad de la O.I.T. radicaba en que en las conferencias cada estado miembro quedaba representado por dos delegados gubernamentales, un empleador y un trabajador, todos con idéntica representación, autonomía y derecho de voto; y gozando estos últimos de mayor independencia porque obraban no de acuerdo a instrucciones del gobierno, sino con las tesis y principios de sus sectores; y principalmente conforme a su sensibilidad, capacidad y buena fe. La conferencia en realidad constituye un verdadero parlamento internacional, supuesto que los tratados multilaterales, o sea las convenciones que adopta —si bien sujetas a la ratificación de los organismos respectivos de los estados miembros— imponen por sí mismos obligaciones diversas; así como en el caso de las recomendaciones que si bien carecen de las formalidades y con-

tenido de un tratado multilateral, también imponen obligaciones a los estados.

Encontramos las antecedentes de la O.I.T. en el siglo XIX cuya primera parte responde a la época de precursores individuales (los industriales liberales Robert Owen, que en 1816 promovió la reducción de la jornada de trabajo en los niños; Daniel Le Grand en 1818, pidiendo a los soberanos de los estados de la Santa Alianza reunidos en la Aix-La Chapelle, la adopción de medidas tendientes a mejorar la suerte de los trabajadores; Charles Hindley en 1833, planteando al Parlamento Inglés la necesidad de tratados internacionales para evitar concurrencia desleal; y los economistas J. A. Bianchi y Sismondi en 1838). La segunda parte del siglo con un movimiento de opinión organizado y las primeras iniciativas oficiales (Congreso Internacional de Beneficencia en 1856; Congreso de Francfort en 1857; La Asociación Internacional fundada por Karl Marx, adoptada después de la Asamblea Constitutiva de Londres en Saint Martin Hall, en 1864 y Ginebra 1866; Congreso de la Primera Internacional, Laussana 1867; Congreso de Bruselas, 1868), y al finalizar el siglo XIX y principios del siglo XX, tuvieron lugar importantes realizaciones por vía de conferencias y acuerdos internacionales.

El Congreso de los Sindicatos Obreros de Francia en 1867, del programa Eisenach del Partido Obrero Social Demócrata en 1869, los Congresos de los Católicos en 1887 y el Socialista en París en 1889; el Programa de Erfurt de 1891. Todas estas organizaciones y programas pugnarán abiertamente por la reglamentación internacional del trabajo. En Suiza el Consejo General el 5 de junio de 1876, invitó a otros estados de Europa, para unificar las leyes obreras; y el Congreso Internacional de Berlín, de 15 de marzo de 1890, con asistencia de Austria, Hungría, Bélgica, Dinamarca, Francia, Inglaterra, Italia, Portugal, Suiza y Noruega. Como contrapartida al materialismo histórico y la lucha de clases del manifiesto de Marx y Engels, de 1848, la Encíclica Rerum Novarum del Papa León XIII el 15 de mayo de 1891, marca la tendencia católica. Después del Congreso de Berlín, debe señalarse el Congreso Internacional de Legislación del Trabajo de Bruselas (27 al 30 de septiembre de 1879), el Congreso de París del 25 al 28 de julio de 1900, organizando la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores, que celebrara las conferencias de Berna (1906); Lucerna (1908); Lugano (1910); Zurich (1912).

Todo ello explicaba la actividad de las organizaciones de los trabajadores durante la Primera Guerra Mundial, ya que en sus albores en noviembre de 1914, la American Federation of Labour adoptó una resolución para que se reuniesen los trabajadores al mismo momento y en el propio sitio que tuviesen lugar los tratados de paz que habrían de poner término a la guerra. Tal iniciativa y diverso enfoque se encuentra ulteriormente en la C.G.T. francesa y en la Conferencia de Leeds, In-

laterra, en julio de 1916; la Unión Católica Internacional y el Congreso de Zurich en 1917; el Trade Union Congress de Londres en 1917; la Conferencia Internacional de Berna en febrero de 1919; los Sindicatos Cristianos en París en 1919; e inmediatamente después de concertado el armisticio, la Confederación Sindical Internacional convocando a la Conferencia en Berna, etc.

De toda esta presión ejercida sobre los negociadores del tratado de paz en Versalles y la actitud del ideólogo y visionario presidente Wilson y de los delegados de Francia y de Inglaterra, surgió el 25 de enero de 1919 una Comisión de Legislación Internacional del Trabajo, que debería actuar, paralelamente a la discusión de las medidas de seguridad que a juicio de Francia e Inglaterra imponían el aniquilamiento económico de Alemania y sus aliados y las ideas del Presidente Wilson para el establecimiento de una sociedad de las naciones para asegurar la paz, así como estructurando un nuevo mapa político de Europa, creando estados y modificando fronteras (que tan graves consecuencias habría de traer).

La Comisión de Legislación de Trabajo, celebró 35 reuniones del 10 de febrero al 24 de marzo de 1919, coincidiendo en tres puntos de partida esenciales: 1) que era menester establecer por el tratado de paz un cuadro institucional permanente para una reglamentación internacional del trabajo; 2) Que las organizaciones de trabajadores y como consecuencia las de los empresarios, deberían estar asociados a este organismo que no debería ser tan sólo gubernamental y 3) Que dicho organismo debería permitir la adopción de tratados internacionales tendientes a mejorar las condiciones de los trabajadores.

Fue así que en la parte XIII del Tratado de Versalles, se estructuró un organismo internacional, en cuyo preámbulo se afirman tres principios fundamentales:

1) La paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social.

2) Al existir condiciones de trabajo que entrañaban tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales; y es urgente mejorar dichas condiciones, y

3) La no adopción por una nación cualquiera de un régimen de trabajo realmente humano pone obstáculo a los esfuerzos de las demás naciones deseosas de mejorar la suerte de sus trabajadores en sus propios países.

En cambio, no era tan fácil ponerse de acuerdo en los puntos esenciales que reclamaban los trabajadores como normas internacionales aceptadas como principios por las altas partes contratantes; y no fue sin

numerosas discusiones que al final de la propia parte XIII del Tratado de Versalles, se aceptaron nueve principios básicos.

La parte XIII del Tratado de Versalles fue ulteriormente incorporada sin cambio alguno en los tratados de paz de Saint Germain, del Trianon y de Neuilly, firmados por los aliados respectivamente con Austria, Hungría y Bulgaria.

La primera sesión de la Conferencia de la O.I.T., reunida en Washington del 29 de octubre al 29 de noviembre de 1919, se verificó en condiciones jurídica y políticamente difíciles: El Tratado de Paz sobre el cual se basaba no estaba aún en vigor; su ratificación por los Estados Unidos era objeto de grave oposición en el Senado (tanto que después no lo ratificó) y el sistema mismo que había establecido el tratado de paz en materia de trabajo dio lugar a reservas de diversos países y sectores. No obstante eso, reunió a 40 países, aceptando prácticamente por unanimidad, con iguales derechos a Alemania y Austria. De inmediato los sectores de los trabajadores y de los empleadores se arrogaron con toda energía y decisión su papel, haciendo frente a las tareas que se les encomienda y marcando así en esa conferencia y para el futuro la marca indeleble del criterio, punto de vista, tesis y demás elementos subjetivos y objetivos que los separaba de los delegados gubernamentales.

La O.I.T. se cimentó y tuvo éxito debido al genio de sus primeros dirigentes, principalmente de los franceses Arthur Fontainé como Presidente del Consejo de Administración de Albert Thomas, que respectivamente continuaron en esos puestos hasta su muerte ocurrida, respectivamente en octubre de 1931 y el 7 de mayo de 1932.

Y fue así que trabajando arduamente, con pleno entusiasmo, se adoptaron seis convenios en Washington en 1919, siguieron tres convenios (marítimos) en Génova en 1920, y a partir de la tercera reunión en Ginebra, de 1921 a 1939 —en el propio lugar en donde asentó su domicilio— se aprobaron en total sesenta y siete convenios y sesenta y seis recomendaciones, habiendo celebrado inclusive en América una reunión zonal en Santiago de Chile; y usando todos los medios vino ejerciendo influencia en la legislación social de todos los estados miembros.

En reconocimiento a su eficacia, cierto número de países tales como Estados Unidos de Norteamérica en 1934, pertenecían a la O.I.T., sin formar parte de la Liga de las Naciones; y México desde 1931 formaba parte de una y otra.

Lamentablemente los graves errores de origen en el Tratado de Versalles, por lo que toca al revanchismo inevitable que fomentó en Alemania el Nacional-Socialismo, y el desajuste étnico, racial, social y económico de la artificiosa partición de Europa, aunados al fascismo agresivo y bélico, así como el imperialismo comunista-ruso, hicieron de la Liga de las Naciones befa y escarnio, desacatando los principios así como sus prevenciones, desencadenándose finalmente la Segunda Guerra Mundial.

De la estructura de la sociedad de las naciones, únicamente se salvó la O.I.T., que afirmó su influencia como parlamento mundial creador de las normas internacionales del trabajo y prestando extraordinarios servicios de asistencia técnica.

La conflagración y muy especialmente el triunfo inicial de los ejércitos del Eje, impusieron una medida de prudencia a la O.I.T. que hubo de refugiarse en Ottawa, acogiéndose a la hospitalidad de Canadá; y ahí continuó sus trabajos de asistencia técnica y preparación de normas internacionales del trabajo.

La Carta del Atlántico que forjaron Estados Unidos e Inglaterra el 14 de agosto de 1941, no sólo dio un contenido y programa a la guerra, sino que vino a constituir un nuevo elemento de que la O.I.T. recogió inteligentemente convocando a una conferencia preparatoria que tuvo lugar en Nueva York del 27 de octubre para concluir en Washington el 26 de noviembre de 1941, adoptando una resolución de franco apoyo a la Carta del Atlántico y muy especialmente los principios cuarto, quinto y sexto, pregonando que la paz después de la destrucción final de la tiranía nazi proporciona a todas las naciones los medios para vivir con seguridad dentro de sus propias fronteras y que garantice a todos los hombres de todo el mundo una vida libre de temor y de la necesidad.

Fue así que en la primavera de 1944 nos hallábamos con la O.I.T. en Filadelfia celebrando la XXVI reunión de la Conferencia con asistencia de 381 personas entre delegados y consejeros representando a 41 países miembros de la organización. Importantes fueron los acuerdos habidos en esa conferencia —que por razones técnicas y constitucionales no podía adoptar convenios— entre ellos la recomendación 67, sobre la seguridad social de los medios de vida, marcando las bases de la seguridad social; la 68 también sobre la seguridad sobre los medios de vida y sobre la asistencia médica en favor de las personas licenciadas de las Fuerzas Armadas, de los servicios asimilados y empleos de guerra; la 69 sobre la asistencia médica; la 70 sobre las normas mínimas de política social en los territorios dependientes; la 71 sobre la organización del empleo en el periodo de transición de la guerra a la paz; la 72 sobre el servicio del empleo y la 73 sobre la organización nacional de obras públicas; pero en realidad el verdadero timbre de gloria y el acierto mayor de la Conferencia había sido la adopción de la declaración de Filadelfia que descansa sobre los siguientes puntos esenciales:

I. Una afirmación de principios fundamentales que es al mismo tiempo una auténtica declaración de derechos político-sociales:

- a) "El trabajo no es una mercancía"; b) La libertad de Expresión y de Asociación como esencial para el progreso; c) La prosperidad debe ser general para todos los sectores; d) Necesidad de

actuación conjunta, en pie de igualdad, de los representantes laborales, patronales y gubernamentales.

- II. Proyección internacional de las cuestiones laborales; la política nacional e internacional de los países debe subordinarse al logro de la justicia social.
- III. Política laboral. La Organización Internacional del Trabajo debe promover la adopción nacional de medidas tendientes a lograr: a) El pleno empleo; b) La formación profesional; c) Salario mínimo. d) El reconocimiento al derecho de negociación colectiva de los contratos de trabajo; e) La ampliación de la seguridad social.
- IV. El cumplimiento efectivo de los objetivos que se ha fijado la O.I.T., está supeditado al desarrollo económico de los países por lo que la organización debe prestarles su colaboración para promover el desarrollo económico.
- V. Los principios de la declaración son válidos para todos los pueblos, pero las modalidades de aplicación pueden ser distintas en los diversos países.

De esta manera la O.I.T. se preparaba para ingresar dentro de los principios de una nueva organización internacional que propugnaban los aliados para reorientar las relaciones entre las naciones, reafirmando asimismo la nueva estructura que ayudaría a encontrar una paz estable y duradera, basada en la justicia social.

La Conferencia de Países a la que en calidad de Delegado Empleador concurrí, adecuó la O.I.T. para lograr ulteriormente un acuerdo con las Naciones Unidas; aprobando asimismo la recomendación 74 complementaria de la 70.

Para revisar la Constitución se designó una comisión de trabajo —de la cual también formé parte— habiéndonos reunido en enero y febrero de 1946 en Londres y como resultado de esa revisión las enmiendas a la Constitución, adoptadas en la Conferencia de Trabajo de Montreal en 1946, se revisó la Constitución de la O.I.T., manteniendo el tripartismo original y los órganos esenciales; pero dándole una mayor fuerza y posibilidad de acción tanto universal como regional, como asimismo dependiendo de una manera más categórica la obligación de los estados miembros, no sólo para cumplir convenios que fueron ratificados, sino inclusive aquellos no ratificados, al parejo naturalmente con las recomendaciones; afirmando sistemas de control.

Entre tanto en San Francisco se forjaba la necesaria organización internacional que debería asegurar permanentemente la paz. Y no obstan-

te que la O.I.T. tenía amplios títulos para ser reconocida en ese pacto constitutivo, tenía enemigos —entre ellos los soviéticos de manera principal— que se opusieron a ello y lo único que pudo lograrse fue que en el artículo 57 se previera que los organismos especializados establecidos por acuerdos intergubernamentales y que posean amplias atribuciones internacionales en las esferas económica, social, cultural, educativa, sanitaria y otras conexas según se define en sus estatutos, serían vinculados a las Naciones Unidas.

Por cierto que después de grandes dificultades, se logró firmar el convenio previsto por el artículo 57 y de este modo la O.I.T. quedó reconocida por la ONU "como un organismo especializado competente para emprender la acción que considere apropiada, de conformidad con su instrumento constitutivo básico, para el cumplimiento de los propósitos expuestos en él".

Después de celebrado el convenio con la ONU, reanudó su vida normal la O.I.T. ya con plena autonomía reubicándose en Ginebra y habiendo celebrado únicamente la 28a. Conferencia en Seattle en 1946; la 29a. Conferencia en Montreal (1946), y reunido tan sólo una vez en 1948 en San Francisco.

Como una recopilación debemos tan sólo hacer notar que en sus cincuenta y ocho años de vida, la O.I.T. ha aprobado 147 convenios internacionales, con número prácticamente igual de recomendaciones y un sin fin de resoluciones, incluyendo además el último trabajo extraordinario de la O.I.T. de la Conferencia Mundial del Empleo que paralelamente a la Conferencia Anual Ordinaria reunidas en junio de 1976 y a donde el que habla fungió como Presidente de los Empleados y Vicepresidente de la Conferencia.

Conviene brevemente referirse al estructura y operación de la O.I.T., recordando que se trata de una organización internacional integrada por estados, pero que éstos no son el objeto exclusivo pues en realidad lo constituyen los trabajadores. Es el ser humano protegido por normas internacionales de vigencia imperativa para los estados: Este es un caso de primacía del derecho internacional recordando que la totalidad del derecho —ya sean los derechos nacionales, como el derecho internacional— constituye una unidad dentro de la pluralidad de las normas; cada orden jurídico nacional, inclusive afirma Kelsen, forma una pirámide desde la norma fundamental hasta el último acto de simple ejecución. Y todas estas pirámides están coordinadas en su subordinación al derecho internacional. Tenemos por lo tanto que el derecho internacional es derecho positivo en la plena acepción de esta palabra; y es además, esencialmente, un derecho supra-estatal; y ello es indiscutible tratándose del derecho internacional del trabajo, entendiendo aquél como lo define dicho jurista, como "La totalidad de normas creadas por la cooperación de los estados".

EXAMINEMOS LAS PECULIARIDADES Y ORGANOS DE LA O.I.T.

- 1) La Conferencia Internacional del Trabajo sobre la cual se ha precisado antes la peculiaridad del tripartismo y su actividad como parlamento mundial.
- 2) El Consejo de Administración que es el órgano encargado de coordinar todas las actividades de la organización, convocar a las diversas reuniones fijando las fechas y orden del día, principalmente de la Conferencia Internacional del Trabajo, designar los miembros de diversas comisiones inclusive la de encuesta; examinando las conclusiones en sus diversas reuniones y su implementación; procurando el equilibrio financiero mediante la preparación del presupuesto. Dicho consejo es elegido cada tres años por la Conferencia Internacional del Trabajo y actualmente se compone de 56 miembros de los cuales 28 gubernamentales (10 correspondiendo a los estados que tienen mayor importancia industrial), 14 empleados y 14 trabajadores.
- 3) La Oficina Internacional del Trabajo que es el secretario permanente de la organización que tiene al frente un Director General designado por el Consejo de Administración, de quien recibe sus instrucciones. Se trata de un personal internacional sometido a un estatuto y con su propio tribunal administrativo sobre cumplimiento de las relaciones de trabajo. Consta alrededor de 2 000 personas de 110 nacionalidades y más de 800 expertos empleados por la O.I.T. a título de cooperación técnica de la Conferencia y del Consejo; el estudio y la colección de publicaciones sobre informes y problemas de trabajo, preparando al efecto la documentación necesaria para los órganos encargados de controlar su aplicación y proporcionar a los gobiernos toda clase de ayudas en el campo de la asistencia técnica.

Cuenta también con dos instituciones complementarias, el Instituto Nacional de Estudios Sociales para la Formación Profesional de Personal a quienes corresponde, en sus diversos países, las funciones de directores y de funcionarios en materia de trabajo, tanto en el gobierno como en los sectores privados y en el "Centro Internacional de Perfeccionamiento Profesional y Técnico" que reside en Turín.

En la O.I.T. además hay "Comisiones" muy importantes tales como la Comisión Paritaria Marítima; la Comisión Consultiva del Desarrollo Rural y la Comisión Consultiva de la Función Pública; y a partir de 1945, las comisiones de industria encargadas de estudiar los problemas de industrias en actividades determinadas, y que funcionan de manera permanente, reuniéndose con cierta periodicidad, siendo en número de 11, convocándose además comisiones de industria ad-hoc. Se integran con dos representantes de los gobiernos trabajadores y empleadores y

adoptan resoluciones técnicas, que se someten al Consejo de Administración. Asimismo, tienen lugar reuniones regionales de la O.I.T. en forma de conferencias que corresponden a los estados de América, de Asia, de África, inclusive de Europa, teniendo las tres primeras sus comisiones consultivas regionales como órganos preparatorios.

Pero es la Conferencia General anual la que tiene a su cargo la función normativa mediante la adopción de proposiciones relativas a los puntos de orden del día, determinando en primer lugar si han de revestir la forma de un convenio internacional o de una recomendación si la cuestión tratada o alguno de sus aspectos, no se prestare para la adopción de un convenio. La Conferencia por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes, adopta el texto final del convenio o/y de la recomendación.

El convenio es un tratado multilateral, es decir, se trata de un acuerdo internacional celebrado por escrito entre estados y regido por el derecho internacional, para lo cual los seis delegados de cada país ejercen su derecho de voto autónomo e independiente para la adopción del texto cuya autenticidad queda especialmente establecida en la votación y actas, pero sin que haya menester la firma de dicho tratado (diferencia muy importante en relación con los tratados de tipo tradicional) y manifestándose el consentimiento mediante la ratificación. Naturalmente que como corresponde a la naturaleza de dichos convenios, el consentimiento puede llevarse a cabo también por vía de adhesión. En el caso de un convenio, éste se comunicará a todos los miembros para su ratificación, estando obligados a someterlo en el término de un año, a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia, a la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, a efecto que le den forma de ley o adopten otras medidas. Los miembros deben informar al Director General sobre los pasos que hayan dado al efecto y si obtuvieron el consentimiento de la autoridad competente, comunicar la ratificación al Director General. Si no se obtuviere el consentimiento de dicha autoridad, tiene sin embargo la obligación de informar al Director General de la oficina —con la frecuencia que fija el Consejo de Administración— sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que se refiere a los asuntos adoptados en el convenio, precisando de qué manera, inclusive no ratificado, se esté satisfaciendo.

Tratándose de una recomendación, después de comunicarla a todos los miembros para su examen a fin de ponerla en ejecución, éstos se obligan a someterla también dentro del término de un año a las autoridades competentes y comunicándole los pasos respectivos al Director General; teniendo también la obligación de informar a la oficina sobre las medidas de aplicación.

En el caso de un estado federal, se prevé en la constitución la forma y términos como debe llevarse a cabo la ratificación y el cumplimiento.

El control permanente de O.I.T., en relación con las actividades normativas antes mencionadas, se ejerce naturalmente por medio de los informes a los cuales acabo de hacer mención y bien entendido que cada estado miembro está obligado a comunicar a las organizaciones de empleadores y trabajadores las más representativas en el país, copias de los informes que rindan a la O.I.T. sobre la implementación de los convenios y de las recomendaciones. Es muy importante hacer notar que un resumen de tales informes periódicos, es sometido anualmente por el Director General a la Conferencia.

Los órganos de control consisten en lo siguiente:

- 1) Comisión de expertos para la aplicación de convenios y recomendaciones, integrada por 19 expertos nombrados por el Consejo de Administración, que con imparcialidad y objetividad analizan la situación que priva en cada estado y si está conforme y acorde a los términos de los convenios y aplicaciones asumidas por dicho estado. La Comisión se reúne anualmente por un amplio periodo y tiene a su disposición todos los informes rendidos por los gobiernos así como los textos legislativos, contratos colectivos, decisiones judiciales, etc. Después de haberse recibido el primer informe que proceda a la ratificación de un convenio, pide a la oficina prepare un análisis comparativo de la situación del país respecto de esta materia, haciendo el examen crítico. Esta comisión de expertos actúa con un enorme prestigio y ha creado una verdadera jurisprudencia.
- 2) La Comisión de Aplicación de los Convenios y Recomendaciones de la Conferencia, designada anualmente, naturalmente en forma tripartita y que estudia en forma pública, examinando las conclusiones de la comisión de expertos con los cuales comparte la responsabilidad del control permanente y discute y analiza los problemas concretos con los gobiernos interesados. Anualmente se seleccionan por el Consejo de Administración diversos convenios para que esta Comisión Tripartita analice el cumplimiento o violación de convenios y recomendaciones.

Al lado de estos instrumentos de control permanente existen los procedimientos contenciosos que están previstos en la constitución y consisten en lo siguiente:

- a) La reclamación prevista en el artículo 24 de la Constitución, la cual puede ser formulada ante la Oficina Internacional del Trabajo por una organización de empleadores o de trabajadores alegando que cualquiera de los estados miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio de un convenio en que sea

parte. El Consejo de Administración podrá comunicar dicha reclamación al gobierno en cuestión, invitándolo a formular reclamaciones al respecto y si en un plazo prudente no se recibiere ninguna declaración o ésta no fuere satisfactoria a juicio del Consejo de Administración, éste podrá hacer pública la reclamación y en su caso la respuesta recibida, debe ser objeto de la reclamación un convenio internacional del trabajo ratificado por el estado en cuestión y existe una reglamentación para llevar a cabo dicha tramitación, en donde se determinan las bases para los problemas de recibibilidad o si la reclamación no se juzga recibibile; luego se lleva a cabo un análisis en cuanto al fondo declarándola o no fundada, o para que se trasmita al gobierno o bien para reunir informes complementarios, etc.

- b) La queja puede ser presentada ante la Oficina Internacional del Trabajo por cualquier estado miembro contra otro miembro que a su parecer no haya adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio de un convenio que ambos hayan ratificado. Se trata de un procedimiento característico de regulación pacífica de problemas entre los estados. El Consejo de Administración podrá antes de referir este asunto a una comisión de encuesta, ponerse en contacto con el gobierno contra el cual se presente la queja; pero si ello no se considera necesario, podrá nombrar una comisión de encuesta encargada de estudiar la cuestión planteada e informar al respecto. E inclusive el propio Consejo puede seguir el mismo procedimiento de oficio o en virtud de una queja presentada por un delegado de la Conferencia. La Comisión de Encuesta después de examinar detenidamente la queja, redactará su informe y será comunicado al Consejo de Administración y a los gobiernos a los cuales concierne la queja y procederá a su publicación. En caso de que uno de los gobiernos interesados dentro del término de tres meses no acepte las recomendaciones contenidas en el informe de la Comisión, tendrá el derecho de someter la queja a la Corte Internacional de Justicia, que podrá confirmar, modificar o revocar las conclusiones o recomendaciones y su fallo es inapelable.

En caso de que un miembro no de cumplimiento dentro del plazo prescrito a las recomendaciones que pudiese tener el informe de la Comisión de Encuesta o de la decisión de la Corte Internacional de Justicia, el Consejo de Administración recomendará a la Conferencia las medidas que estime convenientes para obtener el cumplimiento de dichas recomendaciones.

Es muy interesante hacer notar que en la parte XIII del Tratado de Versalles el artículo 28, párrafo segundo, establecía que "El informe (de

la comisión de encuesta) indicará... las sanciones de orden económico aplicables al gobierno objeto de la reclamación que la Comisión considere convenientes y cuya aplicación por los demás gobiernos le parezca justificada".

Y el artículo 32 al referirse al Tribunal Permanente de Justicia Internacional —antecedente de la Corte Internacional de Justicia— especificaría en su caso las sanciones de orden económico cuya aplicación por los demás gobiernos en contra del gobierno objeto de la reclamación, considere justificada. En la Reforma Constitucional de 1946, optamos por recomendar que por irreales se llevara a cabo la supresión de "Las medidas de carácter económico", puesto que ello era meramente lírico.

Existen además procedimientos no contenciosos consistentes en solicitudes de ciertos problemas sociales internos y que principalmente se llevan a cabo a solicitud de un miembro que el mismo pide dicho examen, ante ciertos problemas sociales internos.

Pero lo más importante es el procedimiento especial que concierne a la protección internacional de los derechos sindicales, toda vez que para ello existe todo un procedimiento especial que se agrega a los procedimientos de control y a los procedimientos contenciosos de protección general, examinados precedentemente. Dicho mecanismo tiene funciones de investigación para establecer la verdad de los hechos y de conciliación para buscar soluciones. Hay el antecedente de las propuestas que en febrero y marzo de 1947, hicieron la Federación Sindical Mundial y la Federación Americana del Trabajo ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, para examinar el problema de las garantías de ejercicio y desarrollo de derecho sindical. El Consejo Económico Social transmitió ese requerimiento a la O.I.T. y adoptó en la conferencia de junio de 1947, una resolución para fijar las bases de una reglamentación internacional, a cuyo efecto se sometió como punto del orden del día en las conferencias de 1948 y 1949, y se adoptaron los convenios internacionales 87, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicalización; y el 98, relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicalización y de negociación colectiva. El Consejo de Administración fijó el procedimiento y mandato de dicha comisión, que ha desarrollado a través del tiempo todo un sistema procesal e indicando la jurisprudencia que es positivamente extraordinaria, ejerciendo una influencia positiva en la protección de la libertad sindical y la negociación colectiva de trabajo.

Ya que hemos visto los objetivos, estructura y operación de la O.I.T., pasemos ahora a lo afirmado como título de este trabajo, "la O.I.T. promotora activa en la determinación y protección de los derechos del hombre", a cuyo efecto me permito hacer notar que la noción de los derechos del hombre, está en vía de constante expansión, pues aun sin remontarnos a la Carta Magna de 1215, consideremos el cambio habido

entre la concepción que consideró las declaraciones de los derechos ingleses del siglo xvii y muy especialmente el Bill of Rights de 1688 y las Declaraciones de Derechos americana (1776), y francesa (1789) por una parte y por la otra la concepción que en 1948 estuvo en la base de la declaración universal. Los diversos textos del siglo xvii y xviii, únicamente se referían a lo que podríamos llamar los "Derechos Civiles y Políticos". En cambio la noción de los derechos del hombre en nuestra época cubre lo que llamamos los "Derechos Económicos y Sociales". La preocupación primera de proteger a los sujetos contra el arbitrio del príncipe, ha sido completada por aquella de garantizar al ciudadano en contra de la injusticia social. Esta doble y complementaria noción de los derechos del hombre está universalmente admitida en la escala de valores al adoptarse la declaración universal de 1948, confirmada por los dos pactos gemelos de los derechos del hombre de 1966 y que en la escala nacional ha sido reconocida por un número creciente de constituciones; siendo pertinente hacer notar que a México le cupo la gloria de adoptar la primera Constitución que establece el reconocimiento expreso de los derechos y garantías sociales, adelantándose a todos los demás países del mundo.

Es interesante notar que la evolución histórica ha operado en sentido inverso, bien sea que consideremos el plan nacional o el plan internacional. En el plan nacional con las libertades civiles y políticas generalmente ha comenzado el esfuerzo de protección de los derechos del hombre. Refiriéndose sólo a tales libertades; y hasta una época reciente, parecían englobar la noción de los derechos del hombre; son estas libertades que han deseado garantizar o pretendido sean garantizadas por las declaraciones inglesas del siglo xvii y americana y francesa del siglo xviii y no es sino al final de la Primera Guerra Mundial que los derechos económicos y sociales han sido consagrados por los textos constitucionales como tuvo lugar a consecuencia de las revoluciones mexicana y rusa de 1917 y la alemana de 1918. En el plan internacional muy por el contrario si hacemos a un lado las medidas limitadas relativas a la esclavitud que provienen de principios del siglo xix o aquellas que fueron adoptadas al final de la Primera Guerra Mundial en materia de protección de minorías, el primer esfuerzo sistemático de protección de los derechos del hombre se refirió a los derechos económicos y sociales. ¡Esta ha sido la obra de la O.I.T.!

Treinta años más tarde la "Declaración Universal de los Derechos del Hombre" de 1948 y casi cincuenta años más tarde por los pactos de diciembre de 1966, la acción internacional se refirió a los derechos civiles y políticos al par que a los derechos económicos y sociales. Sea lo que fuere, ahora ha sido admitido plenamente que la noción de los derechos del hombre cubre tanto una como las dos grandes categorías de derechos y es en vano pretender establecer un orden de prioridad entre los dos.

Las libertades civiles y políticas tendrían poca significación y serían precarias para un pueblo en la miseria. En sentido inverso, el bienestar material sin libertades públicas, constituye un regreso al pan y al circo de la decadencia romana. Por eso podemos afirmar que los "Derechos del Hombre" entran en la competencia de la O.I.T. cuando se trata de los derechos económicos y sociales; y que la declaración universal y el pacto relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, consagraron las normas de la O.I.T. y debemos advertir que aun ciertos derechos civiles y políticos que de manera directa o indirecta se refieren a la O.I.T., ya fueron tratados por ésta; de tal manera que podemos sostener válidamente que la parte XIII del Tratado de Versalles, se relaciona al Derecho Internacional Público, dejando simplemente de ser el derecho de gentes que definió Francisco de Victoria, como "Lo que la razón natural estableció entre todas las naciones" y "El cual, por derivarse suficientemente del derecho natural tiene manifiesta fuerza para dar derecho y obligar. Y dado que no siempre se derive del derecho natural, parece ser que basta que sea el consentimiento de la mayor parte del orbe, sobre todo si está en favor del bien común de todos".

La trascendencia del derecho entre los estados hacia los hombres, ya había sido afirmado por Grotius cuando en su libro sobre el Derecho de la Guerra y de la Paz, afirmó: "Es natural el interés de todos los hombres de procurar el bien en los demás hombres". Esta noción de un derecho internacional público protegiendo a los hombres y aplicable directamente a éstos, constituye la tarea esencial de la O.I.T. que va más allá de la relación entre estados para tutelar al hombre, objeto y fin del derecho.

De los convenios internacionales adoptados por la O.I.T., debemos hacer resaltar aquellos que se refieren a los derechos humanos esenciales:

- a) Libertad de Asociación, convenios 11, 84, 87, 98, 135 y 141;
- b) Trabajo forzado, convenios 29 y 105;
- c) Discriminación en el empleo y ocupación, convenio 111;
- d) Igual remuneración, convenio 100.

Claro está que al lado de éstos hay los convenios más técnicos que se refieren a problemas específicos del trabajo sobre los temas de: Administración del Trabajo, Políticas de Empleo y Desarrollo de los Recursos Humanos; Relaciones Industriales; Condiciones Generales del Empleo; El Empleo de Menores y Jóvenes Trabajadores; Empleo de Mujeres; Seguridad e Higiene Industrial; Seguridad Social; Migración; Trabajo Marítimo; Trabajo de los Indígenas y de las Poblaciones Tribales; Políticas Sociales y Plantaciones.

En lo que se refiere a los derechos humanos, debemos recordar que si bien en el primer proyecto norteamericano para crear las Naciones Unidas, se incluía una declaración internacional de los derechos del hombre, cuya aceptación se ponía como requisito previo; y fue abandonado en 1945 por haber sido considerada como muy avanzada por los representantes ingleses y soviéticos de la Conferencia Interamericana celebrada en la ciudad de México en febrero-marzo de 1945, tiene como feliz consecuencia la inclusión en la Carta de las Naciones Unidas del postulado al respecto de los derechos del hombre, recogido en el preámbulo, párrafo segundo y los artículos 13, 55-C y 62 numeral 2, toda vez que a la Asamblea y al Consejo Económico y Social se les encarga promover estudios y recomendaciones para hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, ha sido descrita por el profesor René Cassin —quien fuera Premio Nobel de la Paz, por su contribución a ésta a través de la internacionalización de los derechos humanos— como la más alta expresión de la época moderna en el reconocimiento de los derechos del hombre.

Quizá no esté de más recordar que pocos meses antes de aprobarse la declaración universal, la IX Conferencia Interamericana en Bogotá había aprobado a su vez en el mes de abril de 1948, la "Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre", y la "Carta Internacional de Garantías Sociales", aprobadas muy oportunamente.

La declaración universal no tiene valor obligatorio, es decir, al ser aprobada por medio de una resolución de la Asamblea General, no posee valor vinculante para los estados, aunque sí tiene un valor moral y legal. Ello explica que el 16 de diciembre de 1966, del XXI periodo de sesiones, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó por unanimidad la resolución 2200, en la que se contienen el Pacto Internacional de Derechos Humanos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los cuales al recibir 35 ratificaciones, entraron en vigor respectivamente el 3 de enero de 1976 y el 23 de marzo siguiente. Estos pactos internacionales gemelos han tomado de la O.I.T. la esencia de los principios relativos a los derechos económicos y sociales, y al efecto, "Los estados partes en el presente pacto, se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente pacto" (artículo 3). Asimismo, reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo, equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial una remuneración equitativa y salario igual por trabajo de igual valor, la seguridad y la higiene en el trabajo, igualdad de oportunidades en la promoción; el descanso; el disfrute del tiempo libre; limitación de horas de trabajo; vacaciones, días festivos, etc. (ar-

título 7), y más adelante el artículo 8 garantiza el derecho de sindicalización e inclusive el de huelga; y en el artículo 9 se reconoce el derecho de toda persona a la Seguridad Social, inclusive al Seguro Social, etc. Todos estos son principios adoptados por la O.I.T.

Como conclusión, podemos afirmar que la O.I.T. se adelantó a su tiempo y que además de revolucionar el derecho internacional público, vino a promover los derechos del hombre en relación con su derecho acreedor frente al estado; ya no es la garantía individual, valladar frente al acto ilegal de la autoridad, sino que es el derecho activo para exigir del estado una vida digna y acorde con los principios de la justicia social; ¡Y se trata de las Garantías y Derechos Sociales!

Es la culminación normativa dentro de un régimen de derecho, y el reconocimiento del valor y virtudes prácticas del concepto de derecho que ha sido, es y será su verdadera y legítima concepción, exaltada ya por jurisconsultos y filósofos desde épocas remotas. Por ello creemos oportuno, para terminar esta exposición, reproducir un párrafo de la introducción con que inició su obra sobre la definición del derecho el profesor francés Levy-Ullman: "Existe, dice, en el fondo común de las religiones y de las filosofías, una anécdota edificante que los jurisconsultos meditarán con fruto. En la plaza de una ciudad tomada por asalto por los bárbaros, un anciano se recoge en oraciones y en reflexiones supremas. Aparece uno de los vencedores, coge al anciano por los cabellos y levanta sobre su cabeza una espada tinta en sangre: "Vas a enseñarme tu doctrina durante el tiempo que pueda tenerme en tu pie; pero cuando me haya cansado, mi arma terminará tu discurso". Es bien simple, responde el sabio: "No hagas a otro lo que no quieras que hagan contigo. Y ahora tú sabes tanto como yo". "Estupefacto el guerrero retrocede, deja caer su espada, se arrodilla delante del anciano, subyugado, iluminado, convertido".

¡Definición admirable que deberían tener presente siempre como inspirador de su conducta tanto los individuos como los estados en sus recíprocas relaciones!

México, D. F., a 11 de julio de 1977.

TEORÍA DE LA REPRESENTACIÓN EN LAS OBLIGACIONES

ALBERTO VÁZQUEZ DEL MERCADO

En reconocimiento de una vida dedicada apasionadamente al estudio del Derecho, aparece el siguiente artículo: la tesis que presentó don Alberto Vázquez del Mercado para optar por el título de abogado el 16 de agosto de 1919, y, quien falleció el pasado mes de julio. Perteneció junto con Manuel Gómez Morín, Vicente Lombardo Toledano, Antonio Castro Leal, Alfonso Caso, Teófilo Olea y Leyva y Jesús Moreno Vaca, al grupo de los "Siete Sabios de México".

Docto abogado de consulta en el foro, destacado maestro en la cátedra; como ejemplar investigador realiza importantes trabajos originales y traducciones que aparecen en la "Revista General de Derecho y Jurisprudencia", que publicó durante mucho tiempo. Testimonio vivo de su labor son las siguientes palabras, sobre la teoría de representación de las obligaciones.

Una de las nociones más imprecisas y vagas con que trabaja y labora el derecho moderno es, sin género de duda, la teoría de la representación. Ni su significado, ni su campo de aplicación, ni su valor jurídico, se han determinado perfectamente. Los autores se contentan con enunciarla a medida que tropiezan con ella, en alguna fórmula jurídica prevista por los Códigos. Planiol dice: la teoría de la representación no es una idea simple y primitiva.

Y esta vaguedad y falta de sistematización se debe a que la representación es en sí una anomalía, un caso fuera de lo normal.

Acostumbrados a ver en los actos jurídicos un todo único e indivisible, observamos con repugnancia y descuido todas las fórmulas en las que esta unidad se rompe; y la complejidad y la rareza de los casos las imaginamos como contrarias al orden natural, tratando de romper las coordinaciones que nuestra mente ha formado y que hemos elevado previamente, a la categoría de leyes.

Nuestro espíritu propende, a menudo, a considerar como necesidad lógica y natural lo uno, lo eternamente repetido. Y es por esto por lo que la representación parece ser un atentado contra las leyes de la uniformidad y casualidad ya "que en el fondo no es otra cosa que la separación de la causa y el efecto del acto: de la causa, porque la acción concierne al representante; del efecto, porque el derecho concierne al repre-