

1431

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO



LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO ,
SU CREACION Y SU FUNCIONAMIENTO

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:

JUAN MANUEL AVILA GUZMAN

MEXICO, D. F.

1982



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LA O.I.T. SU CREACION Y FUNCIONAMIENTO.

CAPITULO PRIMERO.

- 1.- La Conferencia Internacional del Trabajo.
- 2.- El Principio de la Organización Tripartita.
- 3.- La Conferencia General.
- 4.- El Aspecto Parlamentario.

CAPITULO SEGUNDO.

- 1.- El Consejo de Administración y sus funciones.
- 2.- Estructura y Composición del Consejo.
- 3.- El desarrollo del Consejo de Administración.
- 4.- El Problema del número de miembros.
- 5.- Conferencias Técnicas y Conferencias Regionales.
- 6.- Comisiones y Comités.

CAPITULO TERCERO.

- 1.- Actividades de la O.I.T., en el campo de la Industria.
- 2.- Las normas Internacionales del Trabajo.
- 3.- Reglas Universales.

CAPITULO CUARTO,

- 1.-Declaración Relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del trabajo (O.I.T.)

CAPITULO QUINTO,

LOS CONVENIOS ADOPTADOS POR LA O.I.T.
Y SUSCRITOS POR EL DERECHO MEXICANO,

- 1.- Convenios, Recomendaciones, Diferencias Jurídicas.
- 2.- Procedimientos, Ratificaciones, obligaciones, incumplimientos.
- 3.- Ubicación Jerárquica de los convenios.

CAPITULO SEXTO.

FUNCIONAMIENTO DEL DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO EN EL ASPECTO INTERNO DE LOS ESTADOS.

- 1.- Derecho Interno y Derecho Internacional.
- 2.- Aplicación de las normas del derecho Internacional Público dentro de la Jurisdicción Estatal.
- 3.- Ejecución Interna de los Convenios Internacionales, Práctica de los Estados.

CONCLUSIONES
BIBLIOGRAFIA.

LA O.I.T., SU CREACION Y FUNCIONAMIENTO.

ANTECEDENTES.

La revolución industrial era inseparable de la extensión del comercio entre los distintos países. Del mismo modo -- que se había pensado que no podía aumentar la prosperidad sino -- en medio de la libre iniciativa del empresario, pronto predominó la convicción de que esa libertad debiera reinar también en los mercados internacionales. "Laissez passer..., dejar pasar sin -- trabas todas las mercaderías de dondequiera que vengan y adondequiera que vayan", tal era el ideal.

El Comercio de los países europeos, entonces en vías de industrialización, con los otros territorios del mundo fue tomando el aspecto que lo iban a caracterizar en el siglo XIX. Se vio aparecer así, en escala mundial, una "división del trabajo" entre las regiones productoras de artículos alimenticios y de materias primas, por una parte, y los países industriales que producían artículos manufacturados, por otra. Los progresos efectuados en materia de transportes y de organización del comercio -- pronto contribuyeron a disminuir las distancias. El mundo entero iba a convertirse pronto en un inmenso mercado, pero un mercado desordenado, escenario de una feroz competencia.

El volumen del comercio internacional aumentó rápidamente de manera increíble, la cantidad de riquezas producidas e-

intercambiadas iba aumentando sin cesar.

A medida que se iban industrializando, los países -- trataban de reemplazarse unos a otros en el mercado mundial. Estaban obligados a vender cada vez más productos industriales, y para conquistar los mercados procuraban ya sea asegurarse el dominio exclusivo, ya sea vender más barato que los países competidores, todo lo cual acarrió una serie de consecuencias importantes.

Para abrir mercados, para buscar a distancia materias primas y alimentos, para explotar a fondo las posibilidades que ofrecían los recursos naturales y humanos de los países en - que podían encontrarse materias primas, cultivarse productos alimenticios y venderse artículos manufacturados, los países industriales trataron de colocar capitales cada vez más importantes. Esas inversiones favorecían ante todo a los países de donde provenían los capitales; dichos capitales había que protegerlos, y también había que proteger las vías de comunicación por donde -- pasaban las mercaderías.

Por otra parte, en muchas regiones cuyo clima era -- más o menos similar al de Europa occidental, los europeos fueron a instalarse en forma permanente, ocupando los espacios inhabilitados o tomando posesión de las tierras más fértiles en detrimenta

to de las poblaciones autóctonas, con frecuencia dispersas en -- vastos territorios.

La conjunción de todos estos hechos llegó poco a poco al colonialismo moderno, a la presión o a la conquista política, y con frecuencia militar, en estrecha armonía con la expansión económica.

El colonialismo fue un aspecto de la expansión inaudita de la prosperidad mundial. Los colonizadores y los colonizados participaron en forma desigual en los beneficios. A veces se llegó a crear nuevas naciones, como en gran parte del continente americano, en Australia o en Nueva Zelanda, por ejemplo. Con mayor frecuencia, ello acarreó una sumisión más o menos grave de las poblaciones autóctonas en casi todas las regiones, en particular en Asia y en Africa. En este sentido, el colonialismo aportaban en forma latente la aspiración de los territorios colonizados a la independencia política y económica. De ahí la larga secuela de guerras de conquista colonial o de lucha por -- los mercados, por una parte, y de guerras y movimientos de independencia, por otra.

La reñida competencia entre las potencias industriales tuvo también otros efectos.

Se consideraba el trabajo como un elemento del pre--

cio de costo, y las aspiraciones a la justicia social dentro de los países industrializados tropezaban con la resistencia de los que temían que al adoptar medidas de protección social en un país se debilitara su fuerza de competencia con respecto a los países que no adoptaran medidas similares. Ese fue uno de los primeros motivos que iban a justificar una acción internacional.

Así, por ejemplo, ¿cómo un fabricante de textiles inglés podía mejorar las condiciones de trabajo de su personal, si los fabricantes de los otros países no hacían lo mismo? Mejorar las condiciones de trabajo a nivel nacional, como lo pedían las inteligencias ilustradas de la época, hubiera acarreado un aumento de los costos de producción, de tal modo que los precios de venta no hubieran podido resistir a la competencia extranjera para obtener resultados más sólidos, había que actuar, pues, en escala internacional para proteger las condiciones de los trabajadores.

El industrial galés establecido en Escocia, Robert-Owen, del que ya hemos hablado, fue el primero que parece haber pensado en una legislación internacional del trabajo. Ya a principios del siglo XIX declaró que el mejoramiento de las condiciones de trabajo, y particularmente la reducción de la jornada, debía ser objeto de una acción concertada de todos los países industriales.

Con tal propósito, Robert Owen, escribió en 1818 a los representantes de las cinco grandes potencias europeas que iban a reunirse en congreso diplomático en Aquisgrán. Les proponía crear una "Comisión del Trabajo". Pero nada se hizo, y ni siquiera se intentó entonces. El congreso se ocupó únicamente de asuntos políticos. Sólo después de un siglo de lucha y esfuerzo, de conmociones políticas, económicas y sociales se convirtió en una realidad la legislación internacional del trabajo.

Veinte años más tarde, la idea fue nuevamente suscitada por el sociólogo francés Jerónimo Adolfo Blanqui, quien hizo observar que para que una reforma social pudiera realizarse en la esfera de la industria debía ser adoptada simultáneamente por todas las naciones que podían hacerle la competencia. Blanqui escribía que "se han concertado entre una y otra potencia -- tratados para comprometerse a matar a los hombres. ¿Por qué no habrían de concertarse hoy para proteger sus vidas y hacérselas más gratas?". Tampoco estas palabras tuvieron eco inmediato.

Pero cada vez se levantaban más y más voces en favor de una acción internacional sobre condiciones de trabajo. El movimiento se extendió en Inglaterra entre 1830 y 1840. Unos años después, en 1847, un fabricante alsaciano, Daniel le Grand, trató de persuadir al Gobierno francés de que se debían promulgar leyes de protección de los trabajadores. Se le respondió lisa y

llanamente que era imposible, a causa de la competencia internacional. Entonces Le Grand dirigió un llamamiento a los Gobiernos del Reino Unido, Francia, Alemania y Suiza, instándolos a que -adoptasen "leyes particulares y una ley internacional para la -protección de la clase obrera contra el trabajo excesivo y a una edad demasiado temprana, causa primera y principal de su decadencia física, de su embrutecimiento moral y de su privación de las bendiciones de la vida de familia." (1)

Todavía habían de pasar años antes de que los gobiernos aceptaran esta actitud.

Mientras tanto, se iban desarrollando la agitación - en los medios obreros. Los trabajadores comenzaron a darse cuenta de la necesidad de ampliar su lucha por la justicia social al ámbito internacional. En 1847, Carlos Marx y Federico Engels -- lanzan el célebre llamamiento ¡Proletario de todos los países, - unidos"! las revoluciones que en aquella época sacuden a Europa tienen un tono social al mismo tiempo que objetivos políticos. - El Congreso de la Asociación internacional de Trabajadores adopta en 1866 una resolución que preconiza una legislación internacional del trabajo resolución que más adelante será repetida en todos los congresos.

(1).- La O.I.T., al Servicio del Progreso Social.

Pero habrá que esperar catorce años para que el diputado suizo Frey logre hacer aceptar al Gobierno helvético la -- idea de una conferencia. En 1877 Suiza propone a otros gobiernos europeos una reunión para adoptar un trabajo internacional -- sobre legislación de fábricas. A su vez, la Iglesia Católica toma posición, y el Papa León XIII aprueba la idea de convocar una conferencia internacional y pública además la famosa encíclica -- Rerum novarum, en la que denuncia en particular los abusos de la revolución industrial.

Al fin, se convocó una conferencia de acuerdo con la propuesta suiza, que se celebró en Berlín en 1890 y a la que -- asistieron representantes de doce países industriales europeos. En ella no se adoptaron decisiones que obligaran a los gobiernos pero se formularon votos y sugerencias para adoptar algunas normas internacionales.

Se estimó necesario, por ejemplo, prohibir completamente el empleo de niños menores de 12 años, tampoco debería permitirse el empleo de ningún niño por la noche o durante más de -- seis horas consecutivas. Así mismo, ni las mujeres ni los niños menores de 14 años deberían, en opinión de la conferencia, trabajar en las minas. La conferencia se ocupó también del descanso -- semanal, de las medidas de seguridad e higiene en los lugares de trabajo y del seguro de accidentes. Todas esas sugerencias fue-

ron debidamente transmitidas a los gobiernos, pero, una vez más, no se hizo nada concreto inmediatamente.

Sin embargo, la conferencia de Berlín significó un adelanto: por primera vez desde que se había producido la revolución industrial, los representantes de los gobiernos estudiaron algunas de las consecuencias de aquélla y discutieron seriamente sobre la elaboración de una legislación internacional del trabajo. Al mismo tiempo, la reunión de Berlín permitió constar que para que se pudieran realizar verdaderos progresos había que estudiar atentamente las cuestiones y emprender una acción constante y decidida.

Los resultados prácticos fueron desalentadores, pero el principio mismo había entrado en el foro de las relaciones oficiales. Ya se esbozaba un método.

Ese método iba a ser concretado y aplicado por la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores. Ya en 1897 se celebró en Bruselas una conferencia, no oficial esta vez, en la que participaron funcionarios, sociólogos y economistas que en sus respectivos países estaban sentando las bases de una legislación social y reclamaban que se establecieran normas internacionales del trabajo. Se crearon secciones nacionales autónomas, financiadas con contribuciones voluntarias--

de los gobiernos y de particulares. El conjunto de esas secciones autónomas constituyó en 1900 la Asociación Internacional para la Protección de los Trabajadores, animada por hombres como - el francés León Bourgeois o el belga Ernest Mahain. A su vez, - la Asociación estableció en Basilea, Suiza, su secretaría permanente, la Oficina Internacional del Trabajo, encargada de la documentación, de estudios y de investigaciones. Esta Oficina se encargo de recopilar, traducir y publicar los textos de las nuevas leyes laborales de los distintos países, a medida que se promulgaban.

Pero la Asociación hizo más aún. Preparó laboriosamente una conferencia técnica, que se celebró en Berna en 1905 - a invitación del Gobierno Suizo. En esa conferencia participaron expertos procedentes, de unos 20 países, que prepararon dos textos de convenios; un convenio prohibiendo el trabajo nocturno de las mujeres en la industria y otro prohibiendo la utilización del fósforo blanco en la fabricación de cerillas. ¿Por qué se prohibía el fósforo blanco? Porque es una sustancia tóxica cuya utilización provocaba en los obreros que los manipulaban una necrosis de la mandíbula. Así, un tercio de los obreros de una empresa manufacturera francesa sufrían de caries de los huesos.

El fósforo blanco, venenoso, podía ser reemplazado - por el fósforo rojo, inofensivo, pero la fabricación del fósforo

rojo constaba más que la de fósforo blanco. Los países que adoptaran el fósforo rojo se hubieran encontrado desde el punto de vista comercial en desventaja respecto de los que siguieran utilizando el fósforo blanco, por lo cual era menester un acuerdo internacional.

Ese acuerdo fue logrado en Berna un año después, -- cuando se reunió en dicha ciudad una conferencia de representantes gubernamentales. Los dos convenios preparados por la conferencia técnica anterior fueron adoptados formalmente; acabada de nacer la legislación internacional del trabajo. Se había dado con ello un paso importante, y el movimiento hacia la cooperación social internacional cumplía así su primera realización -- práctica.

Pero en 1914 estallaba la guerra.

Las organizaciones sindicales habían seguido con interés, pero sin entusiasmo, todos estos esfuerzos. Opinaban que la protección de los obreros contra los abusos más flagrantes no bastaba por sí misma y que era el propio sistema económico el -- que debía transformarse, y ya no sólo reformarse. Otros pensaban que la acción debía ser guiada por la aspiración a la justicia social y no únicamente por consideraciones humanitarias. -- Otros hubieran deseado que se sometiera la aplicación de los con

venios a un control riguroso. Por último, eran numerosas las -- que pensaban que ese tipo de problemas no podía ser resuelto -- eficaces y duraderamente sin la participación directa de los principales interesados; trabajadores y empleados.

La guerra y sus consecuencias iban a permitir dar a esas ideas su forma definitiva. Ya desde 1914, la Federación Americana del Trabajo sugirió, inspirada por su presidente Samuel Gompers, que se celebrara una conferencia internacional de trabajadores al mismo tiempo y en el mismo lugar que la futura Conferencia de la Paz. León Jouhaux, dirigente sindical francés al invocar a la vez las reivindicaciones obreras y el éxito de los primeros convenios de Berna, propuso que el futuro tratado de paz contuviera cláusulas especiales de legislación laboral, los representantes de los sindicatos de los países aliados, reunidos en Leeds, en Inglaterra, en 1916, aceptaron la propuesta, y al año siguiente, una reunión de representantes de los trabajadores de otros países llegaba a conclusiones muy similares.

Esta idea iba a terminar por imponerse.

La guerra, causa de tantos desastres, había sido una de las consecuencias nefastas de una competencia internacional caótica. Los trabajadores, que habían tomado parte en los esfuerzos de la guerra, habían adquirido el derecho de participar

en los beneficios de la paz. Las revoluciones y conmociones sociales producidas al final de la guerra mostraban a los más obcecados las inevitables consecuencias del desprecio en que se había tenido la justicia social.

Así fué como los gobiernos de las potencias que habían firmado los tratados de paz al término de la guerra de 1914-1918 decidieron fundar, al mismo tiempo que una Sociedad de las Naciones, una organización permanente para la protección y el progreso de la mano de obra en el plano mundial. En 1919 nacía la Organización Internacional del Trabajo.

Los creadores de la O.I.T., que se reunieron en la Conferencia de Paz de París fueron:

- | | |
|----------------------|-------------------------------|
| 1.- Arthur Fontaine; | 2.- León Jouhaux; |
| 3.- Barón Capelle; | 4.- Barón Mayor des Planches; |
| 5.- Edward Phelan; | 6.- Dr. di Palma Castiglione |
| 7.- M. Fosti; | 8.- Coronel Lister; |
| 9.- Gordon L. Berry; | 10.- M. Oyster; |
| 11.- Miss Jackson; | 12.- G.M. Hodgson; |
| 13.- Ernest Mahaim; | 14.- Conde Zoltowski; |
| 15.- Edouard Benes; | 16.- M. de Bustamante; |
| 17.- A.M., Hurley; | 18.- H.M. Robinson; |
| 19.- Harold Butler; | 20.- M. Vandervelde; |

21.- M. Colliard;

22.- Samuel Gompers;

23.- G.N., Barnes;

24.- Sir Malcolm Delevingne;

25.- M. Loucheur.

CAPITULO PRIMERO.

- 1.- La Conferencia Internacional del Trabajo.
- 2.- El Principio de la Organización Tripartita.
- 3.- La Conferencia General.
- 4.- El Aspecto Parlamentario.

1.- LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

Cuando se creó la O.I.T., durante la Conferencia de la Paz celebrada en París en 1919, como se ha indicado en el capítulo tercero, era la primera institución internacional de la historia en que participaban los trabajadores, los empleadores y los gobiernos para examinar en el plano mundial los problemas del trabajo. Sin embargo, como ha indicado el profesor J.T. Shotwell, "su nombre disfraza su naturaleza, puesto que representa a todos los intereses, y no solamente a los del trabajo. Tal vez fuese más correcto denominar la Organización Internacional por Justicia Social".

Como se ha visto anteriormente, las raíces de la O.I.T., se adentran muy profundamente en la historia europea y son muchas las fuentes que las nutren. Durante la primera guerra mundial se hizo evidente que en la futura paz tendrían que tenerse en cuenta las aspiraciones de todos los trabajadores del mundo. Muchos fueron los factores a que debió su nacimiento la O.I.T., pero es indudable que el más importante fue la necesidad de establecer firmemente la paz sobre bases de justicia social, ya que, como dice su Constitución, "existen condiciones de trabajo que entrañan 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.

2.- EL PRINCIPIO DE LA ORGANIZACION TRIPARTITA.

Fue un proyecto presentado por la delegación de la-- Gran Bretaña el que, al final de la primera guerra mundial, sirvió de base para las discusiones de la Comisión de Legislación-- Internacional del Trabajo de la Conferencia de la Paz. Ese documento estaba basado en las conclusiones a que había llegado -- la Conferencia Obrera Interaliada, reunida en 1916 en Leeds y -- cuyos trabajos habían sido alentados por el sindicalista fran-- cés León Jouhaux, y en las reclamaciones presentadas en los congresos anuales celebrados durante la guerra por la Federación -- Americana del Trabajo, que contaba con el estímulo de su presi-- dente fundador, Samuel Gompers. El proyecto británico contenía propuestas concretas, para la creación de una institución permanente que celebra sus conferencias periódicas sobre las cuestiones de trabajo. De acuerdo con este plan, las delegaciones nacionales debían estar formadas por un representante de los empleadores y un representante de los trabajadores, junto con un delegado gubernamental y en pie de igualdad con él, aunque al delegado gubernamental se le concedían dos votos. (1)

Los delegados no gubernamentales serían elegidos de acuerdo con las organizaciones "más representativas" de empleadores o de trabajadores, respectivamente, de sus correspondien--

(1).- O.I.T. y el mundo del Trabajo Editado por la O.I.T.

tes países. El Sr. Samuel Gompers, presidente de la Federación Americana del Trabajo, presidía la Comisión encargada por la Conferencia de la Paz de estudiar los planes que con dicho objeto se habían presentado. (2)

No es preciso entrar aquí en detalles acerca de las muchas tendencias y de los muchos argumentos que finalmente llevaron a la aceptación de la organización tripartita. En un informe presentado en 1956 por el Comité Mc. Nair (Comité sobre independencia de las Organizaciones de Empleadores y de Trabajadores) se resumió la decisión de la manera siguiente:

Todo aquel que esté familiarizado con los acontecimientos que precedieron a la conclusión de los tratados de paz - al terminar la primera guerra mundial y con la redacción de la parte relativa a las cuestiones laborales de los mismos, se habrá percatado de que su voz fuera escuchada en las deliberaciones internacionales sobre condiciones de trabajo. Con objeto de garantizar un equilibrio justo era necesario que los empleadores se hallaran también representados.

Informe del Comité sobre Independencias de las Organizaciones de Empleadores y de trabajadores, párrafo 9o, Boletín Oficial (Ginebra OIT), Vol. XXXIX 1965, num. 9, p. 478 (3)

(2).- Nuevo Derecho Internacional Social. Dr. Alberto Trueba Urbina.

(3).- Boletín Oficial de la O.I.T., Volumen XXXIX, 1956.

Sin embargo, quedaba por resolver el problema de la posición de los gobiernos en esa estructura tripartita. Algunos (como Samuel Gompers) propusieron que los trabajadores ... tuvieran el mismo número de votos que los empleadores y los gobiernos reunidos; otros propusieron que los votos de los trabajadores y de los empleadores, respectivamente, fueron iguales a los de los gobiernos. Pero se sostuvo que estos sistemas no serían viables, porque si se quería que la Organización fuera eficaz había que contar, en primer lugar, con los gobiernos, que eran los que tenían que convertirse en leyes y en medidas sociales las decisiones de la Conferencia. Finalmente, a propuesta del Ministro belga Emile Vandervelde, se decidió que los gobiernos tendrían dos votos, los empleadores uno y los trabajadores uno. -- Así, pues, cada país estaría representado en la Conferencia Internacional del Trabajo, brazo legislativo de la Organización, por cuatro delegados; dos representantes del gobierno, un representante de los empleadores y un representante de los trabajadores. En el Consejo de Administración se estableció la misma proporción, y el Consejo se compuso entonces de doce delegados gubernamentales, seis delegados empleadores y seis delegados trabajadores. En el capítulo sexto se explicará la manera en que se aplicó en otros aspectos este mismo principio.

Otra cuestión fundamental que había que estudiar detenidamente y en la que había que convenir era la de la elaboración de convenios internacionales, que habían de ser los princi-

pales instrumentos para asegurar la aplicación de medidas concretas en los países miembros de la Organización. En efecto, los delegados británicos no solamente habían propuesto una estructura tripartita y la creación de una secretaría permanente, sino también un nuevo criterio para la redacción de acuerdos internacionales sobre las condiciones de trabajo. Ahora bien, si la Conferencia se limitase a redactar textos para someterlos a una conferencia diplomática de representantes de los gobiernos a fin de que los suscribieran, y luego se esperase a que pasasen por los trámites corrientes de ratificación por parte de los gobiernos, la posición de la Organización quedaría reducida a la de un simple comité de redacción; pero si, por lo contrario, iba a tratar de actuar como un organismo supranacional y de elaborar una especie de derecho laboral mundial, pronto entraría en conflicto con la soberanía de los Estados Miembros en materia de legislación del trabajo. Por consiguiente, había que buscar una solución de transacción, y se adoptó la de que se tomaran las decisiones por mayoría de dos tercios de la Conferencia, siendo los convenios internacionales sometidos directamente a los gobiernos para su ratificación.

Por lo tanto, puede decirse que la función principal de la Conferencia es de naturaleza "prelegislativa". La oficina y las comisiones estudian los problemas laborales que hay que resolver, hacen investigaciones y presentan los hechos y los argu-

mentos en pro y en contra de una u otra medida en informes que--
son publicados, los informes sometidos a la Conferencia. De es-
ta forma se prepara el camino para la redacción de los convenios
o las recomendaciones. Al hacer este trabajo preparatorio se -
examinan detenidamente muchas dificultades y muchos obstáculos -
de carácter nacional, lo cual facilita la introducción en las le-
gislaciones de ciertos países de los cambios que la mayor parte-
de los convenios y las recomendaciones de la O.I.T., tienden a--
lograr.

Cabe señalar que un convenio es un tratado obligato-
rio para la nación que lo ratifica, y sus disposiciones deben --
ser incorporadas en las leyes de la nación o aplicadas por cual-
quier otro procedimiento, mientras que una recomendación, como su
nombre lo indica, no tiene forzosamente que ser incorporada en -
una Ley.

En ambos casos está la indefinible pero innegable au-
toridad moral que posee una organización mundial y que a la lar-
ga tiene que influir en los actos de las naciones que forman par-
te de ella. Cuando más se agrande la estatura de la OIT, más ge-
neralmente darán sus miembros efectos legislativos a sus decisio-
nes colectivas.

3.- LA CONFERENCIA GENERAL.

La Conferencia General, a la que se da el nombre de "Conferencia Internacional del Trabajo", se reúne una vez por año, generalmente en Ginebra, en el mes de junio, dura aproximadamente tres semanas y media. Se compone, como ya se ha indicado, de cuatro delegados por cada país miembro: dos delegados gubernamentales, un delegado empleador y un delegado trabajador. Además, cada país miembro puede designar consejeros técnicos para esos delegados, hasta el número de dos por cada diferente punto del orden del día, es posible que haya doce consejeros técnicos presentes en la Conferencia al lado de cada delegado. En otras palabras; el delegado de los trabajadores tendría derecho a hacerse acompañar de doce consejeros técnicos el delegado de los empleadores de otros doce y el gobierno podría enviar veinticuatro, puesto que tiene dos delegados. Esta norma, aunque se siga únicamente en parte, tiende a aumentar considerablemente el número de los participantes en la Conferencia. En realidad, suelen participar actualmente en la Conferencia más de mil doscientas personas. Al aumentar el número de los Estados Miembros de la Organización ha ido aumentando el de los participantes en la Conferencia. La lista de los Estados Miembros de la OIT, en 1969 fueron: (4)

(4).- La O.I.T. al Servicio del Progreso Social.

PAISES MIEMBROS DE LA O.I.T.

Afganistán	Guinea	Singapur.
República Federal de Alemania.	Haiti	República Árabe Siria.
Alemania	Honduras	Somalia.
Alto Volta	Hungría.	Sudán.
República Árabe	India	Suecia.
Unida	Indonesia	Suiza
Argelia.	Irak	Tailandia
Argentina	Irán	Tanzania.
Australia.	Irlanda	Togo.
Austria	Isla Mauricio	Trinidad y Tobago
Barbada	Islandia.	Túnez
Bélgica	Israel	Turquía.
RSS de Bielorrusia	Italia	RSS de Ucrania.
Birmania	Jamaica	Uganda.
Bolivia	Japón	URSS.
Brasil	Jordania	Uruguay
Bulgaria.	Jenia	Venezuela.
Burundi	Kuwait	Viet-Nam.
Camboya	Laos	Yemen
Camerún	Lesotho	Yemen Meridional
Canadá.	Libano.	Yugoslavia
Ceilán	Liberia.	Zambia.
República Centro africana	Libia	
Colombia.	Luxemburgo.	

Congo (Brazzaville)	República Malgasy
Congo (Kinshasa)	Malasia
Costa de Marfil.	Malawi
Costa Rica.	Mali
Cuba	Malta
Chad	Marruecos
Checoslovaquia	República Islámica de Mauritania
Chile	Sierra Leona
China	México
Chipre	Mongolia
Dahomey	Nepal
Dinamarca	Nicaragua
República Dominicana	Níger
Ecuador	Nigeria
El Salvador	Noruega
España	Nueva Zelanda
Estados Unidos	Países Bajos
Etiopía	Pakistán
Filipinas	Panamá
Finlandia	Paraguay
Francia	Perú
Gabón	Polonia
Ghana	Portugal
Grecia	Reino Unido
Guatemala	Ruanda
Guayana	Senegal.

La Conferencia discute la Memoria del Director General, que se distribuye antes de que la Conferencia empiece y que trata de las diversas actividades de la Organización durante el año y puede, además, tratar de algunos otros temas de actualidad. Otro de los puntos regulares del orden del día es la adopción del presupuesto anual. Además, cada tres años, la Conferencia elige a los miembros del Consejo de Administración. Pero su función "legislativa" principal es la discusión de proposiciones -- tendientes a la adopción de normas internacionales del trabajo, -- en forma de convenios de recomendaciones, respecto de las cuestiones elegidas por el Consejo de Administración para someterlas a la Conferencia. A estas cuestiones se les da el nombre de -- "puntos técnicos".

El orden del día de las reuniones anuales de la Conferencia es preparado por el Consejo de Administración. Al elegir los puntos técnicos que han de figurar en ese orden del día, el Consejo de Administración, naturalmente, toma en consideración cierto número de posibilidades. Examina los informes sobre la legislación y la práctica preparados por la Oficina respecto de cada uno de esos posibles puntos técnicos, en los que se hace una reseña de la legislación existente y de las prácticas co--- rrientes de los países Miembros en lo que atañe a los particulares problemas sociales de que se trata. Luego, el Consejo decide cuáles son las cuestiones que habrían que discutir con más ur gencia.

Además de adoptar convenios y recomendaciones, la Conferencia adopta frecuentemente resoluciones, que aunque no tienen los mismos efectos jurídicos que los convenios o las recomendaciones, pueden tener importantes repercusiones en el mundo del trabajo . También decide lo relativo a los asuntos presupuestarios y fija el monto de las contribuciones que han de pagar los Estados Miembros a la Organización. Cada año examina cómo se han aplicado decisiones anteriores, teniendo en cuenta las memorias sometidas por los Estados Miembros respecto de las medidas por ellos adoptadas para la aplicación de convenios y recomendaciones.

Gran parte de su labor corriente se lleva a cabo por medio de comisiones constituidas al principio de cada reunión de la Conferencia. Por ejemplo, el programa de trabajo de la Conferencia lo decide la Comisión de Proposiciones, la cual también formula propuestas respecto de la composición de otras comisiones. Por su parte, la Comisión de Verificación de Poderes ejerce un control estricto respecto de la composición de la Conferencia. Su principal tarea es la de examinar los poderes de los delegados y de sus consejeros técnicos, así como cualquier protesta relacionada con éstos poderes. Esta comisión tiene amplias facultades, aunque es la Conferencia en sesión plenaria la que en última instancia decide respecto de la exclusión de un delegado, y a veces la Comisión ha formulado importantes recomendaciones en cuanto a la admisión de delegados o de consejeros, como -

se verá más adelante.

Además de la Comisión de Verificación de Poderes, - hay otras comisiones y un comité permanentes de la Conferencia - que la ayudan a estudiar los asuntos. Una de ellas es la Comisión de Reglamento, cuyo nombre basta como descripción de su labor. También existe la Comisión de Resoluciones, que ayuda a - dar forma a las resoluciones que presentan a la Conferencia los diferentes sectores. La Comisión de Representantes Gubernamentales sobre Cuestiones Financieras examina las previsiones presupuestarias, propone el prorrateo de los gastos entre los Estados Miembros de la Organización informa acerca de los pagos de las - contribuciones por parte de los gobiernos, examina la intervención de cuentas de la Organización y se ocupa de otros asuntos - análogos. La Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones examina las medidas adoptadas por los Estados Miembros para dar efecto a las disposiciones de los convenios por ellos ratificados, así como las informaciones que someten respecto de los -- convenios no ratificados y de las recomendaciones. El comité de Redacción de la Conferencia se encarga de la redacción final de los convenios y las recomendaciones que va a adoptar la Conferencia.

La Constitución de la OIT, establece que cada delegado tendrá derecho a votar individualmente acerca de todas las cuestiones sometidas a la Conferencia. Un delegado trabajador -

puede votar en oposición al delegado de su gobierno o contra el representante de los empleadores de su país. Cuando los delegados trabajadores y los delegados empleadores se hallan en oposición, los votos de los delegados gubernamentales son determinantes.

4.- EL ASPECTO PARLAMENTARIO.

La tarea principal de la Conferencia es la elaboración y la adopción de las normas internacionales de orden social y laboral y sobre derechos humanos que luego se someten a la ratificación de los Estados Miembros.

Estas normas, como se ha dicho anteriormente, revisitan la forma de convenios internacionales, pero también pueden ser incorporadas en el tipo de instrumento internacional mucho más flexible denominado recomendación.

Se ha dicho algunas veces que la Conferencia es un "Parlamento Internacional", un "Parlamento Mundial del Trabajo", pero esto hay que tomarlo en un sentido general, puesto que la Conferencia no tiene facultades para adoptar disposiciones que obliguen inmediatamente a los Estados Miembros. No obstante, lo que sin duda puede decirse de ella que es un foro internacional oficial, único en su género entre las reuniones diplomáticas del mundo, porque en la Conferencia Internacional del Trabajo, -

como en ninguna otra parte, los representantes de los gobiernos, de los trabajadores y de los empleadores, con toda la autoridad que su posición les confiere, tienen la oportunidad de exponer libre y públicamente sus opiniones acerca de cuestiones sociales que interesen a cualquier país del mundo.

La Conferencia tiene muchas otras funciones que se irán exponiendo con mayor claridad en otros capítulos de este mismo. Entre otras cosas, tiene absoluta libertad para expresar una opinión colectiva sobre cualquier asunto que sea de la competencia de la O.I.T., y puede hacer a los gobiernos, a las organizaciones de empleadores y de trabajadores y al Consejo de Administración las recomendaciones que estime oportunas. Estas declaraciones generales se suelen incorporar en resoluciones que luego se someten al Consejo de Administración para que tome las medidas oportunas.

CAPITULO SEGUNDO.

- 1.- El Consejo de Administración y sus funcio
nes.
- 2.- Estructura y Composición del Consejo.
- 3.- El desarrollo del Consejo de Administra--
ción.
- 4.- El Problema del número de miembros.
- 5.- Conferencias Técnicas y Conferencias Re--
gionales.
- 6.- Comisiones y Comités.

1.- EL CONSEJO DE ADMINISTRACION Y SUS FUNCIONES.

El foco de la actividad que ha de estudiarse en este capítulo es el Consejo de Administración, del cual parten como - ramas un gran número de órganos esenciales que funcionan bajo su dirección. El Consejo de Administración viene a ser, por consiguiente, el centro en que convergen todas las actividades del -- vasto programa de la O.I.T. (1)

Cierto es que el Consejo de Administración carece - del carácter soberano de la Conferencia, la cual, como se ha visto, probablemente se parece más a un órgano "legislativo" que -- cualquiera otra de las asambleas de las organizaciones interna-- cionales existentes. No obstante, tiene actualmente ciertas ca- racterísticas que le confieren un carácter casi tan excepcional- como el de la misma Conferencia, y su expansión constante duran- te alrededor de medio siglo ha contribuido a hacer de él la sin- gular institución que se va a describir.

Situando entre la Conferencia y la Oficina, ejerce - una poderosa influencia sobre la una y sobre la otra. Como su- principal tarea es la de velar por que las decisiones de la Con- ferencia se lleven a la práctica, tiene que vigilar constantemen- te las actividades de la Oficina.

(1).- O.I.T. y el Mundo del Trabajo, Editada por la O.I.T.

Por una parte, establece el orden del día de cada reunión de la Conferencia y decide las medidas que se han de tomar en lo relacionado con las resoluciones por ella probadas. Además, se mantiene al tanto de las medidas de aplicación de los convenios y las recomendaciones aprobadas por la Conferencia que van tomando los Estados Miembros. Por otra parte, designa al Director General de la Oficina y examina detenidamente el presupuesto que éste presenta y así mismo las previsiones presupuestarias que se someten a la Conferencia para su adopción, lo cual significa que estudia cuidadosamente cada partida de gastos.

El Consejo se reúne tres o cuatro veces al año y efectúa una gran variedad de tareas, aunque practica un alto grado de descentralización y fomenta la celebración periódica de conferencias regionales y de muchas otras reuniones de las que se hablará más adelante. Una de las más notables aplicaciones de este principio de descentralización es la de la creación de las comisiones de industria. A primera vista podría pensarse que esta gran diversidad de actividades periféricas va en menoscabo de la planificación y la coordinación centrales de los trabajos de la Organización, pero esto no es así, puesto que es el propio Consejo de Administración el que establece la fecha, la duración y el orden del día de todas estas reuniones y cuando es necesario da efecto a sus propuestas o a sus conclusiones.

Al hacer esta labor de fiscalización general, el Consejo

sejo de Administración establece detalladamente las políticas -- de la O.I.T. , desde las referentes a la abolición del trabajo -- forzoso hasta las de defensa de la libertad sindical, y desde -- las de educación obrera hasta las de desarrollo de cooperativas -- en todas las regiones del mundo. Por consiguiente, el Consejo -- puede dar una orientación detallada sobre todas estas cuestiones a la Conferencia General, y entre una y otra reunión de la Conferencia vela por el buen funcionamiento de la Oficina.

El presidente de un órgano como éste ocupa natural-- mente, una posición de considerable prestigio. Invariablemente se lo elige entre los miembros gubernamentales, pero colaboran -- con él un vicepresidente empleador y un vicepresidente trabaja-- dor designados por cada uno de los dos grupos, quienes le pres-- tan asistencia en las reuniones del Consejo de Administración y -- forman, junto con él, su Mesa. Desde 1932, año en que se retiró su primer presidente, el Sr. Arthur Fontaine, conocido estadista francés, el presidente del Consejo de Administración es elegido -- cada año. (2)

2.- ESTRUCTURA Y COMPOSICION DEL CONSEJO.

Lo primero que hay que señalar acerca de la composi-- ción del Consejo de Administración es que su estructura lo mismo

(2).- OIT, al Servicio del Progreso Social.

que la de la Conferencia, es tripartita. Esta importante característica fue determinada por los autores de la parte XIII del Tratado de Versalles, que deseaban crear un órgano ejecutivo que trabajara como una sola unidad y que al mismo tiempo fuera representativo, en primer lugar para hablar en nombre del mayor número posible de regiones del mundo sin que su funcionamiento resultase demasiado complicado, y en segundo lugar para tomar en cuenta los intereses de los tres elementos que componen el órgano -- "legislativo que es la Conferencia".

La historia muestra que el éxito de este sistema ha sobrepasado todas las esperanzas y que el mecanismo ha podido -- sobrevivir a los serios trastornos causados por la segunda guerra mundial, mientras que al estallar ésta desaparecieron o se desintegraron algunas organizaciones internacionales en que estaban representados únicamente los gobiernos.

Naturalmente, adaptarse a la evolución de un mundo que se transforma rápidamente y al mismo tiempo seguir siendo un órgano unificado y representativo con grandes facultades ejecutivas no deja de ser un difícil problema. En efecto, desde 1919, año en que se constituyó el Consejo de Administración, se ha ampliado varias veces el número de sus miembros.

La forma en que se ha extendido la composición del Consejo al ir naciendo nuevos países y cambiando las circunstan-

cias es de considerable interés. Quizas la mejor manera de comprenderlo es examinar más detenidamente el fundamental principio que determina su composición y luego considerar como ha sido aplicado ese principio durante estos cincuenta años.

3.- EL DESARROLLO DEL CONSEJO DE ADMINISTRACION.

El principio fundamental que hay que tener presente en lo que respecta a la composición del Consejo de Administración es el de que todos sus miembros actúan en él en calidad de representantes, y no a título personal. La mitad de los miembros del Consejo son representantes de gobiernos designados por éstos, y hablan en nombre de sus gobiernos respectivos, la otra mitad son representantes de los empleadores y de los trabajadores, elegidos por el grupo de los empleadores y por el grupo de los trabajadores de la Conferencia.

Así, pues, los miembros empleadores y trabajadores del Consejo de Administración no representan a sus propios países, sino al conjunto de los delegados empleadores y trabajadores de la Conferencia. Como ha de verse, esta representación tripartita hace del Consejo de Administración un órgano sumamente respetado y escuchado, cuyas decisiones deben tener, y efectivamente tienen, una gran influencia, tanto sobre los gobiernos como sobre las organizaciones no gubernamentales.

El Consejo de Administración, tal como se constituyó en 1919, estaba compuesto de veinticuatro miembros, esto es, doce representantes de gobiernos, seis representantes de los empleadores y seis representantes de los trabajadores. De los doce miembros gubernamentales, ocho eran designados por los Estados Miembros de "mayor importancia industrial", como arreglo a lo dispuesto en la Constitución de la OIT. Se consideró en aquel momento que, dado el número relativamente bajo de los Estados que en esa época formaban parte de la OIT, los principales países industriales, que entre ellos reunían la mayor parte de la capacidad de producción del mundo, tenían automáticamente que formar parte del Consejo de Administración.

En 1934, el número total de miembros del Consejo se aumentó a treinta y dos; dieciséis representantes de gobiernos, ocho representantes de los empleadores y ocho representantes de los trabajadores. De los dieciséis representantes de gobiernos, ocho eran designados por los Estados Miembros de mayor importancia industrial, pero seis de ese total de dieciséis debían ser representantes de Estados no europeos. Al mismo tiempo, por lo menos dos de los representantes de los empleadores y dos de los representantes de los trabajadores también tenían que pertenecer a Estados no europeos. Así se dió un importante paso hacia una ampliación de la composición del Consejo que no se podía prever en 1919, el consejo de Administración siguió compuesto de treinta y dos miembros hasta 1953.

4.- EL PROBLEMA DEL NUMERO DE MIEMBROS.

Se adoptaron otras enmiendas a la Constitución, en virtud de las cuales se aumentó el número de miembros del Consejo de Administración de treinta y dos a cuarenta en 1954 y de cuarenta a cuarenta y ocho en 1963. De estos cuarenta y ocho miembros del Consejo, veinticuatro representan a gobiernos, doce a los empleadores y doce a los trabajadores. De los veinticuatro miembros que representan a gobiernos; diez son designados por los Estados Miembros de la OIT considerados como los de mayor importancia desde el punto de vista industrial, son por orden alfabético, la República Federal de Alemania, Canadá, China, Estados Unidos, Francia, India, Italia, Japón, Reino Unido y URSS. Los otros catorce miembros del Consejo representantes de gobiernos son elegidos cada tres años por el grupo gubernamental de la Conferencia.

Hasta aquí se ha hablado únicamente de los miembros titulares del Consejo. Al ir aumentando el número de Estados Miembros de la OIT, e ir creciendo el interés de los Estados en estar representados en su principal órgano ejecutivo, empezaron a ser muchos los que insistían en que se lo ampliara todavía más por lo tanto, había que encontrar la manera de ampliar la representación geográfica en el Consejo sin complicar excesivamente su mecanismo. De ahí que surgiera la idea de nombrar miembros adjuntos. En la actualidad, además de los cuarenta y ocho miem

bro titular de que se habló anteriormente, cada uno de los -- tres grupos tiene derecho a nombrar doce miembros adjuntos, los cuales tienen voz en el Consejo previa autorización del Presidente para hacer uso de la palabra.

Esto significa que hay por lo menos ochenta y cua--- tro personas (treinta y seis representantes de gobiernos, veinti--- cuatro representantes de los empleadores y veinticuatro represen--- tantes de los trabajadores) que participan continuamente en la - labor del Consejo de Administración. Sin embargo, el número de - asistentes de las sesiones puede fácilmente llegar hasta el do--- ble si se tiene en cuenta los suplentes, representantes de Esta--- dos Miembros que asisten como observadores, representantes de or--- ganizaciones no gubernamentales. Entre las organizaciones están en primer lugar, las intergubernamentales, invitadas por el Con--- sejo a asistir a sus deliberaciones con carácter consultivo, pe--- ro sin derecho a voto. Entre las organizaciones de esta catego--- ría están, naturalmente, las Naciones Unidas y algunos organis--- mos especializados, como la FAO, la UNESCO, la Organización de - Aviación Civil Internacional (OACI), la OMS, el Banco Mundial y - el Fondo Monetario Internacional, así como la Organización Con--- sultiva Marítima Intergubernamental (OCMI), la Organización del - Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Indus--- trial (ONUDI). Además, se suele invitar a algunas organizacio--- nes de carácter regional, como la Organización de Cooperación y-

fomento Económico (OCFE), el Consejo de Europa, la Comisión de--
Comunidades Europeas, la Organización de los Estados Americanos,
la Liga de Estados Arabes y el Comité Intergubernamental para --
las Migraciones Europeas. CIME). (3)

En segundo lugar están las organizaciones internacio-
nales no gubernamentales que representan directamente los intere-
ses de millones de trabajadores, como la Confederación Interna-
cional de Organización Sindicales Libres, la Confederación Mun-
dial del Trabajo y la Federación Sindical Mundial; el sector de-
los empleadores está representado en este grupo por la Organiza-
ción Internacional de Empleadores. Hay algunas otras organiza-
ciones internacionales que también envían observadores de cuya -
experiencia puede sacar provecho el Consejo de Administración. -
De las organizaciones de este segundo grupo se dice que tienen _
"estatuto consultivo".

Existe otro grupo de organizzciones interesadas en--
algún sector específico de la labor de la OIT que figuran en una
"lista especial" y que pueden ser invitadas a participar en la -
Conferencia General y en otras reuniones cuando se van a tratar-
asuntos que les interesan, pero que no son invitadas a las reu-
niones del Consejo de Administración.

5.- CONFERENCIAS TECNICAS Y CONFERENCIAS REGIONALES.

Pronto se advirtió que no bastaba la Conferencia ----
anual para tratar en una reunión todos los problemas internacio--
nales del trabajo, especialmente los que atañen a algunas regio--
nes del mundo más que a otras o a algunas industrias más que a --
otras, por lo cual la OIT organiza de cuando en cuando otros dos
grandes tipos de reuniones internacionales, que son las conferen--
cias técnicas y las conferencias regionales.

En las primeras no es preciso decir mucho de este mo--
mento; la labor de algunas de ellas se examinará más adelante, -
al hablar de determinadas actividades. Ya se ha señalado que el
Consejo de Administración tiene autoridad para convocar otras --
clases de reuniones en que se trate de temas especiales o comple--
jos, y que luego estudia las conclusiones a que se ha llegado en
esas reuniones y, si lo considera necesario, decide las medidas--
que hay que tomar al respecto.

Las conferencias técnicas son generalmente, aunque no--
siempre, tripartitas; esto depende de los temas que en ellas se -
traten . Por ejemplo, el Consejo de Administración ya ha convoca--
do varias conferencias internacionales de estadígrafos del traba--
jo. Estos expertos son normalmente designados por sus respecti--
vos gobiernos. El consejo de Administración envía luego las con--
clusiones de las conferencias de estadígrafos a todos los Estados

Miembros de la OIT, porque generalmente contienen información -- útil que a ningún gobierno le sería fácil obtener por sí solo. -- Pero otras conferencias técnicas, como aquellas en que se redac-- tan reglamentos tipo de seguridad, son tripartitas, pues los tres grandes grupos representados en la OIT están igualmente interesa-- dos en la cuestión. Todo reglamento tipo de esta índole que así-- se prepare se envía a todos los Estados Miembros de la OIT para -- su posible adopción o, por lo menos, para que sirva de guía en -- sus países.

Las conferencias regionales son de carácter más gene-- ral. Unos años después de la creación de la OIT se consideró que algunos países o grupos de países tenían problemas comunes en ma-- teria de trabajo que sería muy conveniente que discutiesen entre-- ellos mismos, en vez de tratarlos en la Conferencia General, que-- generalmente examina cuestiones de interés más general. Estas -- discusiones regionales no están en forma alguna destinadas a --- reemplazar las discusiones generales de la Conferencia, sino que-- permiten hacer un estudio preliminar de ciertas cuestiones sobre-- bases regionales, preparando en algunos casos el camino para una-- acción muy vasta en el plano mundial. (4)

La primera de estas conferencias regionales se cele-- bró en Santiago de Chile en 1936. Todos los países de América --

(4).- O.I.T., y el Mundo del Trabajo, Editada por la OIT.

que entonces eran Miembros de la Organización fueron invitados a participar en la Conferencia, a la que también se invitó a observadores de Estados de la región no miembros de la OIT y a representantes de ciertas organizaciones no gubernamentales. Entre los temas que se discutieron con cierto detalle en esta primera conferencia regional figuraban el del trabajo de las mujeres y el de las condiciones de trabajo de los menores. Las francas discusiones pusieron de relieve muchos aspectos de estos vitales sectores del trabajo humano, y se examinaron detalladamente diferentes propuestas para evitar o mejorar las peores condiciones de trabajo de estas personas, propuestas que luego se incorporaron, en una u otra forma, en convenios de la OIT también aplicables en otras regiones del mundo. Además la conferencia de Santiago de Chile adoptó una importante resolución sobre los principios fundamentales del seguro social, que luego influyeron mucho en la elaboración de la legislación de seguridad social de los países latinoamericanos.

Esta primera conferencia regional fue de tanto valor-- que desde entonces se han celebrado varias otras. En el continente americano se han celebrado siete más; en 1939 en la Habana, en 1946, en México, en 1949 en Montevideo, en 1952 en Petrópolis, - en 1956 nuevamente en la Habana, en 1961 en Buenos Aires y en -- 1966 en Ottawa. En la conferencia celebrada en Petrópolis (Brasil) en 1952, por ejemplo, se prestó especial atención a las normas de la OIT en materia de libertad sindical y de protección del

derecho de sindicación. En una de las resoluciones adoptadas por esta conferencia se señaló que el desarrollo de un movimiento sin dical estable y permanente en los países de América, que sea ca-- paz de desempeñar una función de primer orden en el desarrollo so cial y económico del continente, puede lograrse solamente si los-- sindicatos están constituidos sin consideraciones de raza, nacio-- nalidad o filiación política de sus miembros. La conferencia --- también hizo sugerencias de orden práctico para facilitar la debi-- da aplicación en aquella región del procedimiento internacional-- establecido para evitar las infracciones de los derechos sindica-- les. En la conferencia de Ottawa se adoptó el llamado Plan de -- Ottawa de desarrollo de los recursos humanos, que trata de la me-- jor planificación y utilización de los recursos de mano de obra.

6.- COMISIONES Y COMITES.

El Consejo de Administración ha creado muchos comités y comisiones constituidos por toda clase de expertos. Algunos -- de estos órganos son permanentes; otros son de carácter temporal. A todos ellos presta servicios la Oficina, de la que se hablará - en el próximo capítulo. No cabe la posibilidad de hablar aquí de-- talladamente de todos estos comités y comisiones, y la breve rese-- ña que ha de hacerse servirá solamente para presentar algunos de-- ellos. En otros capítulos, se expondrán algunos de los resulta-- dos prácticos de la labor de estos grupos especializados.

En primer lugar ha de citarse la Comisión de Presu-
puesto y de Administración. Como su nombre lo indica, esta Comi-
sión se ocupa de las cuestiones de financiamiento de todas las -
actividades de la Organización y prepara las previsiones presu-
puestarias para su adopción por parte de la Conferencia. Estu-
dia todos los asuntos relacionados con el funcionamiento de la-
OIT y examina los problemas de personal que se plantean en una -
institución multilingue y multifacética, así como la dotación de
personal de sus oficinas locales y de las misiones que se envían
a todas partes del mundo. El presidente del Consejo de Adminis-
tración también es presidente de esta Comisión, que debe asesoo-
rar respecto de todas las cuestiones que atañen al funcionamien-
to de la Oficina Internacional del Trabajo.

Una de las comisiones permanentes que más vigilantes-
se mantienen es la Comisión de Expertos en Aplicación de conve-
nios, que examina lo relativo a la aplicación de los convenios -
adoptados por la Conferencia y estudia detenidamente las memo-
rias anuales que cada Estado Miembro debe someter a la OIT res-
pecto de la aplicación de los convenios que ha ratificado. Los-
gobiernos también deben evitar copias de sus memorias a la orga-
nización más representativa de empleadores y de trabajadores, a-
fin de que la Comisión de Experto pueda recibir sus observacio-
nes, este procedimiento está establecido en la propia Constitu-
ción de la OIT, de manera que cuando un Estado ingresa en la Or-

ganización conoce perfectamente las obligaciones que ello entraña. Como es natural, cuando un gobierno ratifica un convenio es preciso hacer un detallado examen para cerciorarse de que sus disposiciones han sido efectivamente incorporadas en la legislación nacional o de que el gobierno que lo ha ratificado les ha dado efecto por cualquier otro medio.

La Comisión paritaria marítima es una de las excepciones al sistema usual de participación conjunta de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores en los órganos técnicos y consultivos de la Organización. Esta Comisión fue constituida ya en los primeros tiempos de la existencia de la OIT y está compuesta de dos grupos solamente; representantes de los armadores y representantes de los marinos, con quince miembros por cada uno de los grupos (aunque también está prevista la posibilidad de que formen parte de las subcomisiones representantes de gobiernos, cuando su participación pueda ser útil). Dada la importancia de esta Comisión, preside sus reuniones el presidente del Consejo de Administración. La Comisión Paritaria Marítima estudia constantemente todas las cuestiones relacionadas con las condiciones de trabajo en la marina mercante y ayuda al Consejo de Administración a preparar las reuniones marítimas de la Conferencia.

Otro órgano consultivo que ha contribuido notablemente a orientar la acción de la OIT es la Comisión Permanente agrí-

cola, de la que actualmente forman parte veintiocho expertos en--
cuestiones agrícolas y rurales, procedentes de diversos países --
de todas partes del mundo. Se elige a estos expertos teniendo -
presente la necesidad de que la presentación geográfica sea lo --
más equilibrada posible. Los miembros de esta Comisión no se reu--
nen en calidad de representantes de los gobiernos, de los emplea--
dores y de los trabajadores, sino que actúan como expertos inde--
pendientes. Además, forman parte de la Comisión representantes -
de las Naciones Unidas y de organismos especializados, particular--
mente la FAO, y representantes de organizaciones internacionales--
no gubernamentales interesadas en las cuestiones agrícolas. La -
Comisión, que está en estrecha relación con los sectores agríco--
las del mundo entero, se halla en condiciones de asesorar y de --
orientar a la Oficina Internacional del Trabajo en su labor en --
pro de todos los que se ganan la vida trabajando la tierra. La -
Comisión ha preparado el camino para la adopción por parte de la-
Conferencia Internacional del Trabajo de importantes normas inter-
nacionales en materias tales como los métodos de fijación de sala-
rios mínimos y la formación profesional en la agricultura.

CAPITULO TERCERO.

- 1.- Actividades de la O.I.T., en el campo de -
la Industria.
- 2.- Las normas Internacionales del Trabajo.
- 3.- Reglas Universales.

1.- ACTIVIDADES DE LA O.I.T., EN EL CAMPO DE LA INDUSTRIA.

La Constitución asigna a la Conferencia Internacional del Trabajo, descrita anteriormente, la misión de preparar y adoptar proyectos de convenios y recomendaciones sobre los problemas laborales. Casi siempre en el curso de los últimos 50 años ha adoptado normas internacionales de alcance general sobre temas de valor universal, como la duración del trabajo, la seguridad e higiene en el trabajo, las relaciones profesionales, etc. Pero en nuestros días uno de los problemas de mayores consecuencias es el de ciertas ramas especiales de la industria, cuyo interés es de alcance universal. Si bien no es una novedad que la vida económica vaya más allá de las fronteras nacionales de cada país, fenómeno que remonta a la antigüedad tanto en Asia como en Africa o en Europa, en cambio el desarrollo de las industrias mundiales es un fenómeno típico del siglo XX. Hoy en día tenemos industrias cuya acción se desarrolla a escala mundial, en todos los sentidos de la palabra, ya se trate de industrias altamente competitivas pero cuya estructura interna sigue siendo más o menos nacional, o ya de industrias directamente organizadas a nivel mundial, con empresas multinacionales, o respecto de las cuales existen acuerdos internacionales entre productores. Esos fenómenos plantean para la propia industria, para los trabajadores y para los gobiernos problemas de dimensiones completamente nuevas, y su existencia debe ser tomada muy en cuenta en la política social internacional.

2.- LAS NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO.

La Legislación Internacional del Trabajo es, como ya hemos visto, uno de los principales medios con que cuenta la OIT para cumplir su cometido. Consiste en el establecimiento de un amplio conjunto de normas mínimas en las diferentes esferas de la competencia de la Organización. Por eso, se suelen llamar -- "actividades normativas" de la OIT.

Las normas conciernen a las cuestiones más diversas, y su influencia se extiende a la vida cotidiana de los trabajadores. Se refieren, por ejemplo, a la libertad sindical; los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes. O bien a la no discriminación en materia de empleo basada en motivos de raza, color, sexo, religión, - opinión política, ascendencia nacional u origen social. O para - tomar un ejemplo de una esfera completamente distinta, a las condiciones de trabajo, las máquinas que ofrecen peligro para el --- obrero deben estar protegidas con dispositivos adecuados, las tra**ba**jadoras deben gozar de una licencia de seis semanas antes del - parto y seis semanas después. O también, en cada país debe existir un servicio público y gratuito del empleo.

Sería tentador prolongar la lista de ejemplos, pero - más adelante, en los capítulos acerca de las actividades de la --

OIT en las distintas esferas, citaremos muchos otros. Entre 1919 y 1968, la Conferencia ha adoptado 128 convenios y 132 recomendaciones. (1)

Las normas figuran en los textos adoptados por la -- Conferencia Internacional del Trabajo y que se denominan "instrumentos internacionales". Esos instrumentos son de dos clases; -- los convenios y las recomendaciones.

Los convenios están destinados a ser ratificados, e -- implican para los Estados que lo ratifican la obligación de apli-- car sus disposiciones. La ratificación constituye un compromiso -- para los países en el sentido de velar por la conformidad de sus -- leyes y sus prácticas con las normas inscritas en el convenio.

Al cabo de un período bastante largo, el Estado pue-- de "denunciar" su ratificación y retirarla. Pero raramente los -- Estados hacen uso de ese derecho.

Por su parte, las recomendaciones no tienen carácter -- obligatorio. Las disposiciones que contienen constituyen una re-- ferencia para orientar la acción social en una esfera dada. Con-- frecuencia, la recomendación completa o prolonga un convenio, és-- te es el caso del Convenio sobre política del empleo, que prevee -- la formulación y aplicación de una política tendiente a garanti--
(1).- O.I.T. al Servicio del Progreso Social.

zar el pleno empleo productivo y libremente elegido, mientras que las distintas medidas para aplicar esa política figuran en detalle en una recomendación complementaria.

Los convenios no ratificados ocupan una posición similar a la de las recomendaciones; no son obligatorios, pero las normas que contienen sirven de guía y orientación para la acción. Cuando todas las normas contenidas en un convenio van siendo puestas progresivamente en vigencia, entonces pueden ratificárselo.

Notemos también que además de las normas contenidas en los convenios y recomendaciones, existe toda una serie de resoluciones, y conclusiones y reglamentos tipo adoptados ya sea por la Conferencia, va sea por reuniones técnicas, como las comisiones de industria o comisiones de expertos. Estas normas son más flexibles y más técnicas, pero no menos valiosas para los especialistas de legislación y práctica laborales.

Volvamos, empero, a los convenios y las recomendaciones.

Reglas Universales.

¿Cómo se elaboran las normas internacionales y cómo se asegura su aplicación?

Es el Consejo de Administración de la Oficina Interna

cional de Trabajo quien decide que un asunto determinado sea inscrito en el orden del día de la Conferencia con miras a la posible adopción de un instrumento internacional. El Consejo se guía en su elección por los deseos expresados, dentro o futura de la OIT, por los gobiernos o por las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Así es como, por ejemplo, la Comisión Paritaria Marítima, en la que se reúnen los representantes de los armadores y de la gente de mar, ha dado origen a una serie de normas sobre las condiciones de trabajo de la gente de mar. Así mismo, las discusiones celebradas en el seno de la Comisión Permanente Agrícola (que es una comisión de expertos) llevaron a la elaboración de normas sobre los métodos de fijación de salarios mínimos en la agricultura y sobre la formación profesional de los trabajadores agrícolas. El procedimiento de adopción de normas sobre igualdad de remuneración para la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor comenzó a petición del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, huelga decir que gran número de convenios y recomendaciones fueron adoptados por iniciativa de las organizaciones profesionales interesadas.

Una vez inscrita la cuestión en el orden del día de la Conferencia, la Oficina prepara informes detallados que sirven de base a una consulta previa de todos los Estados Miembros de la Organización. En general, se sigue el procedimiento de "doble discusión", es decir, que la cuestión es estudiada en dos reuniones sucesivas de la Conferencia; la primera discusión se dedica a

los principios generales, la segunda a la adopción del texto o -- textos definitivos. En cada una de esas reuniones, una comisión-especial tripartita examina la cuestión antes de presentarla a la propia Conferencia. Este procedimiento permite, no solo a los gobiernos, sino también a los representantes de los trabajadores y de los empleadores, participar plenamente en la elaboración de - nuevas normas. Por último, la Conferencia se pronuncia en sesión plenaria, y si el texto es aprobado por una mayoría de dos ter--- cios, se transforma en un instrumento internacional, un convenio o una recomendación, según los casos. ¿Por qué la mayoría de dos- tercios? Para tener la certidumbre de que el instrumento tiene un alcance suficientemente universal para poder ser aplicado.

Se toman todas las precauciones posibles para que el texto adoptado responda a las necesidades y a las posibilidades - del mayor número de países. Las normas no representan un ideal - abstracto. Para poder constituir un factor de progreso real de-- ben, por una parte, tener en cuenta las condiciones existentes, y por otra, alcanzar un nivel que exigirá mejoras reales en la esfera de que se trata.

Los gobiernos de todos los Estados Miembros están -- obligados a presentar cada convenio y recomendación, dentro de -- un plazo de un año (a veces de 18 meses) de su adopción, a la autoridad nacional competente en materia de legislación laboral, - que es en general el Parlamento. Esta obligación es muy importante

te, porque permite informar a la opinión pública sobre el trámite que ha de darse al instrumento, los sindicatos y las organizaciones de empleadores, en particular disponen así de una ocasión para presentar sus opiniones antes de que se pronuncie el Parlamento.

Cuando se ratifica un convenio, ya lo hemos dicho, -- el gobierno contrae obligaciones de índole internacional, por el propio hecho de ser Miembro de la OIT, un país se compromete a -- colaborar en el control (y en su caso, a someterse a él) que todos los Estados Miembros ejercen recíprocamente sobre la manera -- en que se aplican de hecho las obligaciones contraídas. La OIT -- ha instalado al respecto un conjunto de procedimientos tendientes a garantizar la eficacia de sus normas, con un criterio de objetividad e imparcialidad.

Por cada convenio ratificado, la OIT debe ser informada regularmente, mediante una memoria cuya forma, detallada y precisa, es fijada por el Consejo de Administración, sobre las medidas legislativas o administrativas, las decisiones judiciales y -- la práctica en la materia.

Más aún, el Consejo de Administración pide todos los años a los Estados Miembros que le comuniquen memorias sobre el estado de su legislación y práctica en las esferas a que se refieren los convenios no ratificados o las recomendaciones especialmente elegidos a estos efectos.

Ante todos notemos que a fines de 1968 el número de ratificaciones de convenios alcanzaba más de 3,400 por parte de unos 115 países y referentes a unos 125 convenios. Estas cifras por sí solas bastan para demostrar que muchas normas establecidas por la OIT son consideradas útiles y aplicables en muchos países y en todos los continentes, cualquiera que sea el régimen social o el nivel de desarrollo económico.

Cada ratificación obliga al Estado que la suscribe a revisar en detalle su legislación y su práctica, y así mismo a tomar todas las medidas necesarias para garantizar la protección prevista por las normas internacionales. Muchos son los países que lo hacen, aun antes de ratificar el convenio; en otros países las medidas de aplicación son adoptadas inmediatamente después de la ratificación. Veamos algunos ejemplos concretos, seleccionados entre muchos otros.

Para poder ratificar el Convenio sobre igualdad de remuneración, Noruega instituyó un consejo de igualdad de remuneración. Por otra parte, los países de Europa septentrional se esfuerzan en forma sistemática y de común acuerdo por introducir una mayor uniformidad en su legislación del trabajo mediante nuevas ratificaciones. En 1925, el Reino Unido adoptó una Ley especial aplicable a la marina mercante, cuyo objeto consistía en llevar a la práctica ciertos convenios adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo. Así mismo, en Israel, las Leyes sobre

la jornada de trabajo, la protección del salario y otras diversas cuestiones hacen ver claramente que, al adoptarlas, el Estado de Israel estará en condiciones de ratificar varios de los convenios de la OIT, la India ha comunicado a la OIT que había modificado o derogado leyes que no estaban en conformidad con el Convenio sobre el trabajo forzoso, antes de ratificar este último.

En la Oficina Internacional del Trabajo, el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo se ocupa de todo lo directamente relacionado con las medidas derivadas en cada país de los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia en particular, se mantiene al corriente de toda modificación de la legislación y práctica de cada país para hacer efectivas las normas de la OIT, hayan sido o no ratificados los instrumentos, para ayudar a los gobiernos y a los otros medios interesados a obtener una observación más completa de las normas. Así mismo presta preferente atención a la defensa de los derechos humanos.

Cabe recordar que, dentro de la obra general de la OIT, la defensa de los derechos fundamentales del ser humano ocupa un lugar primordial. La Constitución de la OIT proclama, no hay que olvidarlo, que "todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades.

CAPITULO CUARTO.

- 1.- Declaración Relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del trabajo (O.I.T.).

1.- DECLARACION RELATIVA A LOS FINES Y OBJETIVOS DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO (O.I.T.)

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en Filadelfia en su vigésima sexta -- reunión, adopta, el día diez de mayo de 1944, la presente Declaración de los fines y objetivos de la Organización Internacional - del Trabajo y de los principios que debieran inspirar la política de sus miembros. (1)

La Conferencia reafirma los principios fundamentales, sobre los cuales está basada la Organización y, en especial, los siguientes:

a).- El Trabajo no es una mercancía;

b).- La libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante;

c).- La pobreza, en cualquier lugar, constituye un -- peligro para la prosperidad de todos;

d).- La lucha contra la necesidad debe proseguirse -- con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional, continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en - un pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, parti

(1).- Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo.

cipen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común.

La Conferencia, convencida de que la experiencia ha demostrado plenamente cuán verídica es la declaración contenida en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, según la cual la paz permanente sólo puede basarse en la justicia social, afirma que:

a).- Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, - de seguridad económica y en igualdad de oportunidades.

b).- El logro de las condiciones que permitan llegar a este resultado debe constituir el propósito central de la política nacional e internacional.

c).- Cualquier política y medida de índole nacional e internacional, particularmente de carácter económico y financiero, deben juzgarse desde este punto de vista y aceptarse solamente cuando favorezcan, y no entorpezcan, el cumplimiento de este objetivo fundamental;

d).- Incumbe a la Organización Internacional del Trabajo examinar y considerar, teniendo en cuenta este objetivo fun-

damental, cualquier programa o medida internacional de carácter económico y financiero; y

e).- Al cumplir las tareas que se le confien, la Organización Internacional del Trabajo, después de tener en cuenta todos los factores económicos y financieros pertinentes, puede incluir, en sus decisiones y recomendaciones, cualquier disposición que considere apropiada.

La Conferencia reconoce la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan.

a).- Lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida;

b).- Emplear trabajadores en ocupaciones en que puedan tener la satisfacción de utilizar en la mejor forma posible sus habilidades y conocimientos y de contribuir al máximo al bien estar común;

c).- Conceder, como medio para lograr este fin y con garantías adecuadas para todos los interesados, oportunidades de formación profesional y medios para el traslado de trabajadores, incluidas las migraciones de mano de obra y de colonos;

d).- Adoptar, en materia de salarios y ganancias y -- de horas y otras condiciones de trabajo medidas destinadas a garantizar a todos una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y - necesiten esta clase de protección,

e).- Lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la cooperación de empleadores y de trabajadores para mejorar continuamente la eficiencia en la producción, y la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas;

f).- Extender las medidas de seguridad social para -- garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar -- asistencia médica completa;

g).- Proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones;

h).- Proteger a la infancia y a la maternidad;

i).- Suministrar alimentos, viviendas y medios de recreo y cultura adecuados;

j).- Garantizar iguales oportunidades educativas y -- profesionales.

La Conferencia, convencida de que la utilización más-completa y amplia de los recursos productivos del mundo, necesaria para el cumplimiento de los objetivos enunciados en esta Declaración, puede obtenerse mediante una acción eficaz en el ámbito internacional y nacional, que incluya medidas para aumentar la producción y el consumo, evitar fluctuaciones económicas graves, realizar el progreso económico y social de las regiones menos desarrolladas, asegurar mayor estabilidad de los precios mundiales de materias primas y productos alimenticios básicos y fomentar un comercio internacional de considerable y constante volumen, ofrece la entera colaboración de la Organización Internacional del Trabajo a todos los organismos internacionales a los que pudiere confiarse parte de la responsabilidad en esta gran tarea, así como en el mejoramiento de la salud, de la educación y del bienestar de todos los pueblos.

La Conferencia afirma que los principios enunciados en esta Declaración son plenamente aplicables a todos los pueblos y que si bien en las modalidades de su aplicación hay que tener debidamente en cuenta el grado de desarrollo social y económico de cada pueblo, su aplicación progresiva a los pueblos que todavía son dependientes y a los que ya han llegado a gobernarse por sí mismos interesa a todo el mundo civilizado.

CAPITULO QUINTO.

LOS CONVENIOS ADOPTADOS POR LA O.I.T. Y SUS
CRITOS POR EL DERECHO MEXICANO.

- 1.- Convenios. Recomendaciones, Diferencias
Jurídicas.
- 2.- Procedimientos, Ratificaciones, Obligaciones,
incumplimientos.
- 3.- Ubicación Jerárquica de los Convenios.

La aplicación práctica de los convenios adoptados por la organización internacional del trabajo y suscritos por nuestro país, -entraña la solución de la siguiente interrogante: ¿Qué lugar corresponde a los instrumentos en cuestión, dentro del orden normativo?. La importancia de este problema inexplicablemente soslayado, se destaca en su magnitud auténtica si cobramos conciencia de lo que los pactos a -- que nos referimos son la síntesis de un movimiento de vanguardia juslaboralista a nivel mundial, ya que mediante ellos, se da forma concreta y sentido a los nuevos avances logrados en el campo del Derecho del Trabajo. La Conferencia Internacional del Trabajo decide la adopción de - un instrumento, precisamente, cuando considera que las condiciones fácticas han evolucionado lo suficiente en los diversos países, como para ser objeto de un tratamiento más o menos uniforme en el campo internacional.

Cabe destacar que la legislación laboral de la OIT se ha enriquecido constantemente, con el consecuente incremento de prestigio a pesar de que dicho organismo lleva, a cabo un meritorio esfuerzo de investigación y publicidad, pero en su composición dominan por completo los elementos capitalistas, de manera que los progresos materiales -- que por su conducto se han logrado en el mejoramiento de la condición de los obreros son muy lentos, y así lo señala el maestro Manuel J. -- Sierra. (1)

(1) Manuel J. Sierra. Tratado de Derecho Internacional público 4a. Edición, México 1963, pág. 219

Como en esta parte del trabajo habremos de abordar diversas figuras de el Derecho Internacional como son: Convenios, recomendaciones, resoluciones, diferencias jurídicas, ratificaciones, procedimientos creemos pertinente hacer algunas consideraciones introductorias con el fin del mejor entendimiento y así: Señalaremos que los tratados son acuerdos entre dos o más Estados, y convención es sinónimo de tratado y con esto se pretende que el nombre de convención ha sido escogido para designar compromisos de carácter económico o administrativo y el de tratado para los del orden político. En la práctica no se respeta esta norma. Al respecto dice Daniel Antokoletz que en su obra nos había así: "La conformidad de voluntades entre los Estados recibe diferentes denominaciones: Tratado, convención protocolo, pacto, acuerdo, artículo adicional, acta, declaración, cambio de votos, resolución, recomendación, voto. Antes se daba el nombre de tratado a los acuerdos de mayor trascendencia; hoy es sinónimo de "convención". (2) y así - en la misma forma Charles Rousseau en su obra piensa de esta manera -- "Tratado en sentido amplio es todo acuerdo concluido entre miembros de la comunidad internacional, y en sentido estricto se define por el procedimiento utilizado para formalizarlo o concluirlo, es decir, por su forma y no por su contenido. De ahí que se reserve la denominación técnica de tratados a los compromisos internacionales concluidos con la intervención formal del órgano que se halla investido de competencia para concluir convenios lo cual en la mayor parte de los países supone la intervención formal del jefe de Estado. En resumen el conjunto de actos convencionales internacionales pueden ser reducidos a la siguiente

(2) Daniel Antokoletz Tratado de Derecho Internacional Público 4a. Edición Editorial "La Facultad" 1944 pág. 288.

te fórmula: Compromisos internacionales tratados (tratados, convenios, actos, pactos, cartas, estatutos, protocolos, declaraciones, arreglos, acuerdos "modi vivendi", etc.) Acuerdo en forma simplificada (intercambio de cartas, de notas, o de declaraciones). (3)

Vemos pues, que a través de estos autores existe un parecido enorme en cuanto a estas ideas, por lo tanto, trataremos de dar - una definición que satisfaga los propósitos establecidos, "Tratado en el sentido genérico del término, es todo acuerdo o entendimiento entre los estados para un acto diplomático sometido generalmente a las reglas del Derecho Internacional para crear, o suprimir entre ellos, una relación de derecho". A mayor abundancia hacemos referencia a lo señalado por el maestro Sepúlveda en su obra menciona lo siguiente: "Los - Tratados son por excelencia la manifestación más objetiva de la vida de relación de los miembros de la comunidad internacional. Pueden definirse, en sentido amplio, como los acuerdos entre dos o más estados soberanos para crear, para modificar, o para extinguir una relación jurídica entre ellos.

Los tratados (dice Sepúlveda) han recibido nombres muy diversos, y ello ha contribuido a crear algo de confusión en torno instrumentos internacionales.

La convención y el tratado son sinónimos. Ni siquiera pue

(3) Charles Rousseau. Derecho Internacioanl Público, Traducción Castellana Ediciones Airel. S.A. 1957, págs. 23-25.

de alegarse la pretendida diferencia de que las convenciones son tratados multilaterales, porque en la práctica no ha sido definida en ese sentido. El acuerdo es un tratado formal y materialmente por más que los partidarios de las distinciones digan que el acuerdo es de carácter secundario con respecto al tratado. Convenio, pacto y tratado son solo distintas maneras de designar la misma cosa. (4)

Así una vez que ha quedado establecido nuestro concepto de tratado o convención enunciaremos sus elementos sin hacer alusión a los mismos pues ese tema no nos ocupa en éste trabajo. Y diremos que sus elementos son:

- 1.- Capacidad de las partes.
- 2.- Consentimiento. (Vicios del mismo, como son: Error, - coacción, amenaza o coerción).
- 3.- Objeto.
- 4.- En la teoría clásica se habla también de la posibilidad del objeto.

El maestro Sepúlveda opina que no tiene cabida la teoría de la causa en el ámbito, ámbito internacional, pues aún cuando no sea aparente el motivo de la obligación, debe ser aceptada en tanto aparezca que las naciones así quisieron obligarse y nosotros estamos de acuerdo pues la causa en infinidad de ocasiones se le identifica con -

(4) César Sepúlveda. Der. Internacional. Páb. Editorial Porrúa México-1964, pág. 86.

el objeto y en otras más con el motivo que lleva a pactar y en las más con el fin. Y creemos junto con el maestro anteriormente citado que -- mas probablemente que por causa debe entenderse aquello que justifica la obligación.

Y en este orden de ideas trataremos de dar unos conceptos sobre la forma de los tratados que a pesar de no implicar gran importancia haremos referencia a ello; se hablaba con anterioridad en afirmación de que los tratados podrían ser verbales, de palabra pero vemos en la actualidad no existe justificación para ello pues los tratados - siempre deben revestir la forma escrita pues, siendo, los tratados en forma verbal darían por resultado grandes problemas como lo serían los relativos a interpretación, no habría precisión en cuanto a las obligaciones etc., generalmente los tratados se inician con un preámbulo - en el que se explica sumariamente los motivos que lo originan, en segunda el nombre de los Estados Contratantes, y la designación de las - personas que han sido escogidas para suscribirlos, los que deberán exhibir sus poderes. Después, el texto mismo del tratado, el término de su vigencia si así es el caso, casi siempre el sitio, y algunas veces la fecha de canje o depósito de ratificaciones y, por último, la firma y el sello de los plenipotenciarios.

Nos ocuparemos ahora de la "reserva de los tratados" que como lo señala Manuel J. Sierra es "La declaración hecha por una de -- las partes que suscriben el tratado, excluyendo una o varias disposi--

ciones del mismo o concediéndoles una determinada interpretación se -- puede hacer en diversos momentos a saber; En el tratado mismo, en el momento de la firma, en el momento de las ratificaciones o en el acto de adhesión México, al firmar la Convención de tratados el 28 de febrero de 1928 en la Conferencia de la Habana, dijo: "La delegación Mexicana, sin tener en cuenta los votos que quiere emitir en contra de varios artículos, firmará las diversas convenciones del Derecho Internacional Público aprobadas, haciendo como única reserva lo relativo al artículo XIII que no acepta de la convención sobre tratados".

Hablaremos en esta ocasión de lo que se llama en Derecho Internacional Público "Ratificación" de los pactos internacionales y que como lo señala César Sepúlveda es un término que se deriva del Derecho Privado y su significado literal es el de confirmación. Y continúa "El que ratifica el acto de otro declara simplemente que lo tiene por bueno, como si lo hubiera hecho el mismo, y que ratificación es la aprobación dada al tratado por los órganos competentes del Estado, que hace que éste quede obligado por tal tratado. (5) Para precisar aún más tomaremos la idea del Maestro Manuel J. Sierra que nos aclara sobre la Ratificación y dice: Una vez firmado el tratado por los representantes autorizados con ese fin, necesita para su validez, la aprobación final de sus Gobiernos. A este acto se le llama "Ratificación" --- (Scelle lo llama "procedimiento ejecutivo que da a los tratados vali--

(5) César Sepúlveda, Ob. cit. pág. 27.

dez") puede considerarse que la ratificación es una confirmación de -- las estipulaciones del tratado por el estado en cuyo nombre fué firmado.

Rousseau nos explica sobre la ratificación y dice: La ratificación es la aprobación dada al tratado por los órganos competentes para obligar internacionalmente al Estado. (6)

En el siglo XVIII Binkershoek considera, de acuerdo con el uso, que la ratificación por el soberano es requisito indispensable para dar validez a un tratado concluido por un plenipotenciario.

El fundamento de la ratificación descansa en la necesidad de dar una oportunidad más al Estado para estimar las obligaciones contraídas. Ante la posibilidad de que en cumplimiento del requisito --- constitucional el Congreso niegue su aprobación, el Estado tiene la oportunidad de no ratificarlo. El artículo 76 de la Constitución Mexicana otorga al senado la facultad exclusiva de aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República -- con las potencias extranjeras. En suma la ratificación, por regla general, no debe ser rehusada sino cuando hay sólidas razones que se originen en hechos descubiertos después de la firma del tratado mismo, como por ejemplo el Estado no está obligado si el plenipotenciario se excede en sus atribuciones, si el nuevo tratado se encuentra en opo---

(6) Charles Rousseau, Ob. cit. pág. 88.

ción a obligaciones anteriores, o si es incompatible con las disposiciones constitucionales de las Partes Contratantes; si un cambio repentino de circunstancias ocurre en el momento de la firma o si un error ha sido descubierto respecto a los hechos con la circunstancia especial de que éstos hubieran sido conocidos, el tratado no hubiera sido aceptado en la forma convenida.

No existe en los sistemas constitucionales de los países, normas para regular la ratificación de los pactos, pero si hay una práctica bien acusada, de la que pueden inferirse reglas generales.

La ratificación es un acto complejo que comprende varios pasos. Concluido el tratado, se hace llegar a los órganos representativos del Estado. El jefe del Estado determinará si son de seguirse las instancias subsecuentes así lo firmado no conviene a los intereses del país. Pero si se encuentra, como es ordinario, que el tratado satisface, entonces ese órgano lo somete a los procedimientos internos de discusión y de aprobación, con las recomendaciones y aclaraciones que se juzgan pertinentes. Algunos pactos perecen en esa revisión o bien pueden surgir modificaciones aconsejables.

Pero si el tratado surge incolume de esa discusión, y si, por otra parte, el jefe del Estado no tiene objeción, entonces se procede a las etapas finales de la ratificación o sean, la hechura de un instrumento en donde aparece el texto del tratado, la anotación de que ha sido aprobado por los órganos encargados y la declaración del jefe-

de Estado de que se ratifica el tratado.

Sobreviene después el llamado intercambio de ratificaciones, en el lugar que se ha prefijado en el pacto. En esa fecha los funcionarios que se hayan designado para tal efecto (y parece conveniente aclarar que no se requiere pleno poder para el acto de intercambio de instrumentos de ratificación) se cambian los instrumentos debidamente firmados cada uno de ellos y se levanta un acta, la cual irá en el idioma de los países firmantes, que suscriben los funcionarios, y con ello queda completa la ratificación. Es de advertirse que no se concibe ratificación que no sea escrita.

El efecto de la ratificación es hacer nacer, desde ese momento, un instrumento válido legalmente. Ha habido discusión sobre si la entrada en vigor del tratado debe retraerse a la firma del pacto, pero hoy es ya uniformemente aceptado que la ratificación es la fecha en que comienza la vigencia (la Convención Interamericana de Tratados, en la Habana, Febrero de 1928, en su artículo 8^a establece que los tratados entrarán en vigor desde la fecha de la ratificación).

Una vez otorgada la ratificación no puede revocarse ni aún cuando se alegue que no se cumplieron en el interior del país determinadas formalidades como la de promulgación. Caso ejemplar es la petición del Gobierno de México, en 1924, al de Estados Unidos, referente a dejar sin efecto el depósito de ratificación a la Convención --

de Unión de París para la Protección Internacional de la Propiedad Industrial, reformas de Washington de 1911, que el Gobierno usurpador de Huerta había efectuado en 1913.

Y para dar por finalizado este apartado volveremos a insistir sobre algunos conceptos de convenios, y así parece acertada la definición propuesta por Rousseau: "Acuerdo entre sujetos del derecho de gentes destinado a producir determinados efectos jurídicos". (7)

De la definición anterior se deduce que para que exista un tratado internacional deben concurrir los siguientes elementos:

a).- La voluntad de quienes desean concluir un tratado, así, para que exista un acuerdo es necesario la conformidad de los interesados, sin embargo, hay que hacer notar que no es la voluntad como tal, la que produce efectos jurídicos derivados de un tratado, sino el derecho, el cual, dada la declaración de voluntades atribuye dichos efectos a los sujetos contratantes.

b).- Que quienes se propongan celebrar dicho acuerdo sean sujetos del Derecho de Gentes. Por lo cual no podrá considerarse como tratado internacional el acuerdo celebrado entre un Estado-sujeto del Derecho Internacional y un particular, ya que uno de los contratantes no es sujeto del Derecho de Gentes; tampoco podrán considerarse como

(7) Charles Rousseau, Ob. cit. pág. 11.

tratados los acuerdos celebrados entre organizaciones políticas que dependan de un mismo Estado y regidos por un mismo orden jurídico, aún cuando dichas organizaciones políticas o Estados que no se encuentren sometidos; ni serán tratados los acuerdos celebrados entre los Estados pertenecientes a una Unión de Estados Federados, ejemplo: Entre un Estado de la República Mexicana y el Gobierno Federal.

En cambio si será considerado como tratado internacional el acuerdo concertado entre un Estado y un organismo internacional o entre dos o más organismos internacionales. Así lo han aceptado la doctrina y la práctica internacionales, incluso los mismos Estados cuando expresamente autorizan, al organismo internacional que han formado, a celebrar tratados con otras potencias, con los propios miembros o con diversos organismos internacionales. Un ejemplo de tratados celebrados entre un Estado y un organismo internacional es el acuerdo entre las Naciones Unidas y los Estados Unidos sobre la sede permanente de la ONU. El 14 de diciembre de 1946, por invitación del Congreso Estadounidense, la Asamblea General de las Naciones Unidas autorizó al secretario General a negociar con la autoridad de los Estados Unidos un acuerdo sobre las disposiciones que había que tomar para establecer la sede de las Naciones Unidas es New York. El 25 de junio de 1947, el Secretario General de la ONU, y el Secretario de Estado de los Estados Unidos firmaron el acuerdo respectivo, que entró en vigor el 21 de Noviembre del mismo año.

Sobre el derecho que tienen las organizaciones internacionales para concluir tratados, Manfred Lachs señala: Las funciones y tareas de las organizaciones internacionales contemporáneas han tenido por consecuencia que dichas organizaciones aprovechen hasta cierto punto el derecho de celebrar tratados.

"Ese derecho puede fundarse, como lo muestra la práctica:

a).- En la interpretación de los documentos que dan lugar a la creación de dichas organizaciones.

b).- En las decisiones tomadas por sus órganos.

c).- Las disposiciones de los documentos que dan lugar a la creación de dichas organizaciones. (8)

Creemos que el organismo internacional es una persona moral internacional, dotada por los Estados miembros de personalidad jurídica propia, que puede realizar, en el ámbito internacional, todas las funciones que les han encomendado sus miembros para la consecución de los fines propuestos y autónoma en cuanto a su régimen interno y -- con capacidad jurídica para contratar. Por lo anterior queda justificada la validez de los convenios internacionales celebrados con la OIT, -- considerada por la carta de la ONU, en virtud del acuerdo respectivo, -- como organismo internacional especializado.

(8) Manfred Lachs, Evolución y funciones de los tratados multilaterales UNAM. Escuela de Ciencias Políticas Nacional, México 1962 págs. 48-49

Los tratados internacionales están destinados a producir efectos jurídicos, siendo la voluntad de las partes la ley suprema en materia de contratos estos podrán reglamentar o modificar una determinada situación jurídica que tendrá carácter obligatorio entre las partes. Los tratados pueden tener efectos normativos (tratados normativos o tratados leyes) cuando formulan normas o reglas de derecho o bien -- pueden proponerse la realización de un negocio jurídico (tratados con trato) como los tratados de comercio, de sesión territorial, etc. (9). Cualquiera que sea la finalidad de un tratado, este está destinado a producir efectos jurídicos entre las partes contratantes y en ocasiones entre terceros Estados.

Estos efectos consisten exclusivamente en derecho y obligaciones recíprocas entre los Estados.

Ya con todos estos elementos podremos hablar de los convenios internacionales del trabajo propiamente dichos, ya lo cual, creemos oportuno mencionar unas líneas insertas en las páginas del libro de Guillermo Cabanellas y dice así: "Si vis pacem coele justitia" (Si quieres la paz, cultiva la justicia) es la alocución latina que encierra un pergamino depositado en la primera piedra del palacio que sirve en el presente de morada a la Organización Internacional del Trabajo, y verdaderamente es la que esa organización ha tratado de llevar a cabo en todas sus gestiones otra cosa es la realidad, después de haber --

(9) Rousseau, Ob. Cit. pág. 14.

nacido como producto de una guerra que no tuvo precedentes, sobrevivir a un mundo destruido por otra guerra que superó a la primera en alcances y proporciones. Y como lo señala Pérez Botija la O.I.T., no ha sido tan decisiva como esperaban sus partidarios, ni tan inocua como pregonaron sus adversarios.

1).- CONVENIOS RECOMENDACIONES, DIFERENCIAS JURIDICAS.

Al hablar de la actividad legislativa de la Conferencia lo ha cemos solamente en el sentido que permita diferenciar esta tarea de la OIT de otras que realiza también, dentro del ámbito de su competencia, pero que no encierran la trascendencia de ésta. Creemos que en un príncipio, no cabe, en efecto, designar como actividad legislativa una labor cuyos resultados no son leyes. Con ello ya adelantamos, en cierto modo, la conclusión negativa acerca de uno de los problemas más discutidos en lo tocante a la OIT cual es la naturaleza jurídica de los convenios no obstante, puede, por extensión calificarse de legislativa la actividad que la Conferencia Internacional desempeña en la elaboración de los instrumentos internacionales cuyo valor es decisivo: convenios y recomendaciones.

Convenios Internacionales del Trabajo. La propia OIT los ha - definido como "instrumentos con valor de tratados unilateral", que --- obligaran, por consiguiente, a todos los Estados signatorios del mis-- mo. Otro concepto es el siguiente "son instrumentos que tienen como - objetivo crar obligaciones legales al ser ratificados". (10). Al res-

(10) Manual sobre Procedimiento en materia de convenciones y recomendaciones Internacionales del Trabajo. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1966, Pág. 1.

pecto Fabra Rivas dice: "Los proyectos de convenio son en realidad, -- proyectos de tratados internacionales, que una vez ratificados e incorporados a la Legislación Nacional, permiten elevar las condiciones de trabajo a un mismo nivel en todos los países interesados" (11). Nuestro concepto es el siguiente "como el acuerdo de voluntades emanado de la Conferencia Internacional de la OIT y dirigido a establecer normas con carácter de ley, previa ratificación.

Pero hay que señalar que entre un convenio y un tratado existen notables diferencias, pues son instrumentos de significación, alcance y naturaleza distintas.

Difieren en su elaboración, en su extensión, en su alcance y en su misma estructura. Hay, sobre todo, un hecho diferenciador de carácter decisivo; el Tratado suscrito obliga a la ratificación por parte de los Estados firmantes del mismo; no así el convenio, por la de los miembros de la OIT que incluso la votaron.

Naturaleza Jurídica.- Es difícil, realmente, precisar la naturaleza de los convenios internacionales del trabajo. Ello hace que, como ocurre siempre, en estos casos, posturas extremas se hayan dado a la hora de justificar el valor de los convenios y hallar el fundamento jurídico de su misma eficacia.

(11) Fabra Rivas, La O.I.T. y el Progreso Social Estructura y Obra de la Oficina Internacional del Trabajo. Madrid 1936, pág. 44.

Desde este punto de consideración, los convenios son, para Scelle, verdaderas leyes, acuerdos que encierran un valor superior a la propia legislación interna y que entraña la derogación de esta - incluso la de índole constitucional en cuanto se oponga a los mismos, - una vez que han sido ratificados (12); para Troclet, en cambio, no tienen ningún valor en tanto los Gobiernos no los pongan en práctica - mediante leyes adecuadas convirtiéndose así; por sí mismo, en simples "disparos al aire" (13). Zarras ve en el convenio un conjunto de normas de derecho adoptadas por un órgano colectivo distinto de los Estados ratificantes y que, como tal, tiende a crear una verdadera legislación común para los miembros de la Organización, constituyendo, en suma un verdadero tratado; Bayor y Pérez Botija los estiman instrumentos jurídicos de poder vinculante, pero con mera imperatividad indirecta o debilitada.

Si se piensa en lo que los convenios son originalmente, con independencia del órgano que los elabora, en lo que es el proceso de elaboración de los mismos y en las limitaciones impuestas a su alcance es decir, si se tiene en cuenta el convenio como resultado, nos parece que la naturaleza jurídica se presenta como un problema a resolver entre dos premisas previas; su condición de acuerdo de voluntades (acuerdo que tiene el valor de tal con independencia del sistema arbitrado - para llegar al mismo), y el requisito formal de la ratificación, nece-

(12) Scelle, la O.I.T. y la Oficina Internacional del Trabajo, París - 1930, págs. 16-17.

(13) Citado por Pérez Botija, Curso de Derecho del Trabajo 5a. Edición pág. 467.

sario para que surta efectos en el Estado de que se trate. Teniendo en cuenta la significación de ambas premisas, el convenio ha de considerarse como un acuerdo de voluntades de delegados gubernamentales y no gubernamentales que ostentan la representación debida y cuya eficacia queda condicionada al cumplimiento de un requisito formal o sea la ratificación por parte del Gobierno interesado.

Es un acuerdo, puesto que, de lo contrario, si no darse la mayoría requerida para adoptar el acuerdo, este no se convertirá en convenio ni nacería como tal. Las partes que actúan como delegados de cada uno de los miembros de la Conferencia llevan a cabo al emitir su voto una manifestación de voluntad que se resuelve en acuerdo final, o en desacuerdo por la no obtención de la mayoría de los dos tercios. La emisión del voto representa, en todo caso, esa manifestación. Finalmente, el acuerdo así adoptado queda condicionado a la ratificación si esta no se da, es decir, el acuerdo no surte efectos. En caso contrario, cumplida la condición el convenio logra plena eficacia, convirtiéndose, internamente, en una disposición con valor de norma aplicable.

2.- PROCEDIMIENTOS, RATIFICACIONES, OBLIGACIONES, INCUMPLI--- MIENTOS.

Puede en casos excepcionales, llevarse a efecto por simple -- discusión en el seno de la Conferencia. No es éste, sin embargo, el -- procedimiento normal, sino el de la doble discusión, precedida de una labor preparatoria del convenio.

Es el Consejo de Administración quien decide incluir, en el orden del día de la Conferencia, un tema determinado para ser sometido a consideración de la misma. Y es la Conferencia la que, en su primera discusión, ha de decidir por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes si la proposición cuestionada ha de revestir la forma de un convenio internacional o la de una recomendación, cuando la cuestión tratada, o uno de sus aspectos, no se presta se en ese momento para la adopción de un convenio. (14)

Solo cuando la Conferencia ha decidido que la proposición formulada adopte la primera forma, es preparado un proyecto de convenio y sometido, ya como tal, a la discusión, y aprobación en su caso, de la Conferencia. Esta habrá de pronunciarse sobre el mismo, entendiéndose que queda aprobado cuando se obtenga, en la votación final, una mayoría también de los dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes. Caso de no obtener dicha mayoría, el convenio puede ser transformado, en recomendación. (15)

Ratificación de los convenios. La ratificación es el acto formal de un Estado miembro de la OIT por virtud del cual éste decide aceptar las proposiciones contenidas en un convenio y aplicarlas en su legislación interna. Equivale al cumplimiento de la condición requerida para que el convenio pueda devenir eficaz.

(14) Art. 19 de la Constitución de la O.I.T.

(15) 3a. parte del Art. 19 de la Constitución de la O.I.T.

La ratificación no es obligatoria para los Estados que forman parte de la OIT, y ello aún cuando sus delegados hayan votado a favor del convenio. Lo contrario equivaldría a reconocer a la OIT un poder legislativo superior al Estatal, soberano, de que en realidad carece.

Si pues, la ratificación no es un acto obligatorio, importa señalar las obligaciones de los miembros de la Organización frente al convenio aprobado. Claramente estipula propia carta constitucional de la OIT que cada miembro se obliga, en relación con el convenio aprobado, a :

1.- Someter el convenio, en el término de un año a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia (o cuando por circunstancias excepcionales no pueda hacerse en el término de un año, tan pronto sea posible, sin que en ningún caso pueda exceder de dieciocho meses) a la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas.

2.- Informar al Director General de la Oficina sobre las medidas adoptadas para someter el convenio a la autoridad o autoridades competentes;

3.- Comunicar la ratificación formal al mencionado Director General, en caso de haberse dicha ratificación producido; y

4.- Caso de no obtenerse dicha ratificación, informar sobre el Estado de la legislación y la práctica de su país en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio, precisando en que medida se ha -- puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del convenio, por vía legislativa o administrativa, por medio de con-- tratos colectivos, o de otro modo, e indicando las dificultades que - impiden o retrasan la ratificación de dicho convenio (16)

La ratificación, pues, implica un acto unilateral de adhesión que representa la entrada en vigor del convenio para el Estado ratifi-- cante que se adhiere; y ello con independencia de que, como tal, exis-- ta una entrada en vigor objetiva del propio convenio, existe, y sin ne-- cesidad de aguardar a la acomodación o adaptación de la legislación in-- terna por virtud de la ratificación. Ambas cosas son perfectamente com-- patibles.

La ratificación del convenio impone la obligación de adoptar - las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio en el país que lo verifica. No es posible, a nuestro juicio, - sostener, como quiere Scelle, que el convenio ratificado deroga ipso-- facto todas las normas internas de signo contrario que se le oponen, - ni parece tampoco aceptable la postura que se ve, en la ratificación, - una imperatividad ciertamente pero debilitada o indirecta como piensa-- Pérez Botija y Zarras.

(16) Artículo. 19 de la Constitución de la O.I.T. parte 5a.

La ratificación, en cuanto a acto que, como decisión de los poderes estatales, se encuentra dentro del cuadro de manifestaciones de voluntad que el Estado puede adoptar, equivale a la promulgación de una norma con valor y eficacia inmediatas. Que el convenio ratificado exija luego, para su aplicación y desarrollo, disposiciones determinadas, en nada se opone a lo dicho aquí, pues también la mayoría de las leyes precisan de normas complementarias (y lo mismo ocurre con no pocos decretos, que precisan de órdenes que los desarrollen) y, sin embargo, su entrada en vigor, jurídicamente no quede subordinada a la promulgación de aquellas, aún cuando de los mismos puede depender, en todo o en parte su eficacia.

El acto de ratificación del convenio, implica, por tanto, la entrada en vigor del mismo. Ello supone, la obligación, por parte del Estado que lo ratificó, de dictar las normas necesarias para las cláusulas del convenio no sean letra muerta, o de modificar la legislación ya existente, adaptándola a las prescripciones del convenio ratificado. Lo cual, ciertamente, supone que los derechos de los sujetos individuales nacen de las normas internas no del mismo convenio en sí. Pero, en cambio hay otros derechos -los de aquellos Estados, que también ratificaron el convenio, y los de las organizaciones profesionales de empresarios o trabajadores del país a que pertenece el Estado ratificante que unos y otros puedan ejercer dentro de ciertos límites, y que dan lugar a las respectivamente, denominadas quejas y reclamaciones.

Importa, por último, señalar, en esta materia, una importante prescripción constitucional de la OIT, según la cual en ningún caso podrá considerarse que la ratificación de un convenio por cualquier miembro recabará cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los trabajadores condiciones más favorables a las que figuran en convenio. (17) En este mismo sentido se pronuncia el Maestro Trueba Urbina al señalar: La aplicación de estas normas es independiente del orden jerárquico establecido por dicho precepto (artículo 133 Constitucional Mexicano) ya que en todo caso debe aplicarse el estatuto -- más favorable al trabajador. No cabe otra interpretación, por lo que -- las autoridades encargadas de aplicar las leyes del trabajo, nacionales e internacionales, deberán entender su espíritu y su letra eminentemente sociales para protección de la clase obrera. (18)

RECOMENDACIONES.- como indica Paul Durand "la distinción entre convenios y recomendaciones se explica históricamente por las dificultades de organizar una reglamentación internacional del trabajo".- Esta distinción ha sido admitida constitucionalmente por la OIT al señalar que, frente a cualquier producción, la Conferencia ha de decidir si revestirá la forma de una convención o la de un convenio. Uno y -- otro no se diferencian por el número de votos exigidos para su aprobación, pues en ambos casos se requieren los dos tercios de los emitidos por los delegados presentes. Se distinguen, en cambio, por su naturaleza y, en consecuencia por los efectos y obligaciones de los Estados en relación con los convenios y respecto de las recomendaciones.

(18) Alberto Trueba Urbina Nueva Ley Federal del Trabajo 1970, pág. 20

La misma OIT ha señalado que "las relaciones entre convenios y recomendaciones se complementan mutuamente; éstas pueden sugerir la aplicación de las disposiciones contenidas en el convenio a otras categorías de trabajadores que los que aparecen incluidos en el campo del convenio, proponer medidas complementarias de protección, establecer principios generales destinados a guiar a los gobernantes en la aplicación de los convenios, o bien pueden servir para marcar simplemente la intención por parte de la Conferencia de adoptar en el momento oportuno en un nuevo convenio sobre aquel aspecto particular de la cuestión considerada.

La eficacia de la recomendación lógicamente, es mucho más débil que la del convenio. Recomendar a una persona no es obligarla a nada, sino sugerirla o aconsejarla que haga algo; aquello que se le recomienda. Convenir con dicha persona, es en cambio, contraer obligaciones mutuas.

En la recomendación no existe la obligación de los miembros de la OIT de presentarla a ratificación de sus respectivos Estados. -- Las recomendaciones adquieren, así el valor de simples propuestas hechas a los Estados para que éstos acepten algunos o todos los puntos en la recomendación contenidos y les den cauce después a través de su legislación interna convirtiéndolos en normas de derecho internamente preceptivas.

La configuración de la naturaleza de las reglamentaciones viene dada por su propia finalidad. Son orientaciones; instrumentos que marcan principios generales; propuestos que pueden extenderse a determinadas categorías de trabajadores; sirve de complemento a los convenios, y, en ocasiones incluso, operan como normas aclaratorias o interpretativas de los mismos. Exentos de toda fuerza vinculante, su obligatoriedad es nula incluso para aquellos Estados que las hubieren aprobado.

Resoluciones.- El artículo 17 de la Constitución de la OIT establece que "las decisiones de la Conferencia se adoptarán por simple mayoría de los votos emitidos por los delegados presentes, en todos aquellos casos en los que no se requiera mayor número de votos por disposición expresa de la Constitución o de cualquier convenio". En lo que toca a las materias sobre reglamentación del trabajo, las resoluciones suponen una práctica admitida por la Organización, pero cuya eficacia puede considerarse nula. Se dan en aquellos supuestos en los cuales no se logra más que una mayoría en los acuerdos adoptados.

Habremos de abordar el tema relativo al incumplimiento de los convenios.

Debemos distinguir, a este respecto tres situaciones:

a).- Una primera surge cuando se ha incumplido el deber de so

meter los convenios a la autoridad que conforme a su derecho interno - deba conocer de ellos, a fin de darles forma de ley o hacerlos efectivos de alguna manera.

En este supuesto, cualquier otro miembro, puede someter al -- Consejo de Administración la cuestión, para que si éste encuentra fundada la imputación informa a la Conferencia Internacional del Trabajo - sobre el particular.

b).- Una segunda, tiene lugar en el caso de que la reclama--- ción (siempre proveniente de una Organización profesional de empleados o de trabajadores) se origine por la falta de aplicación de un convenio ratificado. Para la tramitación de esta hipótesis, existe un procedimiento específico, que prevee la eventual participación del Gobierno imputado, de una "Comisión de Encuesta" encargada de practicar la - averiguación relativa y sugerir una fórmula de solución, y que pueda - culminar con la exoneración del Gobierno supuestamente responsable, o bien, con la adopción por el país miembro de las medidas recomendadas para reparar la violación, o con el consentimiento de la queja a la -- Corte Internacional de Justicia.

Ya sea que el Gobierno responsable no adopte las medidas encu--- mendadas por la "Comisión de Escuela" o la resolución de la Corte In--- ternacional, si hubo intervención de ésta, queda sujeto a las medidas que la Conferencia determine conveniente, para lograr el cese y la re- paración de las violaciones.

c).- Por último, puede presentarse el caso de que un Estado - miembro presente una queja contra otro, que a su parecer, no haya dado cumplimiento a las disposiciones de un convenio que ambos han ratificado. El tratamiento que se da a este caso es análogo al que corresponde al anterior.

De lo anterior, se deduce que la ratificación de un convenio, produce, a cargo del país suscriptor, verdaderas obligaciones.

3.- UBICACION JERARQUICA DE LOS CONVENIOS.

Ubicación Jerárquica de los Convenios.- El principio básico - positivo en relación con la jerarquía de las normas vigentes de nues-- tro país, esta contenido en el artículo 133 constitucional que a la letra dice: "Esta constitución, las leyes de la unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y - que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del - Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de -- las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados".

Del precepto transcrito, se deduce la supremacía indiscutible de la Constitución, sobre toda otra disposición legal, inclusive, los - convenios internacionales, respecto de los cuales cualquiera duda queda superada con la inclusión de la frase "que estén de acuerdo con la - misma", es decir, con la Constitución, de modo que si no lo están no -

figuran como "Ley Suprema".

Otra cuestión, que debe descartarse por ser obvia su solución, es la relativa a la hegemonía jerárquica de los convenios respecto a las leyes no federales (Constituciones y disposiciones legislativas de los Estados de la República), puesto que el artículo 133 constitucional ordena a los tribunales de las Entidades Federativas que se plie--guen a lo dispuesto en los Tratados internacionales, no obstante lo es--tablecido en las normas jurídicas locales, cualquiera que sea su rango.

Queda por resolver el problema, de que si las leyes federales tiene mayor, igual o menos jerarquía que los convenios internacionales. Dado que el artículo 133 constitucional caracteriza a estas dos clases de normas como "Ley Suprema" de la Unión sin condicionar la eficacia - de alguna de ellas a que no contravenga a la otra, debemos concluir -- que poseen igual jerarquía.

Conviene aclarar, como anteriormente lo señalamos, que además de los convenios, la OIT adopta otros tipos de instrumentos que son -- las recomendaciones y las resoluciones. En uno y otro caso, los paí--ses miembros de la OIT no contraen la obligación de cumplir con las -- disposiciones ni de incorporar a sus respectivas legislaciones naciona--les, las normas contenidas en dichos documentos, los cuales, por otra--parte, no están sujetos a ratificación y por lo tanto no entrañan un - compromiso formal.

Ha sido una preocupación constante de los Gobiernos Mexicanos satisfacer las sugerencias de la OIT y dar debido cumplimiento a los compromisos contraídos con ella, por la ratificación de dichos convenios. Con esa finalidad se han incorporado en la legislación y prácticas nacionales, numerosas disposiciones emanadas de instrumentos adoptados por la OIT.

La Ley Federal del Trabajo representa un avance notable en el propósito enunciado, pues el nuevo ordenamiento da cabida en su artículo a numerosas cuestiones que siendo materia de convenios internacionales suscritos por nuestro país, no se habían aún incluido en el Derecho Positivo.

CAPITULO SEXTO.

**FUNCIONAMIENTO DEL DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO
EN EL ASPECTO INTERNO DE LOS ESTADOS.**

- 1.- Derecho Interno y Derecho Internacional.
- 2.- Aplicación de las normas del Derecho Internacional Público dentro de la Jurisdicción estatal.
- 3.- Ejecución Interna de los Convenios Internacionales, Práctica de los Estados.

1.- DERECHO INTERNO Y DERECHO INTERNACIONAL

Para explicar las relaciones que existen entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno, los autores han elaborado varias doctrinas al respecto, las cuales son debidas a la diversidad de criterios sobre la aplicación y validez del Derecho de Gentes en la esfera interna de los Estados. Acerca del tema, el Maestro César Sepúlveda -- afirma: "En realidad, el debate se reduce a una cuestión práctica, la relativa al valor que debe darse, en el interior del Estado, a las normas del Derecho Internacional, sean tratados, reglas consuetudinarias, sean sentencias internacionales". (1)

Las principales teorías que explican la relación entre el -- Derecho Internacional y el Derecho Interno son dos: La Teoría Dualista y la Teoría Monista.

1.- TEORIA DUALISTA.- Sostiene la Teoría Dualista que el Derecho Interno o Estatal son dos ordenamientos totalmente diferentes y que entre ellos no existe ninguna relación sistemática; su diferenciación arranca desde sus orígenes ya que ni en sus fuentes encuentra esta teoría relación alguna. La fuente del Derecho Internacional es la voluntad común de los Estados, en cambio la del Derecho Estatal es la Legislación Interna. La Teoría Dualista cuenta con un buen número de simpatizadores, sobre todo de la doctrina italiana a la que pertenecieron sus iniciadores Triepel y Anzilotti.

(1) César Sepúlveda, Ob. cit. pág. 59.

2.- TEORIA MONISTA.- La Teoría Monista se caracteriza por considerar las Normas del Derecho Internacional y las del Derecho Interno como una unidad jurídica lo cual da como resultado la existencia de -- dos corrientes encaminadas a realizar la jerarquización de dichas normas. La primera, llamada Monista Interna o la del primado del Derecho Interno, considera al Derecho Internacional como un aspecto del Derecho Interno y, por lo tanto, subordinado a éste último, solamente tiene validez en cuanto el Derecho Interno se la concede. Asegura Kelsen que el Art. 9º de la Constitución Austriaca, que considera las reglas generalmente del Derecho Federal se funda en el primero del Derecho Estatal. (2)

La otra corriente llamada Monista Internacional o la del primado del Derecho Internacional afirma que éste es superior a todo Derecho Estatal. Se subdivide a su vez, en otras dos corrientes: La del Monismo Radical que considera nulo todo Derecho Interno que se oponga al Internacional de la cual su principal exponente es G. Seelle y anteriormente Kelsen y la corriente del Monismo Moderado, caracterizado -- por ser menos extremista que el anterior, sostiene -en este punto coincide con la Dualista- que el Derecho Interno que se oponga al Derecho Internacional no solamente no es nulo, sino que además obliga a las autoridades estatales a su cumplimiento. La Teoría Dualista asegura que de ello no se desprende que exista una conexión sistemática entre los dos derechos; el Monismo, por el contrario, asegura que tales normas no rompen la unidad que guardan entre sí el Derecho Internacional y el

(2) Kelsen citado por Alfred Vedross, Derecho Internacional Público, - Madrid 1957, Editorial Aguilar.

Derecho Interno, porque el Estado perjudicado puede, cuando lo desee y de conformidad con las normas del Derecho Internacional, exigir la derogación de las leyes que él considera violatorias del Derecho de Gentes, de ello se deduce que la ley opuesta al Derecho Internacional tenga tan solo efectos internos y provisionales. En todo caso, cuando --- exista un litigio de esta naturaleza es a la luz del Derecho Internacional donde se ventila, pues no se puede imaginar al Derecho Internacional juzgado por el Derecho Interno, ni podría éste establecer sanción alguna para el Derecho de Gentes que se le opusiera, pues como -- afirma Verdross la Constitución Dualista admite la promulgación de una ley interna opuesta al Derecho Internacional constituye una infracción de éste contra la cual puede reaccionar el Estado perjudicado. De todo esto se deduce que existe entre ambas una relación de subordinación y que no puede ser la norma juzgadora la que esté subordinada a la juzgada, además de que esta relación de subordinación implica necesariamente una relación sistemática.

3.- Las ideas de Felice Morgenster.- Sobre este punto esta autora nos dice: "Para la obligatoriedad del Derecho Internacional, todos principales tipos de aplicación se han empleado, caracterizándose por referencia a las Teorías Dualista y Monista".

"La esencia del punto de vista Dualista es que la Ley Internacional no puede por sí misma ser aplicable a la conducta de los individuos dentro del Estado. De esta manera se sostiene que los individuos-

no son directamente afectados por los tratados. Teoría de Transformación".

"La esencia del punto de vista de la relación del Derecho Internacional y el Derecho Interno, es que son igualmente aplicables a los individuos y que el Derecho Internacional puede así, ser directamente operante en la esfera Interna. Teoría de la Adopción".

"Dos significantes hechos emergen de un estudio de estos dos métodos. En el primer caso, la Teoría Monista que permite la directa obligatoriedad del Derecho Internacional en la esfera interna, cada vez más desplaza al dualismo con su requisito de 'transformación' de las normas del Derecho Internacional en normas de la Ley Interna. En segundo lugar aún bajo el último método, los Estados se han interesado en ver que las normas de Derecho Internacional son, de hecho, transformadas y en consecuencia aplicables en los Tribunales en las relaciones privadas de las partes". (3)

La misma autora que apoya el punto de vista de la Teoría del primado del Derecho Internacional, nos dice: "Todo Estado tiene el deber de conducir sus relaciones con otros Estados de acuerdo con el Derecho Internacional y con el principio de que la soberanía de cada Estado está sujeta a la supremacía del Derecho Internacional.

(3) Felice Morqenstern, Citada por Julio Miranda Calderón, el Poder -- Ejecutivo y los Tratados Internacionales. Tesis. México, 1959. pág 226.

Al hablar de la obligación que tienen los Tribunales Nacionales de aplicar las normas del Derecho de Gentes con preferencia a las normas de Derecho Interno, expresa la citada autora: "Parece ser generalmente aceptado que el Derecho Internacional es obligatorio a los Estados, que la falta de observación del Derecho Internacional en la esfera interna implica responsabilidad del Estado, el que no puede prevalecerse de su Constitución como una excusa. Estos hechos por sí solos -- son suficientes para establecer la supremacía del Derecho Internacional sobre el Derecho Interno. Lo cual se afirmó sucintamente por Sir - Arnold Mac Nair en un documento leído ante la Sociedad Grotio el 29 de abril de 1944 como sigue: "Admitimos sin reservas la supremacía del Derecho Internacional... Admitimos que si por razón de alguna deficiencia en nuestras instituciones legales, nuestras Cortes omiten dar efecto a una norma del Derecho Internacional que nos obliga, es deber de la parte ejecutiva de nuestro Gobierno hacer salvar a aquella deficiencia por medio de la reparación del Estado ofendido. Admitimos también que no podemos invocar como excusa para una violación de una obligación internacional algún defecto de nuestro propio sistema legal".

Al referirse a la jurisprudencia internacional, la propia autora manifiesta: "...La Corte Permanente de Justicia Internacional ha desarrollado una constante jurisprudencia sobre la materia. Sostiene frecuentemente que el Derecho Interno en conflicto con el Derecho Internacional no puede prevalecer. La Corte en repetidas ocasiones ha sostenido que la falta por parte de un Estado para decretar una legis-

lación necesaria para asegurar el cumplimiento de obligaciones, no pueden relevarlo de sus obligaciones internacionales". Y más adelante sigue diciendo "Las partes, ante tales Cortes, no pueden prevalerse de su legislación interna si está en conflicto con el Derecho Internacional. Ningún Estado puede excusarse de falta de cumplimiento de un deber internacional por referencia a la jurisprudencia de su legislación. -- En general, los tribunales arbitrales han sido enfáticos en el sentido de que el Derecho Internacional constituye una limitación a la actividad del Estado en la esfera interna".

4.- Consideraciones sobre la Supremacía del Derecho Internacional.- En resumen podemos establecer los siguientes principios, respecto a la supremacía del Derecho Internacional frente al Derecho Interno.

1.- Las normas del Derecho Internacional prevalecen sobre las normas del Derecho Interno aún cuando sean contradictorias de éste.

11.-El cumplimiento de los compromisos internacionales obligatorio aún en contra de la propia Constitución de un Estado.

111.- La falta de una legislación interna aprobada para la aplicación de los ordenamientos internacionales no excluye al país de sus obligaciones para con el Derecho de Gentes.

IV.- Un Estado no puede con apoyo de su propia legislación, - lesionar los derechos de otro Estado,

V.- Cualquier conflicto surgido con motivo de la aplicación o interpretación de una norma del Derecho Internacional debe ventilarse de conformidad con este.

VI.- Cualquier conflicto surgido entre dos o más Estados debe resolverse de conformidad con el Derecho Internacional.

VII.- Las normas del Derecho Internacional serán siempre consideradas jerárquicamente superiores a las del desarrollo interno por los tribunales "ad hoc".

VIII.- La derogación de un Tratado Internacional sólo puede efectuarse por procedimiento especial y nunca por una ley común del -- Derecho Interno.

IX.- El Derecho Internacional constituye una limitación a la actividad del Estado en su esfera interna.

X.- El Derecho Interno violatorio del Derecho Internacional, puede tener efectos legales dentro de la restringida esfera del Estado interesado, pero carece de obligatoriedad desde el punto de vista de los Tribunales Internacionales.

La mayoría de los Estados en su práctica internacional han seguido la teoría del Monismo Moderado y le han otorgado al Derecho Internacional preminencia sobre el Derecho Interno, aunque parezca suceder lo contrario en las constituciones que incorporan al Derecho Internacional común al Derecho Estatal, como es el caso de la Constitución Federal Austriaca, la cual sigue en esta materia a la Constitución de Weimar, Alfred Verdross concluye en este sentido: "Vemos por consiguiente, que la práctica internacional confirma la teoría del Monismo Moderado" (4). Y sobre este mismo punto el Lic. César Sepúlveda expresa: " El comentario que resulta de todo lo anterior es que los Estados actúan en lo general conforme a un Monismo Moderado" (5).

2.- APLICACION DE LAS NORMAS DEL DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO DENTRO DE LA JURISDICCION ESTATAL.

Estas son en esencia las teorías que explican las relaciones del Derecho de Gentes con el Derecho Estatal y de ellas se concluye -- afirmando la supremacía del primero frente al segundo. No habiendo, -- pues, duda de la validez del Derecho Internacional en el ámbito interno de los Estados, pasamos ahora a tratar de explicar la forma como éstos ejecutan las disposiciones derivadas de las normas jurídico internacionales dentro de la comunidad estatal. El Derecho Internacional Público, obliga a los Estados a complementar las normas jurídicas internacionales, pero les deja en absoluta libertad de escoger la forma de-

(4) Alfred Verdross, Derecho Internacional Público Madrid 1957, Editorial Aguilar.- Pág. 68.

(5) César Sepúlveda Ob. Cit. pág. 71.

hacerlo en su propio territorio. De ahí que sus constituciones generalmente contengan normas acerca de la ejecución de esos mandatos jurídico internacionales en sus propias jurisdicciones. Los autores señalan diversos sistemas para la aplicación del Derecho Internacional Público en los Estados, es decir para la conversión del Derecho Internacional Público en Derecho Interno.

1.- Sistema de la Transformación.- Uno de los sistemas consiste en expedir una ley o un reglamento para cada caso particular de normas jurídico-internacionales que deben ser aplicadas por los tribunales o autoridades administrativas de los respectivos Estados. Este es el proceso de la transformación del Derecho Internacional Público en Derecho Interno que Verdross en su obra citada justifica diciendo que ello se debe a que la mayoría de las normas jurídico internacionales no instituyen un órgano propio para su aplicación, sino que confían su ejecución a los respectivos Estados, además de que la imprecisión de su contenido hace que un Estado se reserve el derecho de proceder a su determinación más precisa por medio de disposiciones internas y no dejar la aplicación de las normas mencionadas al arbitrio de cada tribunal o autoridad administrativa en particular. A este sistema lo llama el mencionado autor "Sistema de la Ejecución Interna Individual del Derecho Internacional Público".

2.- Sistema del Automatismo.- Otro sistema que el mismo autor llama "Sistema de la Ejecución Interna General de las Normas Jurídico-Internacionales Universalmente Reconocidas", consiste en que los tribunales puedan aplicar directamente las Normas del Derecho Internacional

Público común sin necesidad de que la autoridad competente expida una ley o un reglamento para cada caso en particular como en el sistema de la Transformación, sino que automáticamente el Derecho Internacional Público común se convierte en Derecho Interno y puede ser aplicado directamente por los tribunales de los respectivos Estados porque en este caso el Derecho de Gentes es considerado como parte del derecho del País.

Esta aplicación automática del Derecho de Gentes por los Tribunales tiene lugar principalmente en los países anglosajones y en Europa Occidental y Oriental. Así, encontramos que la Constitución Weimar en su artículo 4º consagra este sistema al ordenar la aplicación inmediata del Derecho Internacional Público común en la esfera interna. Sin embargo, cuando una norma del Derecho Internacional Público común es contraria a una norma del país, se aplica la norma del País en virtud de que el principio según el cual el Derecho Internacional Público es parte integrante del Derecho Interno y le concede supremacía a éste sino que lo considera en un plano de igualdad, por lo que una norma estatal posterior puede nulificar a una jurídico-internacional. A pesar de ello, los artículos 25 de la Ley Fundamental de Bonn y 67 de la Constitución de Hessen son una excepción a este principio al establecer:

Art. 25.- "Las reglas universales del Derecho Internacional Público son parte integrante del Derecho Federal. Preceden a las leyes y crean directamente derechos y deberes para los habitantes del terri-

torio Federal". Y el art. 67. "Las normas del Derecho Internacional Público son parte integrante obligatoria del Derecho del país, sin que sea preciso su transformación expresa en Derecho Interno. Una ley no es válida si está en contradicción con tales normas o con un tratado internacional".

3.- EJECUCION INTERNA DE LOS CONVENIOS INTERNACIONALES, PRACTICA DE LOS ESTADOS.

Para la aplicabilidad de los tratados internacionales en la esfera interna de los Estados existen los mismos sistemas ya estudiados para la aplicación interna del Derecho Internacional Público: El de la transformación según el cual un tratado internacional solo tiene eficacia en el país cuando es ejecutado por una ley o un reglamento expedido para tal efecto. Este sistema se aplica en Inglaterra.

En otros países como por ejemplo México, Alemania, Austria y los Estados Unidos de América en donde la validez de los tratados internacionales exige la aprobación parlamentaria, su ejecución y aplicación interna es automática, en virtud que las respectivas constituciones de estos países equiparan los tratados internacionales aprobados, a las leyes internas del Estado.

Un tercer sistema, cuyos principales exponentes son Francia y Holanda consiste en hacer prevalecer en el ámbito interno, a los tra

tados internacionales sobre las leyes propias del país. Así el artículo 26 de la Constitución Francesa de 1946 dice: Art. 26.- "Los tratados diplomáticos regularmente ratificados tienen fuerza de leyes internas francesas, sin que haya necesidad para asegurar su aplicación, de otras disposiciones legislativas que aquellas fueran necesarias para asegurar sus ratificaciones".

Los sistemas existentes para la ejecución de los tratados, -- convenios o convenciones internacionales, en el ámbito interno de los países, son aplicados por casi todos los Estados, por lo que los convenios de la Organización Internacional del Trabajo sigue de tal suerte esos mismos ordenamientos. Habrá Estados que necesiten para aplicarlos de la expedición de una ley interna, con la aprobación del parlamento y la respectiva ratificación con lo que tendrá fuerza de ley equiparada a su legislación interna. Para un tercer grupo, en fin, los tratados prevalecen sobre las leyes y no se aplicará ningún precepto legal si no está de acuerdo con un tratado internacional debidamente ratificado. Pero aún en este último caso puede haber conflicto entre una norma interna y un tratado internacional, por cuanto a su interpretación entre los Estados afectados. En cualquier caso, la resolución se hará pro tribunales internacionales y por un procedimiento jurídico-internacional.

5.- Practica de los Estados.- La práctica de los Estados que ya dijimos se ha orientado hacia la teoría del Monismo y estos se han preocupado por no aparecer ante los ojos de los demás como violadores-

del Derecho Internacional.

1.- Práctica Anglosajona.- En los países anglosajones, cuya práctica ha dado muchas aportaciones al Derecho Internacional, existe el principio de que el Derecho Internacional es parte del Derecho del País.

En los Estados Unidos también encontramos la reiteración de este principio en las resoluciones de los diferentes casos que se han presentado. El Lic. César Sepúlveda cita los siguientes. En el caso de un navío capturado en 1804, el *Charming-Betsy*, se dijo: "Una ley del Congreso no debe nunca interpretarse en el sentido que se viole el Derecho Constitucional si queda alguna otra posible interpretación".

Y más tarde en 1815, en el asunto del "*Nereida*", el juez --- Marshall resolvió: "Si fuera la voluntad del Gobierno aplicar a España una regla con respecto a capturas igual a la que se supone que España nos aplicaría, el Gobierno manifestaría esa voluntad expidiendo una -- ley para tal propósito. Mientras esa ley no se expida la Corte está -- obligada por el Decreto Internacional que es parte del Derecho del --- país,

El mismo autor nos dice que los Estados Unidos continuaron -- sosteniendo el principio referido durante todo el siglo XIX y el ac--- tual, tal se desprende del caso *Hilton V. Guyot* y del caso *Scotia* en 1871. "En el paquete *Habana* (1907) la Corte Suprema Norteamericana con

firmó: El Derecho Internacional es parte de nuestro Derecho". Pero la jurisprudencia -sigue diciendo el mencionado autor- se fué inclinando hacia la supremacía del Derecho de Gentes. Así en el asunto *Mc.Leod* (1913) la Corte Suprema reiteró: "El asunto debe interpretarse a la luz del propósito del Gobierno y de acutar dentro de la limitación de los principios del Gobierno y de acutar dentro de la limitación de los principios del Derecho Internacional" y posteriormente un Tribunal Federal fue más lejos al resolver el caso *Lusitania* (1918). "Los Tribunales de los Estados Unidos mencionan la fuerza obligatoria del Derecho Internacional".

11.- Práctica Europea.- Los Estados Europeos en general aceptan la doctrina del Monismo y reconocen al Derecho de Gentes como parte de su Derecho Positivo, pero todavía van más allá al aceptar que el Derecho de Gentes tiene preminencia sobre el Derecho Interno. Así por ejemplo, la parte relativa al Art. 26 de la Constitución Francesa dice, refiriéndose a los Tratados Diplomáticos: "...Tiene la fuerza de ley, aún en el caso de que fueran contrarios a las leyes internas francesas..." y el art. 25 de la Constitución de la República Federal Alemana expresa: "Las normas generales del Derecho Internacional constituye parte integrante del Derecho Federal. Tiene preminencia sobre las leyes y crean derechos y deberes inmediatos para los habitantes del territorio Federal", en la Constitución de la República Democrática Alemana encontramos también una norma que al respecto manifiesta: "El poder estatal y todos los ciudadanos deben sujetarse a las normas uni-

versalmente reconocidas por el Derecho Internacional", en España un ordenamiento similar, somete al Derecho Interno al Derecho Internacional, y Suiza por último, dispone que una ley estatal no puede derogar a las normas internas originadas por Tratados Internacionales.

111.- Práctica Mexicana.- Estimamos conveniente volver a analizar lo que en el capítulo presente acentamos a grosso modo, pues consideramos que es de suma importancia en el desarrollo del presente trabajo, el estudio de algunos de los preceptos de nuestra Constitución.- Y en tal virtud el art. 133 de la Constitución es el precepto que se ocupa del valor interno de los Tratados Internacionales celebrados por el Poder Ejecutivo. Textualmente expresa: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella, y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado serán la Ley Suprema de toda la Unión o sea, que en nuestro regimen constitucional, el Derecho de Gentes ocupa un plano máximo y se equipara a nuestras más altas normas de Derecho Interno. Nuestra jurisprudencia, en los casos que se han presentado ha acatado estrictamente el ordenamiento transcrito, -- considerando y aplicando como ley suprema del país los Tratados Internacionales que estén en desacuerdo con la Constitución.

El sistema seguido por México para la aplicación interna de las normas jurídico-internacionales es parecido al anglosajon, tanto más cuanto que el art. 133 de nuestra Constitución fue tomado de la --

Constitución Norteamericana.

Citemos algunos tratados Internacionales celebrados por México para conocer su procedimiento. En el Convenio relativo a la Reparación de los Accidentes de Trabajo que fue adoptado en la 7a. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra, Suiza (19 de mayo al 10 de junio de 1925) se lee: "La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo de la Sociedad de Naciones... Después de haber decidido que esas proposiciones tomen la forma de un proyecto de Convenio Internacional, adopta en este día 10 de junio de 1925 el proyecto de convenio que a continuación se expresa, para ser ratificado por los miembros de la OIT, de acuerdo con las disposiciones de la parte XIII del Tratado de Versalles y de las partes correspondientes de los otros Tratados de Paz..." Y más adelante: "Art. 13.- El presente Convenio entrará en vigor tan pronto como el Secretario General haya registrado las ratificaciones de los miembros de la OIT". Este convenio sólo obligará a los miembros cuya ratificación haya sido registrada en la Secretaría de la sociedad de las Naciones. En lo sucesivo, el presente Convenio entrará en vigor para cada miembro en la fecha en que haya sido registrada su ratificación en la Secretaría.

Posteriormente el art. 19 expresa: "Que el presente Convenio fue aprobado por la Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos el 26 de diciembre de 1932, y ratificado por el Ejecutivo de la --

Unión el 16 de marzo de 1934; y que el depósito del Instrumento de Ratificación se hizo en la Secretaría General de la Sociedad de las Naciones el 12 de mayo de 1934, y fue promulgado en un decreto expedido por el Ejecutivo de la Unión el 11 de junio de 1935.

En el convenio relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio adoptado en la XI^{va}. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo - en Ginebra, Suiza del 1^o al 28 de junio de 1930, respecto a las ratificaciones, los artículos relativos expresan: "Art. 27.- Las ratificaciones oficiales del presente convenio en las condiciones determinadas en la parte XIII del Tratado de Versalles y las partes correspondientes de los otros Tratados de Paz, serán comunicados al Secretario General de la Sociedad de Naciones y registrados por él".

"Art. 28.- El presente Convenio no obligará sino a los miembros de la OIT, cuya ratificación haya sido registrada por la Secretaría. Entrará en vigor doce meses después de que hayan sido registradas por la Secretaría General las ratificaciones de dos miembros".

"Art. 29.- El Secretario General de la Sociedad de Naciones - notificará a todos los miembros de la OIT., tanto de las dos primeras ratificaciones así como todas las que fueran comunicadas posteriormente".

"Art. 33.- Que el proyecto de Convenio preinserto fué aprobado por la Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos el día -

26 de diciembre de 1932, que fué ratificado por el Ejecutivo de la -- Unión el 16 de marzo de 1934, y que el instrumento de ratificación fué depositado en la Secretaría de la Sociedad de Naciones el 12 de mayo - de 1934. Fue promulgado en Decreto expedido por el Ejecutivo el 12 de julio de 1935".

En la Convención Consular que se celebró entre los Estados -- Unidos Mexicanos y el Reino Unido, aprobada por el Senado el 28 de febrero de 1955 y ratificada el 2 de marzo del mismo año, el artículo 38 dice:

"Art. 38.- Esta Convención deberá ratificarse y el canje de - los instrumentos de ratificación se llevará a cabo en Londres. La convención entrará en vigor treinta días después de la fecha de canje de los instrumentos de ratificación y seguirá en vigor hasta seis meses - después de la fecha en que cualquiera de las Altas Partes Contratantes haya dado a la otra aviso respectivo de la expiración". (Habiendo sido hecho el canje de los instrumentos de ratificación, entró en vigor --- treinta días después).

1V.- Jurisprudencia Mexicana.- En los amparos presentados ante las autoridades competentes con motivo de la convención celebrada - entre México y Estados Unidos para la Recuperación y Devolución de -- vehiculos de motor o partes de éstos, que hubieren sido objeto de --- cualquier delito contra la propiedad generalmente se resolvió el sobreseimiento por estar mal planteados o se negaron con el objeto de cumplir con la Convención.

Sin embargo, en varios casos la corte concedió la protección de la justicia federal en virtud de que el procedimiento seguido por la Secretaría de Relaciones Exteriores en combinación con la Procuraduría General de la República al efectuar la detención de los vehículos, violaba las garantías individuales contenidas en el Art. 14 Constitucional. En el "Caso Vera" por ejemplo, un juez de Distrito concedió el amparo al quejoso, pero no estando conformes las autoridades responsables solicitaron la revisión de esta decisión ante el máximo Tribunal, el cual resolvió: (Semana Judicial de la Federación No. 96, tomo 11, Pág. 1639). "...Los que estudian nuestra Constitución, solicitan invariablemente que la Suprema Ley no determina la materia que pueda ser motivo de tratados o convenciones concluidas por el Gobierno de la República, salvo por la limitación presentada por la frase "y todos los tratados que puedan celebrarse de acuerdo con la misma" que significa que los tratados y convenciones pueden no estar en conflicto con las disposiciones de la mencionada Ley Internacional".

Es evidente que lo que todo tratado o convención concluidos por el Presidente de la República con aprobación del Senado, sin que contradigan o puedan estar en oposición a las disposiciones de la Constitución, no pueden tener efecto jurídico en relación a estas disposiciones particulares.

En consecuencia, el Art. 14 de nuestra Ley Fundamental establece, que ninguno puede ser privado de sus posesiones o derechos, si-

no mediante juicio seguido ante los Tribunales, en que se cumplan las formalidades del procedimiento y además, esta Suprema Corte de Justicia ha establecido una práctica que no ha sido modificada a la fecha, para el efecto de que, las autoridades administrativas carezcan de la facultad de privar a las personas de sus posesiones o derechos, cuyos actos pueden únicamente ser llevados a cabo por la autoridad judicial de acuerdo con la Constitución.

En vista del primer argumento, está demostrado que la detención "Manu Militari" del vehículo propiedad del quejoso hecha por la autoridad responsable, viola las Garantías Constitucionales establecidas en el Art. 14 para los particulares.

La base judicial de esta opinión previa, es evidente, si se toma en cuenta el art. 2º de la Convención en que la autoridad responsable busca encuadrar su caso, dispone:

"Que en el Gobierno de los Estados Unidos de América por medio de su Embajador en México puede solicitar de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que este Departamento empleará todos los medios --- apropiados para obtener la detención de vehículos de motor...", y continúa diciendo "Que siendo evidente que los medios apropiados, en el presente caso, son los regulados por el Art. 14 Constitucional, es decir, que son los tribunales a quien toca conocer y decidir estos casos". En efecto la detención del vehículo propiedad del quejoso, efec

tuada por el Propiedad del quejoso, efectuada por el Procurador General de la República, sin recurrir a los medios apropiados que son los señalados por la convención, y que en el caso sujeto a examen no pueden ser otros que los judiciales, no solo la detención es contraria a la Constitución, sino también a la mencionada convención que tiene su Estatuto Constitucional.

Nunca puede ser la intención del Ejecutivo que por medio de sus agentes se viole la Constitución, desposeyendo al quejoso del vehículo en cuestión antes de haber sido oído ante los Tribunales Judiciales y habiendo perdido el caso.

Como puede observarse, la Suprema Corte respetó la convención como máxima Ley del País, pero objetó la forma en que la autoridad administrativa estuvo realizando el mandato de la misma, convietiéndose la propia autoridad administrativa en tribunal, lo cual es contrario a nuestro Régimen Constitucional. Asimismo, si bien es cierto que nuestra práctica y nuestra jurisprudencia le dan el valor que la Constitución les marca a las leyes y tratados internacionales, también es cierto que en nuestro País un tratado o una ley internacional no prevalece sobre las leyes internas del país, como en el sistema Europeo, sino -- que México equipara el Derecho Internacional al Derecho Interno y no lo aplica cuando va en contra de las Normas Constitucionales, así lo señala expresamente el Art. 133 Constitucional.

Por todas estas razones no estamos de acuerdo con el maestro-Sepúlveda cuando expresa: "...La consecuencia lógica es, pues, que en lo general ha privado el Derecho Internacional por encima del Orden -- Estatal Mexicano".

Por otra parte, aún cuando nuestra Constitución autoriza como hemos visto la aplicación automática de los Tratados Internacionales, -- según se desprende del Art. 133 Constitucional, la práctica nos demuestra que muchos de esos tratados sobre todo si son de contenido normativo, no se aplican sino se expide para tal efecto una ley o decreto que regule la aplicabilidad de sus normas o bien si no se incluyen en un ordenamiento legal preexistente. Además podemos agregar que cuando la ley interna aunque ésta sea secundaria, contiene disposiciones contrarias a las estipulaciones internacionales, estas se incumplen en su mayor parte.

Por tanto, concluimos afirmando que México en los tratados de contenido normativo como es el caso de los Convenios Internacionales -- de Trabajo, adopta de derecho la teoría del automatismo y de hecho la de la transformación. En consecuencia para que un Convenio Internacional de Trabajo se cumpla estrictamente y sea conocido por las autoridades competentes, deberá incluirse en nuestra Legislación Laboral.

CONCLUSIONES .

- 1.- Se consideraba al trabajo como un elemento de precio y costo y, por tal razón, había resistencia en el siglo XIX para llevar a cabo la justicia social.
- 2.- Considerar que el Industrial Galés Robert Owen -- fué el primero que intentó crear una Legislación Internacional.
- 3.- Consideramos que las primeras normas internacionales fueron formadas en Berlín en 1890.
- 4.- En 1919 nace la Organización Internacional del Trabajo, creada por los Gobiernos que firmaron el Tratado de Paz al término de la Guerra de 1914-1918.
- 5.- La O.I.T., fue creada para establecer la Paz sobre bases de justicia Social, es decir, evitar condiciones inhumanas de trabajo, de injusticia, miseria y privaciones a la clase trabajadora.
- 6.- La base de la O.I.T., es Tripartita, es decir, -- está integrada por un representante de los empleadores, un representante de los trabajadores y un representante gubernamental.
- 7.- El Presidente fundador de la O.I.T., fué el Sr. - Samuel Gompers.
- 8.- La O.I.T., funciona a través de un Consejo de Administración.
- 9.- Cada año se lleva a efecto la "Conferencia Internacional del Trabajo" con el fin de discutir la memoria del Director y de tratar asuntos de actualidad, consideramos que es conveniente se celebraran conferencias más seguidas que discutiera puntos técnicos, ya sea que fueran regionales o continentales.
- 10.- El objetivo fundamental de la Conferencia es el de fijar normas Internacionales de Orden Social y Laboral y sobre Derechos Humanos.

11.- Las Normas Internacionales revisten el carácter de Convenios internacionales que en un principio no son obligatorias para los países miembros.

12.- Consideramos que cada país, especialmente México adopte y cumpla con las normas internacionales, que se intensifiquen más las conferencias y que se llevarán a efecto cada año en nuestro país, con el fin de que las ponencias presentadas se haga una selección y se presenten por México en la Conferencia General en Ginebra Suiza.

13.- El Derecho Internacional constituye un orden jerárquicamente superior, a cuyo cumplimiento están obligados los Estados. México adopta en cuanto a la aplicación de los tratados de derecho la Teoría del Automatismo y de hecho el de la Transformación.

14.- Para que en México un convenio tenga fuerza de ley, no es necesario que se le de "forma de ley", pues el tratado según lo dispone el Art. 133 constitucional; de esta manera, el convenio es asimilado a un acto legislativo, en cambio, el convenio se limita a fijar normas jurídicas, para que la aplicación de éstas esté garantizada por disposiciones legales de ejecución, es necesaria la expedición de una reglamentación, ya que es necesario asegurar la observancia de las disposiciones del instrumento internacional, mediante un sistema de control y sanciones, cuya institución incumbe a la legislación nacional.

15.- Del estudio comparativo realizado entre los convenios internacionales del trabajo ratificados por México y la legislación positiva mexicana se desprende que no existe uniformidad en cuanto a la aplicación de sus normas. En efecto, unos se cumplen o se incumplen parcialmente, y otros se cumplen o se incumplen totalmente.

16.- En algunos casos, que son los más, las normas del trabajo nacional superan el espíritu proteccionista de los convenios ratificados, en algunos otros, el cumplimiento se debe exclusivamente a la negligencia y morosidad de las autoridades a quienes compete la aplicación de los convenios.

B I B L I O G R A F I A G E N E R A L .

- 1.- OIT. al Servicio del Progreso Social.
- 2.- OIT y el Mundo del Trabajo, Editado por la OIT.
- 3.- Nuevo Derecho Internacional Social. Dr. Alberto Trueba Urbina
- 4.- Boletín Oficial de la OIT, volumen XXXIX, 1956.
- 5.- Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo.
- 6.- Manuel J. Sierra. Tratado de Derecho Internacional público 4a. Edición, México 1963.
- 7.- Daniel Antokoletz. Tratado de Derecho Internacional Público -- 4a. Edición Editorial "La Facultad" 1944.
- 8.- Charles Rousseau. Derecho Internacional Público. Traducción Castellana Ediciones Ariel. S.A. 1957.
- 9.- César Sepúlveda. Der. Internacional. Púb. Editorial Porrúa México 1964.
- 10.- Manfred Lachs. Evolución y funciones de los tratados multilaterales UNAM. Escuela de Ciencias Políticas Nacionales, México - 1962.
- 11.- Manual sobre Procedimiento en materia de convenciones y recomendaciones Internacionales del Trabajo. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, 1966.
- 12.- Fabra Rivas, la O.I.T. y el Progreso Social Estructura y Obra de la Oficina Internacional del Trabajo. Madrid, 1936.
- 13.- Citado por Pérez Botija, Curso de Derecho del Trabajo 5a. Ed.
- 14.- Art. 19 de la Constitución de la O.I.T.
- 15.- 3a. parte del Art. 19 de la Constitución de la O.I.T.

- 16.- Alberto Trueba Urbina. Nueva Ley Federal del Trabajo 1970.
- 17.- Kelsen citado por Alfred Vedross, Derecho Internacional Públi-
co, Madrid 1957. Editorial Aguilar.
- 18.- Felice Morgenstern, citada por Julio Miranda Calderón, el Po-
der Ejecutivo y los Tratados Internacionales. Tesis, México,-
1959.