

34
2ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON**

LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO
Y LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS MEXICANOS:
SU PROBLEMÁTICA.

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES
P R E S E N T A :
MARIA ELENA ORTIZ BOLAÑOS

ASESOR: LIC. ANTONIO REYES CORTES

MEXICO,

261437

1998

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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 ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y LOS
TRABAJADORES MIGRATORIOS MEXICANOS; SU PROBLEMATICA.

INDICE DE MATERIAS.

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

1. EL DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO.....	1
1.1.1. LA FORMACION HISTORICA DEL DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO.....	2
1.1.2. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO.....	3
1.1.3. ANTECEDENTES DEL TRATADO DE VERSALLES.....	10
1.2. LA NATURALEZA DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.....	13
1.2.1 LAS NORMAS CONSTITUCIONALES DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO	14
1.2.2. NATURALEZA, ESTRUCTURA Y PROPOSITOS DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.....	15
1.3. LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS.....	18
1.4. LAS FINALIDADES DEL DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO.....	29

CAPITULO SEGUNDO

2.	NACIMIENTO DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.....	35
2.1.	SUS OBJETIVOS.....	58
2.2.	SU FUNCIONAMIENTO Y ESTRUCTURA.....	60
2.3.	AMBITO DE ACCION DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.....	66

CAPITULO TERCERO

3.	LA NORMATIVIDAD DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.....	77
3.1.	CONVENIOS Y RECOMENDACIONES DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.....	84
3.2.	MEXICO Y LA LEGISLACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.....	87
3.3.	CONVENIOS RATIFICADOS POR MEXICO.....	94

CAPITULO CUARTO

4.	LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS.....	106
4.1.	LAS MIGRACIONES LABORALES EN EUROPA.....	115
4.2.	LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS EN AMERICA LATINA.....	121
4.2.1.	EL CASO DE MEXICO.....	124
4.3.	LAS RECOMENDACIONES Y LOS CONVENIOS DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO; SOBRE TRABAJADORES MIGRATORIOS. SU INOPERANCIA.....	140
	CONCLUSIONES.....	151
	BIBLIOGRAFIA.....	171

I

I N T R O D U C C I O N .

Si el Derecho del Trabajo es una joven disciplina jurídica, surgida de la Revolución Industrial, aun es más joven el Derecho Internacional del Trabajo; aquel nació después de las luchas obreras del siglo anterior, mientras que éste aparece apenas en 1919, con el Tratado de Versalles, que puso fin a la Primera Guerra Mundial.

Actualmente, se imparte cátedra de Derecho Internacional del Trabajo en varias Universidades del país; pero nos encontramos con la dificultad de que, en lo general, se carece de textos accesibles en las librerías y bibliotecas nacionales. Tenemos que acudir a textos extranjeros, algunos muy completos, pero difíciles de encontrar.

En realidad, podríamos decir que en Latinoamérica existe solamente un texto en la materia, "Derecho Internacional del Trabajo", del distinguido profesor de Derecho Civil, Licenciado José Barroso Figueroa, que constituye una guía muy útil y la consideramos una aportación más en la realización de este trabajo; puede, en alguna forma, ser interesante para

II

iniciarse en el conocimiento del Derecho Internacional del Trabajo, referido en forma especial a nuestro país.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT, en adelante) es una institución, que tiene por objeto el estudio de las condiciones de vida de los obreros del mundo, para conseguir su mejoramiento. Su interés por los trabajadores migrantes se plasma en su Constitución y en la Declaración de Filadelfia, adoptada por la Conferencia en 1944, que ya forma parte de la Constitución. En tal Declaración, se reconoce la obligación de la OIT de promover programas a nivel mundial, para alcanzar el pleno empleo, aumentar los parámetros de vida y establecer servicios para el traslado de mano de obra, que incluye las asignaciones con fines de empleo y establecimiento, lo cual constituye una medida efectiva, y el principal medio utilizado ha sido la aprobación y aplicación de normas internacionales, fundamentalmente a modalidades de convenios y recomendaciones.

Es dentro de ese contexto donde podremos estudiar la situación de los trabajadores migrantes mexicanos, lo que nos permitirá determinar cuál ha sido la participación de ese organismo internacional frente a

III

tales trabajadores, así como la reglamentación, casi nula, sobre el funcionamiento de las normas de seguridad e higiene en el trabajo.

Se pretende establecer cuáles sean las normas de carácter internacional que deban regir a los trabajadores migrantes mexicanos, así como determinar una solución a las necesidades apremiantes que, en materia de trabajo, enfrentan tales trabajadores.

Esta tesis persigue la finalidad de analizar el papel de la OIT en relación a los trabajadores migrantes mexicanos, y su problemática.

Con tal propósito, consta de cinco partes.

La primera se enfoca a los antecedentes de la OIT y a su creación, organización y funcionamiento.

Sus precursores son Robert Owen (1771-1853) y Daniel Legrand (1783-1859), quienes habían abogado por la creación de un Organismo semejante al actual; sus ideas, tras haber sido puestas a prueba en la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores, fundada en Basilea en 1901, fueron

IV

incorporadas a la Constitución de la OIT, adoptada por la Conferencia de la Paz, en abril de 1919.

Su fundación responde a una preocupación humanitaria: la situación de los trabajadores, cada vez más numerosos, explotados sin consideración alguna, su salud, su vida familiar y su progreso profesional y social, que resultaban cada vez menos aceptables. Esta preocupación queda reflejada claramente en el Preámbulo de la Constitución de la OIT, en el que se afirma: " ... Existen condiciones de trabajo que entrañan ... injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos ..."

También se basa en circunstancias de carácter político. Si no mejoraba su situación, los trabajadores, cuyo número crecía continuamente debido a la industrialización, daría origen a conflictos sociales, que podrían desembocar en una revolución.

El Preámbulo señala, asimismo, que el descontento causado por la injusticia "constituye una amenaza para la paz y armonía universales".

Otra circunstancia es de naturaleza económica: cualquier industria o país que adoptara medidas de reforma social se encontraría en desventaja frente a sus competidores, debido a las consecuencias inevitables de esas medidas sobre los costos de producción. Al respecto, el propio Preámbulo indica que, si una nación no adoptase un régimen de trabajo realmente humano, tal omisión constituiría un obstáculo para otras naciones que deseen mejorar sus condiciones vigentes.

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre constituye la pauta de este organismo internacional. Incorporada posteriormente a la Constitución de la OIT, la Declaración de Filadelfia, que finalmente es su base, fomenta activamente los derechos y el bienestar de los trabajadores en el mundo, mejorando su situación de protección que se había ejercido desde 1919.

En la segunda parte, se analiza la participación de la OIT frente a los trabajadores migrantes, y su reglamentación.

La OIT realiza su labor a través de tres órganos principales: la Conferencia Internacional del

VI

Trabajo, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo, cuya estructura se expondrá en la siguiente parte, así como su composición y funcionamiento.

En la tercera parte, se aborda el tema relativo a la normatividad de la OIT. A lo largo de los años, los gobiernos, empleadores y trabajadores han elaborado normas internacionales, que regulan todos los ámbitos laborales, como son: la abolición del trabajo forzoso, la libertad de asociación, la igualdad de oportunidades y de trato, la promoción del empleo y de la formación profesional, la seguridad social, las condiciones de trabajo, la protección de los trabajadores migrantes.

México tiene gran relevancia en la Legislación de la Organización Internacional del Trabajo, gracias a Samuel Gompers, precursor del artículo 123 de nuestra Constitución Mexicana de 1917, el cual forma parte del Código de la Organización Internacional del Trabajo, y su fundamentación la contienen los Convenios y Recomendaciones que son ratificados por los Estados Miembros del mismo Organismo, cuyo número se eleva a 174, y tienen vigencia y aplicabilidad.

VII

En la cuarta parte, se toca el estudio de la reglamentación jurídica doméstica de los trabajadores migrantes mexicanos.

En la quinta y última parte, se halla la conclusión de la tesis, así como las propuestas concretas, que derivan de todo lo expuesto.

El ensayo que aquí se presenta queda a consideración del sinfín de interesados en el tema, y como una constancia de que el porvenir de México está en manos de los mexicanos que, con mucho empeño, pueden demostrar que en México existe la tenacidad y capacidad suficiente para salir adelante.

C A P I T U L O P R I M E R O .

1. EL DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

El Derecho Internacional del Trabajo es uno de los factores más importantes para conseguir la unidad de los hombres en los distintos Estados. La uniformidad del Derecho Internacional del Trabajo está creando una conciencia universal de la dignidad de la persona y de su respeto, en cualquier lugar en el que se encuentre y se vea obligada a prestar sus servicios.

El ideal del Derecho Internacional del Trabajo es asegurar a cada obrero una existencia digna, mediante su universalización, y, al extenderse, muestra a los hombres de los diversos Continentes y Estados, que el problema humano es idéntico en todos los lugares y que, en esa virtud, la paz y la tranquilidad universales solamente podrán obtenerse, si todos los Estados colaboran para lograr condiciones justas y humanas de vida.(1)

(1) Jhonston, G.A, The International Labor Organization, Ed. Europa, Publications London, Londres, 1970. P.p. 5.

Es interesante dejar anotado que, cuando los hombres discuten en las Conferencias Internacionales del Trabajo, los grandes problemas laborales de la Humanidad, no llegan a resultados satisfactorios; en cambio, cuando lo hacen grupos privados, en cualquier ocasión, reina la concordia, la armonía; es decir, están demostrando que es posible formar una conciencia en el problema vital de las condiciones de vida del hombre que trabaja.

El problema de estos años es una Declaración Internacional de los Derechos del Trabajo; está prevista en la Organización de las Naciones Unidas y fue uno de los grandes resultados de la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá, en abril de 1948.

1.1.1. LA FORMACION HISTORICA DEL DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

La idea de una organización internacional, capaz de crear un derecho internacional del trabajo, nació al mismo tiempo que el derecho del trabajo, pero es en el Tratado de Versalles donde adquirió su primer esplendor. La Segunda Guerra Mundial solamente detuvo su normal funcionamiento, pero su fuerza crece y es hoy, sin

duda, la organización internacional más poderosa, queremos decir, es la potencia espiritual internacional más sólida.

1.1.2. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

El inglés industrial Roberto Owen lanzó a la publicidad la idea de un derecho internacional del trabajo, en el discurso que pronunció el primero de enero de 1816, al fundar una escuela en New Lanark. Dos años después, se dirigió al Parlamento inglés y a los plenipotenciarios de la Santa Alianza, que estaban reunidos en Aix -La -Chapell, sin resultados. La proposición de Roberto Owen fue acogida por Blanqui en el año de 1840, en su libro Cours d'Economie Industrielle, y por Sismondi en los artículos publicados en la Enciclopedia de Edimburgo. La idea fue recogida nuevamente por el industrial francés Daniel Le Grand, quien, invocando las leyes de Inglaterra y Prusia, presentó una iniciativa en el Parlamento francés, para que éste se dirigiera a los Estados Industriales y les propusiera la adopción de una ley internacional, que fijara en doce horas la jornada de trabajo en los

establecimientos que utilizaran fuerza motriz; hasta su muerte, acaecida en 1859, insistió constantemente Daniel Le Grand ante los gobiernos de Europa, para que llevaran a la práctica su idea.

Otro precursor del derecho internacional del trabajo, el segundo, fue Ernest Mahaim (2). Se inicia en la Asamblea Constituyente Francesa de 1848; en el año 1855, el Gobierno del Cantón Suizo de Glaris esbozó la idea de una conferencia entre los Cantones de Suiza; en el año de 1866, en el Congreso de Génova se adopta la idea de la reglamentación universal del trabajo. Los más distinguidos de Francia y Alemania, contándose entre los últimos el grupo conocido con el nombre de socialismo de cátedra o socialismo de Estado, formado por Adolfo Wagner, Lugo Schoenberg y Jorge Adler, adoptaron tal principio en sus cursos y congresos.(3)

(2) Ernest Mahaim; *Le Detroit International Ouvrier*, 1942. Pp.300.

(3) Barroso Figueroa, José, *Derechos Internacional del Trabajo*, Ed. Porrúa, México, España, 1978. Pp.60.

Finalmete, y entre muchas iniciativas, el programa de Eisenach, en 1869, del Partido Obrero Socialdemócrata, el de Gotha, en 1875, y el de Erfurt, en 1891 (4), pugnaron abiertamente por la reglamentación internacional del trabajo.

El 5 de junio de 1876, al inaugurar las sesiones del Consejo Federal Suizo, su Presidente, Coronel Frey, sometió a la consideración de la Asamblea la conveniencia de concertar tratados con los principales países y uniformar las leyes obreras. El 15 de marzo de 1889, el mismo Consejo Federal Suizo invitó oficialmente a una conferencia preparatoria, proposición que aceptaron Francia, Austria, Bélgica, Portugal, Luxemburgo y los Países Bajos. En ella, debería estudiarse la forma de ejecutar las convenciones.(5)

La idea de un Congreso Internacional del Trabajo estaba ya madura y habría de realizarse, si bien no en el cumplimiento de la propuesta suiza.

- (4) De la Cueva, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I, cuarta edición, Ed. Porrúa, México, 1954. Pp. 308.
- (5) Nin, Andreu. Las Organizaciones Obreras Internacionales, Ed. Fontamora, España, 1978. Pp 18.

Señalamos, las causas que dieron origen a la intervención del Emperador Guillermo II de Alemania: la huelga minera de 1889 determinó al monarca, que acababa de subir al trono, a convocar, el 4 de febrero de 1890, a un congreso internacional, que habría de celebrarse en Berlín a partir del 15 de marzo siguiente. Concurrieron Austria-Hungría, Bélgica, Dinamarca, Francia, Inglaterra, Italia, Luxemburgo, Los Países Bajos, Portugal, Suecia, Noruega y Suiza. El Congreso sólo logró obtener recomendaciones; ningún Estado quiso comprometerse.

Los economistas liberales creyeron ver en la Conferencia de Berlín la ratificación de sus principios. Pero la idea no se perdió; juristas y economistas siguieron trabajando en ella.

El Congreso de Berlín fue el punto de partida de numerosas asambleas: del 27 al 30 de septiembre de 1897 se celebró el Congreso Internacional de Legislación del Trabajo, en Bruselas; cuidadosamente preparado, fue centro de reunión de los más distinguidos economistas: Schmoller, Brentano, Von Mayr, Sombart, Herkne, Paul Pic, Bourguin y Mahaim. Tampoco fue posible alcanzar resultados concretos, pero quedó fija la idea de una organización permanente del trabajo.

Después de dos años de estudio y esfuerzo, en el Congreso de París, efectuado del 25 al 28 de julio de 1900, se organizó la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores.

El profesor Mahaim es uno de los autores de los estatutos. El artículo segundo señaló sus fines:

- " 1.- Servir de unión entre las personas que, en los diferentes países industriales, consideran que es necesaria la legislación protectora de los trabajadores.
- 2.- Organizar una Oficina Internacional del Trabajo, cuya función consistirá en publicar, en francés, en alemán y en inglés, una compilación de la legislación del trabajo de cada país y de no ser esto posible, ayudar a cualquier publicación que persiga esos fines.
- 3.- Facilitar el estudio de la legislación del trabajo en los diversos países y, en particular, proporcionar a los miembros de la asociación informes acerca de las legislaciones en vigor y su aplicación en los diferentes Estados.
- 4.- Favorecer el estudio de la concordancia de las diversas legislaciones protectoras de los trabajadores y la formación de una estadística internacional del trabajo.
- 5.- Provocar la reunión de Congresos Internacionales de la Legislación del Trabajo".(6)

(6) Barroso Figueroa, José. Derecho Internacional del Trabajo, Ed. Porrúa, México, España, 1978, Pp. 62.

En el año 1904, celebró la Asociación una conferencia preparatoria y, en 1906, en la Ciudad de Berna, una segunda, en la que se votaron dos proyectos de convenciones internacionales: 1) prohibición del trabajo nocturno de las mujeres en los establecimientos industriales y 2) prohibición de emplear fósforo blanco en la fabricación de cerillos.

La primera de estas convenciones fue aprobada por Alemania, Austria-Hungría, Bélgica, Francia, Inglaterra, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Suecia y Suiza; la segunda, únicamente por Alemania, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Suiza. Dos años después, al comprobarse los graves accidentes que producía el fósforo blanco, fue aceptada por otros Estados.

La Asociación se anotó un triunfo, pues fueron su esfuerzo y su recomendación lo que obligó a los países a aceptar en su legislación aquellas propuestas.(7)

(7) Jhonston, G.A. The International Labor Organization, Ed. Europa. Publications London, Londres, 1970, Pp.10.

Mahaim ha señalado las causas de ese éxito:

" Su éxito se debió a su método de trabajo, que consistía en acoger las materias limitadas que, por su naturaleza, no fueron susceptibles de presentar gran oposición y en hacer estudiar cuidadosamente las cuestiones por las secciones nacionales, no dirigiéndose a los Gobiernos sino cuando se había meditado suficiente el problema y despertado una corriente favorable de opinión " (8).

El último antecedente importante del derecho internacional del trabajo está constituido por los Tratados firmados por las potencias europeas, cuyo modelo fue el Tratado franco-italiano, que prevé las indemnizaciones por los accidentes de trabajo.

(8) Ernest Mahaim; Le Droit International Ouvrier, 1942. Pp. 311.

1.1.3. LOS ANTECEDENTES DEL TRATADO DE VERSALLES.

La guerra europea de 1914 interrumpió la evolución del derecho del trabajo; sin embargo, sirvió para preparar la idea de una Organización Internacional del Trabajo, que funcionara en la paz y en beneficio de los trabajadores de todo el mundo..

En septiembre de 1914, la American Federation of Labor, presidida por Samuel Gompers, formuló una iniciativa para que se reunieran los representantes de los trabajadores organizados del mundo y redactaran un programa, que pasaría a ser parte integrante del Tratado que pusiera fin a la guerra. La misma Federación Americana insistió en 1917, ante el Presidente Wilson, para que, en la Comisión que tratara de la paz, se incluyeran delegados obreros. Idéntica idea fue sustentada en los primeros meses de 1915, por la Confédération Générale du Travail Français y en el Congreso de Zurich de 1917 por la Unión Católica Internacional.

El 5 de julio de 1916 se reunió la Conferencia de Leeds, a la que asistieron representantes obreros de todos los países aliados.

"Ahí se emitió el voto de que el futuro Tratado de Paz pusiera fuera del alcance de la competencia de todos los países, un mínimo de garantías de orden moral y material, relativas al derecho del trabajo, al derecho sindical, a la inmigración, a los seguros sociales y a la duración, higiene y seguridad en el trabajo". (9)

A la Conferencia de Leeds siguieron las de Londres en 1917 y 1918 y la de las Uniones Cristianas, celebrada en Havre en el año de 1918. Al principiar el mismo año de 1918, Justin Godard, miembro del Gabinete Francés, presentó una iniciativa al Parlamento, para que su Comisión de Trabajo redactara una Carta Internacional del Trabajo; el proyecto fue depositado en el Parlamento el 20 de noviembre y sus principios formaron un antecedente inmediato del Tratado de Versalles.(10)

(9) Barroso Figueroa, José. Derecho Internacional del Trabajo. Ed. Porrúa. México. España, 1978. 60 Pag.

(10) Nin, Andreu, Las Organizaciones Obreras Internacionales, Ed. Fontamora, España, 1978. Pp.20.

La Federación Sindical Internacional, después de celebrado el armisticio, convocó a la Conferencia de Berna, la más importante de las celebradas en este período de la Primera Guerra Mundial. Sus conclusiones formaron la llamada Carta de Berna, y son el antecedente más importante del Tratado de Versalles. La Carta de Berna supo recoger todas las iniciativas y formuló un conjunto de bases para las legislaciones nacionales.

Finalmente, en la Conferencia de Paz, de 25 de enero de 1919, se designó una Comisión de Legislación Internacional del Trabajo, compuesta con dos delegados de cada una de las grandes potencias, Estados Unidos, Inglaterra, Francia e Italia, y seis de otros Estados; tuvo como presidente a Samuel Gompers y como secretario a Arthur Fontaine. La Comisión de Trabajo sobre las conclusiones del Congreso de Leeds y de la Carta de Berna, y sus resultados se transformaron en la Parte XIII del Tratado de Versalles.

1.2. LA NATURALEZA DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

La Conferencia de la Paz, reunida en Versalles a la terminación de la Primera Guerra Mundial, creó una Organización Permanente, cuya misión, descrita en la Parte XIII del Tratado de Versalles, sería procurar la formación de un derecho internacional del trabajo, el cual serviría de base a las legislaciones nacionales y constituiría las primeras garantías internacionales para la protección del trabajo. Sería una organización permanente, de naturaleza técnica y tendría como miembros a los componentes de la Sociedad de Naciones, creada en el mismo Tratado de Versalles y, según decisiones posteriores, a todos los Estados que voluntariamente ingresaran a ella. Desde el principio, la organización se bautizó a sí misma con el nombre de Organización Internacional del Trabajo; el nombre hizo fortuna y así es conocida en nuestros días.(11)

(11) Barroso Figueroa, José. Derecho Internacional del Trabajo, Ed.Porrúa, México-España, 1978. Pp.65.

1.2.1. LAS NORMAS CONSTITUCIONALES DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

La Parte XIII del Tratado de Versalles es la Constitución Jurídica de la Organización Internacional del Trabajo; ahí se creó la Institución. Estuvo vigente hasta los años de la Segunda Guerra Mundial y conserva su valor fundamental, pero hubo de sufrir las necesarias reformas, para estar en armonía con los nuevos ideales de la humanidad y con la nueva estructura internacional de las Naciones Unidas.

En el año de 1914 se reunió en Filadelfia la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo y su resultado fue la llamada Declaración de Filadelfia. Los propósitos de la Organización, anunciados en el artículo 427 del Tratado de Versalles, tuvieron que ampliarse; no se cambiaron los ideales que en aquel entonces postularon los pueblos, se ampliaron, porque las transformaciones sociales reclamaban una acción más amplia y enérgica en beneficio de la justicia social. En octubre y noviembre de 1945, sesionó en París la Organización Internacional del Trabajo y fue preciso reformar algunas de las bases constitutivas: la Sociedad de Naciones, creada en el Tratado de Versalles, había

sido sustituida por la Organización de las Naciones Unidas y, en consecuencia, fue indispensable acomodar la Organización Internacional del Trabajo a la nueva situación de las Naciones Unidas; la Conferencia de París, con apoyo en el artículo 422 del Tratado de Versalles, precepto que contenía la manera de reformar el Estatuto Constitucional de la Organización Internacional del Trabajo, votó las reformas necesarias.

En consecuencia, la Constitución Jurídica de la Organización Internacional del Trabajo se encuentra en la Parte XIII del Tratado de Versalles y las reformas de 1944 y 1945.

1.2.2. NATURALEZA, ESTRUCTURA Y PROPOSITOS DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

La lectura de la Constitución Jurídica de la Organización Internacional del Trabajo pretende las siguientes nociones, que constituyen los principios sobre los cuales está construida la Organización:

a) Naturaleza de la Institución: es una organización internacional permanente, de naturaleza técnica y con un propósito específico. En sus orígenes, fué concebida la Organización Internacional del Trabajo como un organismo técnico, dependiente de la Sociedad de las Naciones, y serviría a ésta para la realización de una finalidad que era propia de la Sociedad de las Naciones y la cual, según se ha repetido varias veces, es el deseo de lograr, en todos los Estados, un régimen de justicia social; sin embargo, la Organización Internacional del Trabajo ha adquirido una vitalidad y una fuerza propias, que le han permitido devenir en organismo internacional autónomo.

b) Integración: los organismos internacionales tienen que integrarse con representantes de los diferentes Estados que los constituyen; pero lo importante en la integración de la Organización Internacional del Trabajo es la aceptación de un principio básico del derecho del trabajo y representantes gubernamentales, patronales y obreros: cada Estado designa sus representantes, pero éstos son representantes directos del Estado, o, si se quiere, representantes designados por el Gobierno de cada Estado y representantes designados por los trabajadores y patronos, también de cada Estado. La solución, igual que

en el derecho interno, tiene enorme valor pues demuestra una nueva idea de la representación: la voluntad del Estado, unidad jurídico - política de la Nación, no es la única que participa en la elaboración del derecho del trabajo, se requiere también la intervención de aquéllos a quienes está dirigido ese derecho, a saber, trabajadores y patronos; se ha afirmado, en distintas ocasiones, que esta manera de creación de las normas jurídicas responde mejor a la concepción democrática del derecho y rompe con la dualidad existente entre gobernantes y gobernados.

c) Los órganos de la Institución: la Organización Internacional del Trabajo actúa por mediación de tres órganos: el Consejo de administración, la Oficina Internacional del Trabajo y la Conferencia.

Paul Durand y R. Jaussaud (12) afirman, justificadamente, que los dos primeros son órganos administrativos, en tanto la Conferencia es un órgano legislativo.

(12) De la Cueva, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II, cuarta edición, Ed. Porrúa, México, 1954. Pp.312.

d) Los propósitos de la Organización Internacional del Trabajo: los propósitos que animaron a los autores del Tratado de Versalles han sido expresados repetidamente: creación, en todos los Estados, de un régimen de justicia social, que permita al hombre conducir una existencia digna.

e) La creación del derecho internacional del trabajo: una vez señalados los propósitos de la Organización, era necesario encontrar la manera de actualizarlos. La Conferencia es el órgano legislativo encargado de preparar el derecho internacional del trabajo; sus decisiones son Convenios y Recomendaciones y tienen la pretensión de imponerse a los Estados y pasar a formar parte del derecho interno de cada Estado.

1.3. LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS.

Los autores del Tratado de Versalles entendieron que la Sociedad de las Naciones sería el organismo internacional, y que debería formar parte o

estar subordinada a aquélla. Sin embargo, el Tratado de Versalles no precisó las relaciones entre la Sociedad de las Naciones y la Organización Internacional del Trabajo, con excepción, tal vez, de las cuestiones financieras; la vaguedad de los textos hizo posible la lucha por la autonomía de la Organización Internacional del Trabajo.

La Organización Internacional del Trabajo, desde el primer instante, disfrutó de autonomía técnica, en razón de sus funciones y composición: la Organización Internacional del Trabajo, que sirviera de pedestal al derecho nacional del trabajo de los distintos Estados; era indispensable darle autonomía técnica, para que, previos los estudios correspondientes, pudiera decidir, alejada de las influencias políticas, lo que más conviniera al derecho del trabajo. Por otra parte, la composición de gobiernos, patronos y obreros de la Organización demandaba esa autonomía, pues, de otra suerte, los representantes de los Gobiernos habrían estado en condición de inferioridad, ya que no era posible pensar que los representantes de los trabajadores y de los patronos aceptaran su sumisión técnica a la Sociedad de Naciones.

El derecho internacional del trabajo fue concebido como un derecho autónomo en su formación, pero requiere, para cobrar vigencia nacional, ser aprobado por cada Estado, según sus procedimientos constitucionales. Pensamos que esta exigencia debe desaparecer en el futuro: nos parece, particularmente cuando una Convención ha sido aprobada por los representantes gubernamentales, patronales y obreros, que no se justifica la exigencia de someterla al órgano legislativo interno; esa Convención es, en última instancia, un acuerdo obrero-patronal, esto es, es una Convención aprobada por los representantes generales de los dos factores de la producción; la negativa de un órgano legislativo nacional sería contradictoria con el principio democrático de la libre formación del derecho del trabajo.

La condición de los Estados Miembros de la OIT originó numerosas discusiones y, en ellas, quiso verse una relación de dependencia ante la Sociedad de las Naciones: el artículo 387 del Tratado de Versalles disponía que "Los Miembros originarios de la Organización Internacional del Trabajo y que, en

adelante, la calidad de Miembro de la Sociedad de las Naciones implicaría la de Miembro de la expresada Organización". Con apoyo en este texto, se formalizó la creencia de que, para ser Miembro de la Organización Internacional del Trabajo, era requisito ser, a la vez, Miembro de la Sociedad de las Naciones, pero la admisión de Austria y Alemania, que no formaban parte de la Sociedad de las Naciones, contribuyó a la separación de los dos organismos: La OIT, en su composición, sería independiente de la Sociedad de las Naciones; ciertamente, la calidad de Miembro de la Sociedad de las Naciones produciría la de Miembro de la OIT, pues el ingreso a la Sociedad de las Naciones obligaba al cumplimiento total de su estatuto y, en él, figuraba la OIT, pero cualquier Estado, que no fuera miembro de la Sociedad de las Naciones, podía ser admitido en la segunda institución. Aceptada esta solución, pudo derivarse un argumento más en favor de la autonomía de la OIT, pues su distinta composición influía, necesariamente, en su independencia general.

Paul Durand y R. Jaussaud (13) han señalado otros dos caracteres, reveladores de la autonomía de la OIT: Los miembros de la Organización, en los términos del Tratado de Versalles, son designados por los Gobiernos o por los órganos mismos de la Organización; así, por ejemplo, el Director General es designado por el Consejo de Administración. Por otra parte, el artículo 422 del Tratado de Versalles consignó el procedimiento para la modificación de las disposiciones del Tratado, relativas a la Organización del Trabajo, y esta modificación se hacía directamente, sin intervención de la Sociedad de las Naciones; en efecto, las reformas de 1944 y, especialmente, las de 1945, que modificaron diversos artículos del antiguo Tratado de Versalles, se hicieron directamente por la Conferencia de la OIT, con el solo requisito de su aprobación para los Estados Miembros.

La Segunda Guerra Mundial produjo la desaparición de la Sociedad de las Naciones, y su substitución por la Organización de las Naciones Unidas; el Tratado de Versalles quedó igualmente substituido por la Carta de las Naciones Unidas.

(13) De la Cueva, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II. cuarta edición. Porrúa. México, 1954. Pp. 213.

Estos cambios han producido, a su vez, importantes modificaciones, y crearon algunos problemas a la OIT, afortunadamente resueltos.

La Carta de las Naciones Unidas se firmó en San Francisco, el 26 de junio de 1945. La nueva Organización no es del tipo de las viejas organizaciones internacionales, cuyo único propósito era regular las relaciones políticas externas entre los Estados; el nuevo derecho internacional, cuya iniciación, según veremos posteriormente, correspondió al derecho del trabajo, no es un derecho político - formal; su finalidad es procurar la colaboración entre los pueblos, para conseguir un régimen de justicia social, aplicable a todos los hombres. Además, pues, de las finalidades políticas, la Organización de las Naciones Unidas se propuso una acción cultural, económica y social. La Carta de las Naciones Unidas dice que " los pueblos de las Naciones Unidas están resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad" y agrega que " los pueblos reafirman la fe en los derechos fundamentales del hombre y en la dignidad y el valor de la persona humana". El artículo 55 de la Carta fijó los principios generales de la cooperación internacional, económica y social:

"Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las Naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derecho y el de libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: a) Niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social. b) La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo. c) El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y a la efectividad de tales derechos y libertades".(14)

Para alcanzar los objetivos que anteceden, la Carta de las Naciones Unidas creó, en el artículo 61, el Consejo Económico y Social; es un órgano técnico, vinculado a la Organización de las Naciones Unidas y se compone de dieciocho miembros, elegidos por la Asamblea General de las propias Naciones Unidas.

(14) Barroso Figueroa, José. Derecho Internacional del Trabajo, Ed. Porrúa, México-España, 1978. Pp.70.

El Profesor Basileiro M. Cavalcanti de Carvalho afirma (15) que, después de la aprobación de la Carta de las Naciones Unidas, se dividieron las opiniones acerca de la subsistencia de la Organización Internacional del Trabajo, pues numerosas personas sostuvieron que era innecesaria, toda vez que el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas podía y debía desempeñar las funciones que el Tratado de Versalles y la Declaración de Filadelfia designaron a la Organización Internacional del Trabajo; y agrega el mismo Cavalcanti de Carvalho que la Carta de las Naciones Unidas no hace mención alguna de la Organización Internacional del Trabajo. Pero, en la Conferencia de París de 1945, los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo persistieron; si bien, acordaron introducir las reformas necesarias para poner su funcionamiento en armonía con la Carta de Naciones Unidas.

(15) Ernest Mahaim; L' ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL, en RECUEIL DES COURS DE L' ACADEMIE DE DROIT INTERNATIONAL, 1942. Pp. 313.

El artículo 57 de la Carta prevé la posibilidad de que, por acuerdos intergubernamentales, se creen organismos especializados, con atribuciones internacionales en materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario y otras conexas, las cuales, según el mismo artículo 57, se denominarán organismos especializados. El artículo 58 dispone que la Organización de las Naciones Unidas "hará recomendaciones con el objeto de coordinar las normas de acción y las actividades de los organismos especializados". Finalmente, el artículo 63 de la repetida Carta de las Naciones Unidas autoriza al Consejo Económico y Social "a celebrar, con los organismos especializados, acuerdos por medio de los cuales se establezcan las condiciones en que dichos organismos habrán de vincularse con la Organización y a coordinar las actividades de los organismos especializados mediante consultas con ellos y haciéndoles recomendaciones a la Asamblea de las Naciones Unidas o a sus Miembros".

André Rovast y Paul Durand (16), el mismo Paul Durand y R. Jaussaud (17) y Ernesto Krotoschin (18) han llegado a la conclusión de que la OIT subsiste como un organismo especializado, en el cuadro general de la Organización de Naciones Unidas.

La nueva condición de la OIT, ha hecho perder a la Institución la autonomía plena que había conquistado. La pérdida, no obstante, es más aparente que real: la integración de la OIT continúa siendo la misma que le dió el Tratado de Versalles y, en esa actitud, la independencia de criterio de sus Miembros, particularmente de los delegados obrero - patronales, permanece intacta. Además, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas hace suponer que se respetará íntegramente a la OIT, cuya vitalidad está aprobada y cuya actividad ha dado excelentes frutos, que no es lógico cortar. Finalmente, el derecho internacional del trabajo tiene hoy en día un arraigo tan fuerte en la conciencia universal y en cada Estado, que es difícil la destrucción de su organización creadora.

(16) De la Cueva, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, cuarta edición, Ed. Porrúa. México, 1954. 318 Pag.

(17) Opus citatum. 319 Pag

(18) Opus citatum. 320 Pag

La OIT, por su parte, se dió cuenta del problema y, en la Conferencia de París de 1945, autorizó a su Consejo de Administración para celebrar los acuerdos necesarios con los órganos competentes de las Naciones Unidas. El 30 de mayo de 1946 se firmó un Acuerdo entre el Consejo de Administración de la OIT y las Naciones Unidas.

Paul Durand y R. Jaussaud (19) han resumido los puntos principales del acuerdo: los representantes de las Naciones Unidas son invitados a asistir a las sesiones de la Organización Internacional del Trabajo y los Miembros de esta última Organización son también invitados a concurrir a las sesiones del Consejo Económico y Social.

(19) De la Cueva, Mario. Opus citatum. 321-325 Pags.

La OIT y el Consejo Económico y Social intercambiarán información necesaria para el mejor desarrollo de sus respectivas labores. Los servicios de estadística deberán coordinarse. La OIT acepta someter a su Consejo de Administración y a la Conferencia, las recomendaciones que le proponga la Asamblea General de las Naciones Unidas, y de las medidas adoptadas en vista de dichas recomendaciones. Se prevé la celebración de un Acuerdo especial para las cuestiones financieras de la OIT y se anuncia la inserción del presupuesto de la Institución en el general de las Naciones Unidas; la OIT deberá consultar con las Naciones Unidas, antes de formar su presupuesto definitivo. Queda también obligada la OIT a coordinar sus actividades con otros organismos de las Naciones Unidas y prestarles la colaboración e información necesarias. Igual coordinación deberá hacerse con otros organismos especializados.

1.4. LAS FINALIDADES DEL DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

La OIT tiene la finalidad inmediata, y es la creación de un derecho internacional del trabajo, que

sirva de base a las legislaciones nacionales. Esta finalidad suprema ha permanecido idéntica a través de la historia del derecho internacional del trabajo, desde los lejanos días en que Roberto Owen lanzó su idea; está presente en el Tratado de Versalles, en cuya Parte XIII se dice que "la Sociedad de las Naciones tiene por objeto establecer la paz universal, y que esta paz no puede fundarse sino sobre la base de la justicia social"; se encuentra, también, en la Declaración de Filadelfia de 1944, en cuyo párrafo segundo declaró la Conferencia de la OIT que "la experiencia ha demostrado plenamente la legitimidad contenida en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, y según la cual, no puede establecerse una paz duradera sino sobre la base de la justicia social"; por último, la Carta de las Naciones Unidas anuncia, como uno de sus propósitos y principios, "promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad".

La OIT tuvo, pues, como finalidad esencial, producir un derecho del trabajo que contuviera los beneficios mínimos de los trabajadores; por este procedimiento se lograría crear un derecho del trabajo, de origen internacional, para ser aplicado en los distintos

Estados; contendría los derechos mínimos del factor trabajo, estaría apoyado en la conciencia universal y aceptado por las Naciones.

Jorge Scelle (20) se refiere a la Parte XIII del Tratado de Versalles:

"Considerando que existen condiciones de trabajo que implican para un gran número de personas la injusticia, la miseria y las privaciones, lo que, a su vez, origina tal descontento que la paz y armonía universales están en peligro, es urgente mejorar esas condiciones, como por ejemplo, la reglamentación de la jornada diaria y semanal de trabajo, el reclutamiento de la mano de obra, la lucha contra el paro, el salario que garantice condiciones convenientes de existencia, las enfermedades generales o profesionales y los accidentes de trabajo, la protección de los menores y las mujeres, las pensiones de vejez e invalidez, la defensa de los intereses de los trabajadores que se encuentran en el extranjero, la afirmación del principio de la libertad sindical, la organización de la enseñanza profesional y técnica y otras medidas análogas".

(20) De la Cueva Mario. Opus citatum. 326 Pag.

Los años corridos entre las dos Guerras Mundiales y los efectos producidos durante y la terminación de la Segunda Guerra Mundial en la problemática económica y social, hicieron ver la urgencia de que la OIT participara en el estudio de los grandes problemas de la economía, pues solamente entonces podría tener una base técnica para el estudio de los problemas de trabajo.

La OIT puede, en lo futuro, estudiar los problemas económicos y financieros, como base para resolver los asuntos de trabajo, y está calificada para proponer las medidas que juzgue adecuadas.

CAPITULO SEGUNDO .

2. NACIMIENTO DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

En este capítulo se mencionan los objetivos que persigue la OIT con respecto a los trabajadores, empleadores y miembros que la integran.

Hablaremos que los objetivos surgen del "Tratado de de Versalles", con el fin fundamental de logra la internacionalización de la protección a los trabajadores, cualquiera que sea su sexo, religión o nacionalidad.

El derecho de los empleadores a que se les reconozca un papel igual al de los trabajadores y de los gobiernos dentro de la OIT, reviste gran importancia en esta época de rápida evolución social y económica, en la que las consideraciones de carácter internacional tienen influencia, cada vez mayor, en la vida cotidiana y en su bienestar.

La OIT es la única institución internacional, en la que se da una representación de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, quienes pueden manifestar sus opiniones con total independencia y en pie de igualdad.

Es una organización internacional, la que pueden formar parte todos los países del mundo y que lo soliciten.

Básicamente, está integrada en tres organismos o, por mejor decir, tres órganos principales:

I.- LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: tiene a su cargo la elaboración del derecho internacional del trabajo. Alfredo c. Ortiz (legislación argentina del trabajo) y la mayoría de los autores argentinos niegan a la Conferencia su carácter de Parlamento Internacional del Trabajo, aduciendo que los convenios y recomendaciones que puede adoptar no son, por sí mismos, obligatorios en el derecho interno de los Estados y que la única obligación para los Estados miembros es la de someter esos convenios y recomendaciones al órgano legislativo de cada Estado.

1.- INTEGRACION. La Conferencia se integra con cuatro personas por Estado, de las que dos son delegados de gobierno y las otras de dos representantes, respectivamente, de las más importantes asociaciones profesionales de obreros y patronos. Es un cuerpo mixto y, al igual que los tribunales de trabajo, Juntas de Conciliación y Arbitraje o que los antiguos Consejos de Empresa y Económicos de Alemania, muestra la aceptación del principio de los derechos de las clases sociales, Capital y Trabajo.

Cada delegación tiene derecho a designar consejeros técnicos que la asesoren, en número no mayor de dos, por cada una de las cuestiones inscritas en la orden del día.

2.- LA ORDEN DEL DIA. Se redacta anualmente, al convocarse a la Conferencia. Los Estados tienen derecho de objetar la inclusión de las distintas cuestiones; llegado el caso de objeción, decide la Conferencia por mayoría de dos tercios de los delegados presentes.

3.- LAS CONVENCIONES Y RECOMENDACIONES. Los resultados de las deliberaciones de la Conferencia pueden ser Convenciones o Recomendaciones. Pero, antes de precisar su concepto y diferencias, conviene recordar que los acuerdos de la Conferencia no son inmediatamente obligatorios, pues la única obligación de los Estados es someterlos a sus órganos legislativos, para que éstos los aprueben o rechacen; es entonces que surten efectos en la legislación interna.

Según el artículo 405, *la Conferencia puede decidirse por una recomendación a someterse al examen de los miembros con el objeto de hacerla llevar a cabo en la forma de la ley nacional o de otra manera o bien de un proyecto de convención internacional a ratificarse por los miembros.* La recomendación es una sugerencia a los Estados; el proyecto de convención es un proyecto de ley para ser aprobado o rechazado.(1)

(1) Fernández Saralegui, Susana y Cristina Malena. La OIT en la Política Mundial, Buenos Aires, Ed. Paidós, 1976, Pp. 66.

Nos parece que Alfredo C. Ortiz ha fijado con precisión la diferencia entre estas figuras jurídicas:

" Si el Parlamento rechaza la recomendación o el proyecto de convención, se mantiene la identidad entre ambas disposiciones de la Conferencia. El Estado que ha desechado el proyecto o la recomendación no queda a nada obligado; pero si el Parlamento aprueba lo que le ha sido sometido para su estudio, surge inmediatamente una diferencia: El Estado que aprueba una recomendación se hace eco simplemente de una aspiración de la Conferencia; si quiere que esa aspiración se materialice dentro del país, debe dictar una ley especial que contenga las disposiciones de la recomendación. En cambio, basta aprobar un proyecto de convención para que ya sea ley en el territorio del país ".

Ahora bien, México, atento a lo dispuesto en el artículo 133 de nuestra Constitución, puede únicamente aprobar aquellos convenios que otorguen a los trabajadores las mismas garantías que nuestro artículo 123, solución que, por lo demás, está en armonía con la idea expresada en el párrafo final del artículo 403 del Tratado de Versalles. En consecuencia, cuando un

convenio conceda a los trabajadores prerrogativas superiores a las otorgadas por nuestra legislación, deberá aplicarse, estando facultados los obreros para exigir su cumplimiento.

4.- SANCIONES. Los Estados asumen una obligación principal y es someter a sus órganos legislativos los proyectos de convención y las recomendaciones. La falta de cumplimiento a esta obligación da lugar a distintos procedimientos y sanciones:

a) Las organizaciones de trabajadores o patronos pueden presentar una reclamación ante el Consejo de Administración y éste debe, según los artículos 409 y 410, pedir informe al Gobierno interesado. La oficina queda autorizada y ésta es la única sanción en el caso, a publicar la contestación, si no es satisfactoria.

b) Cualquier Estado puede presentar una queja contra el Gobierno que no cumpla sus obligaciones. El Consejo de Administración se encuentra autorizado, en los artículos 411 y 416, para solicitar informes o designar una comisión de investigación. El resultado a que llegue

la comisión se comunica al Gobierno interesado y, si no se conforma, se turna el asunto a la Corte Suprema de Justicia Internacional, para que se impongan las sanciones del caso.

II.- CONSEJO DE ADMINISTRACION. El artículo 393 del Tratado de Versalles señaló un número de veinticuatro personas para la composición del Consejo de Administración, pero una reforma de 1922, con vigencia desde el 4 de junio de 1934, elevó el número a treinta y dos: a) ocho representantes gubernamentales de los más importantes Estados industriales. Paul Durand y R. Jaussaud (2) relatan que, según el texto inglés del Tratado, parecía inevitable dar intervención al Consejo de la Sociedad de las Naciones para la designación, pero que, en cambio, y apoyándose en el texto francés, se aceptó que la designación se hiciera por la OIT, cuya resolución, no obstante, era apelable ante el citado Consejo de la sociedad de las Naciones; en el año de 1946 se reformó el párrafo tercero del primitivo artículo 393 y se otorgó a la OIT la facultad de decidir definitivamente la cuestión.

(2) Trueba Urbina, Alberto. Derecho Social Mexicano. Ed. Porrúa. México, 1978. Pp. 320.

Actualmente, los Estados industriales más importantes son: Estados Unidos de Norteamérica, China, Japón, Inglaterra, Francia y Alemania; b) ocho representantes gubernamentales, distintos de los anteriores, a la Conferencia; c) del total de los dieciseis representantes gubernamentales, seis deben pertenecer a Estados no europeos; d) ocho representantes de los empresarios, nombrados por los representantes patronales a la Conferencia; e) ocho representantes obreros, nombrados también por sus respectivos representantes a la Conferencia; f) dos representantes patronales y dos obreros deben pertenecer a Estados no europeos.

III.- LA OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, cuyas funciones corresponden a las de la Secretaría Permanente de la OIT Coordina las actividades concretas y realiza los estudios sobre documentos, publicaciones, así como de sugerencias que recibe de todo el mundo.

La Oficina Internacional del Trabajo está colocada bajo el control del Consejo de Administración y sometida a las reglas dictadas por éste. El Presidente

designa a su personal de la misma, debiendo escogarlo, según el artículo 395.

1.- Funciones. Las funciones de la Oficina Internacional del Trabajo son de suma importancia; la suerte de la Organización depende, en gran parte, del éxito que obtengan. Se encuentran en el artículo 396:

" a) Centralizar y distribuir la información concerniente a la reglamentación internacional de las condiciones de los trabajadores y al régimen de trabajo. Es, pues, una amplísima función de estudio e información, que solamente puede lograrse a través del conocimiento de la situación de los diferentes países; b) estudiar las diferentes cuestiones que deberán someterse anualmente a la Conferencia. Es tal vez la parte más delicada del trabajo; la Conferencia debe evitar fricciones y proponer aquellas medidas que se encuentren maduras en la conciencia universal; c) practicar todas aquellas encuestas que sean acordadas por la Conferencia; d) proponer la orden del día de la Conferencia al Consejo Administrativo; e) publicar en francés e inglés y en otra lengua señalada por el Consejo; primeramente alemán y después español.

La acción de la OIT principalmente fue la creación de normas internacionales de trabajo, que, además, coincidan con las ideas previas a su creación.

En el año de 1939 estalló la Segunda Guerra Mundial y quedó, por consiguiente, sin efecto temporal el Tratado de Versalles. Solamente la Oficina Internacional de Trabajo, que emanó de dicho instrumento, subsistió durante la guerra, prestando eminentes servicios sociales. Su sede estuvo en Canadá.

Las naciones del Eje, Alemania, Italia y Japón, contra los demás pueblos del mundo, lucharon encarnizadamente. Fue tan grave la conflagración y su duración, que se recurrió al empleo de la bomba atómica para ponerle fin. Era una lucha reñidísima entre dos principios: nazismo o nazi-facismo y democracia.

En pleno fragor de los combates, en la hornaza de la guerra, se reafirmaron nuevamente no sólo los más hermosos objetivos democráticos, sino los indestructibles postulados de justicia social.(3)

(3) Barroso Figueroa, José. Derecho Internacional del Trabajo, Ed. Porrúa, México-España, 1978. Pp. 75.

También durante la Guerra, y debido a iniciativa de la Oficina Internacional del Trabajo, se llevó al cabo una reunión en Filadelfia, en cuya declaración fundamental aparecen trascendentales principios sociales, como puede verse del texto de dicha Declaración, aprobada el 10 de mayo de 1944, durante la 26a. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, congregada en Filadelfia, Estados Unidos.(4)

El entonces Presidente norteamericano Franklin D. Roosevelt, la calificó de resumen de las "aspiraciones de una época marcada por dos guerras mundiales". "Creo profundamente", añadió, dirigiéndose en la Casa Blanca a los delegados de la Conferencia, "que las generaciones futuras la considerarán un hito en la evolución del pensamiento mundial" (5).

(4) Fernández Saralegui, Susana y Cristina Malena, La OIT en la Política Mundial, Buenos Aires. Ed. Paidós, 1976. Pp 67.

(5) Trueba Urbina, Alberto. Opus citatum. Pp. 323.

Puede decirse que la Declaración preparó el advenimiento de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de Derechos Humanos, a las que sirvió de pauta.

Incorporada posteriormente a la Constitución de la OIT, la Declaración de Filadelfia, por el hecho de haber sido adoptada por la Conferencia, atribuyó a la Organización la obligación, nueva y más dinámica, de fomentar activamente los derechos y el bienestar de los trabajadores, mejorando su situación, importante paso adelante, que superaba la limitada función de protección, que había ejercido desde 1919, como anteriormente se ha mencionado:

" I. La Conferencia reafirma los principios fundamentales sobre los cuales está basada la Organización, y, particularmente, que:

- a) el trabajo no es una mercancía;
- b) la libertad de expresión y asociación son esenciales para el progreso constante;
- c) la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la propiedad en todas partes;

d) la lucha contra la necesidad debe emprenderse 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 pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común.

" II. Convencida de que la experiencia ha demostrado plenamente el acierto de la declaración contenida en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, según la cual sólo puede establecerse una paz duradera si ella está basada en la justicia social, la conferencia afirma que:

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

"b) lograr las condiciones que permitan llegar a este resultado debe constituir el propósito central de la política nacional e internacional;

"c) toda la política nacional e internacional y las medidas nacionales e internacionales, particularmente de carácter económico y financiero, deben apreciarse desde el punto de vista y aceptarse solamente cuando favorezcan, y no impidan, el cumplimiento de este objetivo fundamental;

"d) incumbe a la Organización Internacional del Trabajo examinar y considerar, a la luz de este objetivo fundamental, la política y medidas internacionales de carácter económico y financiero; y,

"e) al cumplir las tareas que se confían, 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".

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

a) la plenitud del empleo y la elevación de los niveles de vida;

b) el empleo de trabajadores en las ocupaciones en que puedan tener la satisfacción de dar la más amplia medida de sus habilidades y sus conocimientos, y de optar su mayor contribución al común bienestar humano;

c) el suministro, como medio para lograr este fin y bajo garantías adecuadas para todos los interesados, de posibilidades de formación profesional y la transferencia de trabajadores, incluyendo las migraciones para empleo y de colonos;

d) la disposición de materia de salarios y ganancias, duración del trabajo, y otras condiciones de trabajo, de medidas calculadas a fin de asegurar, a todos, una justa distribución de los frutos de progreso y un salario mínimo vital para todos los que trabajen y necesiten tal protección;

e) el reconocimiento efectivo del derecho al contrato colectivo; la cooperación de empresas y de trabajadores en el mejoramiento continuo de la eficacia en la producción, y la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas;

f) la extensión de las medidas de seguridad social para proveer un ingreso básico a los que necesiten tal protección, y asistencia médica completa;

g) protección adecuada de la vida y la salud de los trabajadores, en todas las ocupaciones;

h) protección de la infancia y de la maternidad;

i) la suministración de alimentos, vivienda y facilidades de recreo y cultura adecuadas;

j) la garantía de iguales oportunidades educativas y profesionales.

" IV. Conveniencia de que una más completa y amplia utilización de los recursos productivos del mundo, necesaria al cumplimiento de los objetivos enumerados en esta Declaración, puede asegurarse mediante una acción eficaz en el plano internacional y nacional comprendiendo medidas que tiendan a aumentar la producción y el consumo, a evitar fluctuaciones económicas graves, a realizar el progreso económico y social de las regiones en donde exista menor desarrollo a garantizar mayor estabilidad de los precios mundiales de materias y productos primarios, a fomentar un comercio internacional de alto y constante volumen, la Conferencia brinda la entera colaboración de la Organización Internacional del Trabajo a todos los organismos internacionales a los que pudieran confiarse parte de la responsabilidad en esta gran tarea, así como el mejoramiento de la salud, la educación y del bienestar de todos los pueblos " (6).

(6) Canton Möller, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho Internacional del Trabajo, México, 1990. Pp. 15.

La Conferencia afirmó que los principios enunciados en esta Declaración son plenamente aplicables a todos los pueblos y que, si en las modalidades de su aplicación debe tenerse debidamente en cuenta el grado de desarrollo social y económico de cada uno, su aplicación progresiva a los pueblos que todavía son dependientes, así como a los que ya han alcanzado la etapa en la que se gobiernan por sí mismos, interesa a todo el conjunto del mundo civilizado (7).

Esta formidable declaración comprende normas de Derecho Internacional del Trabajo verdaderamente trascendentales, que señalan nuevo rumbo en su destino.(8)

(7) Canton Möller, Miguel. Opus citatum. 16 Pag.

(8) Actas Provisionales de la Septuagésima Tercera Reunión. Constitución de la OIT, 10 de mayo de 1944- Ap. III.

La OIT analizó las resoluciones de la Conferencia de Filadelfia, en los términos siguientes: "La Conferencia afirmó que la justicia social significa que todos los seres humanos, cualesquiera que sea su raza, creencia o sexo, tienen derecho a perseguir su progreso material y espiritual, con libertad y dignidad, seguridad económica e igualdad de oportunidad" (9).

La Declaración de Filadelfia definió enseguida la posición de la OIT, respecto a este fin fundamental: la Organización, que ha sido denominada la "CONCIENCIA SOCIAL DE LA HUMANIDAD", debe asegurar que este fin devenga, efectivamente, el objeto esencial de la vida nacional e internacional.(10)

(9) Canton Möller, Miguel. Opus citatum. Pp. 17.

(10) Barroso Figueroa, José Derecho Internacional del Trabajo. Ed. Porrúa, México-España, 1978. Pp. 80.

En consecuencia, debe examinar y considerar, desde este punto de vista, todos los programas de acción económica y financiera. En su propia actividad, la organización debe tener en cuenta los factores económicos y financieros pertinentes e incluir, en sus decisiones, todas las disposiciones que juzgue apropiadas. En otros términos, la Declaración implica una clara extensión de las responsabilidades de la Organización, en lo que concierne al estudio y solución de los problemas que se suscitan en el mundo del presente y del mañana, la evolución hacia la justicia social: en el pasado, los estudios y decisiones de la Organización estaban limitados por una separación artificial, creada entre la política social obrera y la política económica financiera.

Hay un grado de descontento, en el cual la víctima de una injusticia pierde la paciencia. El exceso de miseria engendra la violencia. Los autores de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo lo comprobaron: " 'una paz universal y permanente no puede fundarse sino bajo la base de la justicia social' " (11).

(11) Trueba Urbina, Alberto. Derecho Social Mexicano. Ed. Porrúa. México. 1978. Pp. 24.

"Lo recíproco es igualmente verdadero. Cada vez que la paz es perturbada, los recursos técnicos modernos no sirven ya para acrecentar las riquezas, sino para destruirlas. La humanidad se empobrece y disminuyen las posibilidades de eliminar esas injusticias que provocan las guerras".(12)

Es, pues, para promover la justicia social y contribuir de esta manera a la paz universal, que fue creada la OIT, a la que en adelante designaremos: Organización Internacional del Trabajo.(13)

La OIT vino a llenar un vacío mundial. El funcionamiento de esta Organización ha permitido que aparezcan, en muchas naciones del mundo, repercusiones sociales de enorme trascendencia.

(12) Trueba Urbina, Alberto. Opus citatum. Pp. 25.

(13) Nin, Andreu. Las Organizaciones Obreras Internacionales. Ed. Fontamora, España, 1978. Pp.27.

En materia político-jurídica, el Derecho Internacional del Trabajo, que es la iniciativa de la OIT, permite que se extiendan por el mundo disposiciones que elevan las condiciones de vida y de trabajo de los obreros, e incluso, de algunos trabajadores de otras ramas de la actividad humana.

Así, aparecen disposiciones de protección a la salud y a la integridad física de los trabajadores, las reglas de funcionamiento de los seguros sociales, las reglamentaciones de seguridad e higiene en el trabajo, y otras disposiciones similares.

Por cuanto a repercusiones sociales, no podemos ignorar que, gracias a muchas de las disposiciones de la OIT, los pueblos débiles pueden ser tratados como iguales por los pueblos fuertes; la existencia de las grandes centrales de trabajadores, auspiciadas por los convenios y las recomendaciones de la OIT, permite que los criterios de éstos influyan en las relaciones de los Estados y de los pueblos (14).

(14) Canton Möller, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho Internacional del Trabajo. México, 1990. Pp. 25.

Podríamos afirmar que el Derecho Internacional del Trabajo es Derecho Interno que se universaliza, pero, a la vez, es Derecho ajeno, que se adhiere a la legislación local. Se está en presencia de un "minimum de garantías universales para la clase trabajadora" (15).

Ya veíamos antes que se habla de un Derecho Internacional Público y de un Derecho Internacional Privado, pero el Derecho Internacional del Trabajo no forma parte de ninguno de los dos, pues representa los derechos de la clase trabajadora.

Con la aplicación de este Derecho, no se trata únicamente de mejorar las condiciones materiales del trabajo; se propugna por mejorar las condiciones de superación de la dignidad humana del trabajador, con libertad no sólo física, sino la espiritual, para poder pensar y actuar, manifestarse, acceder a la cultura.

(15) Canton Möller Opus citatum. 26 Pag.

El nacimiento de la OIT, no es espontáneo o de momento; la OIT nace después de varios intentos y gracias a quienes no desistieron del intento.

Su antecedente más remoto se encuentra en una proposición que el industrial galés, Roberto Owen, hizo a los representantes de las cinco grandes naciones, verdaderas potencias (Inglaterra, Francia, Alemania, Italia y los Países Bajos), que, en el año de 1818, se reunieron en Aquisgran, en un Congreso Diplomático, para que se creara una Comisión de Trabajo; aunque el resultado fue estéril, queda allí el principio de una idea para unificar disposiciones laborales.

En 1838, el sociólogo francés, Jerónimo Adolfo Blanqui, propuso que la Reforma Social en la Industria debería ser adoptada simultáneamente por todos los países con industria, para evitar, así, competencias desleales.

El año de 1847 ve aparecer un documento, que hasta la fecha se comenta y en muchos casos sirve de guía política a los trabajadores, el "Manifiesto Comunista" de Marx-Engels, que hace nacer el lema de " Proletarios de todos los países, UNIOS."

En el Congreso de la Asociación Internacional de los Trabajadores (organización privada), en 1886, se aprobó una resolución: luchar por disposiciones internacionales del trabajo, y el acuerdo se repitió, después, en todos los congresos que realizó.

Alemania convocó, en el año de 1890, a una Conferencia, a la que asistieron doce de los países europeos industrializados. De esta Conferencia, solamente se obtuvieron recomendaciones y una de ellas, tal vez la más importante, fue la prohibición del trabajo de los menores de doce años.

Tendrían que pasar muchos años para que se encontrara algún progreso en la materia; en el año de 1914 estalla la guerra llamada la "Gran Guerra Mundial", que da lugar al agrupamiento de varias naciones para luchar en contra de Alemania: los aliados, que, al fin, llegan a la victoria en el año de 1918. Al firmarse el armisticio, en el Tratado de Versalles se incluyeron disposiciones relativas al trabajo; del armisticio nace la Liga de las Naciones y, simultáneamente, en el año de 1919, nace la Organización Internacional del Trabajo.

2.1. SUS OBJETIVOS.

Los objetivos de la OIT, creada con el objeto fundamental de lograr la internacionalización de la protección a los trabajadores, la OIT, en su Constitución, ya reformada y actualizada, señala cuáles son sus objetivos; se trata de los siguientes: (16).

I - Lucha contra la necesidad.

II - Sin discriminación, buscar el bienestar material, espiritual y condiciones de libertad y dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica.

III - Examinar las medidas de carácter económico y financiero o programas al respecto.

IV - Fomentar programas de pleno empleo y elevación del nivel de vida.

V - Promover la formación profesional y medios de traslado, incluidos migrantes y colonos.

(16) Documento: Constitución de la OIT. artículo 10; mayo de 1944-Ap. III.

VI - Buscar una justa distribución de los frutos del progreso y de salario vital mínimo.

VII - Fomentar la negociación colectiva.

VIII - Tratar de extraer la Seguridad Social.

IX - Proteger la vida y la salud de los trabajadores.

X - Proteger la infancia y la maternidad.

XI - Promover la entrega de alimentos, vivienda, medios de recreo y cultura.

XII - Garantizar igualdad de oportunidades para la educación y profesionales (17).

(17) Canton Möller, Miguel. Opus citatum. 27 Pag.

Como puede verse, todos los aspectos que tiene, entre sus objetivos, la OIT llevan implícita alguna de las formas de superar las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores. Así se pretende cumplir con el último párrafo del preámbulo de su Constitución, que dice: "Las Altas Partes Contratantes, movidas por sentimientos de justicia y humanidad y por el deseo de asegurar la paz permanente en el mundo".

2.2. FUNCIONAMIENTO Y ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

Se trata de una Organización, de la que pueden formar parte todos los países que lo soliciten.

La estructura de la OIT es muy interesante, ya que es la única dentro del sistema internacional, a partir de la Organización de la Naciones Unidas, que funciona en forma tripartita; las representaciones que la integran, además de la de los Estados Miembros, son las de los Trabajadores y las de los Empleadores.

Por supuesto, son las organizaciones de trabajadores y de empleadores en cada país las que

designan a quienes las representarán en el seno de la OIT.

Básicamente, está integrada en tres organismos o, por mejor decir, tres órganos de trabajo:

1.- La Conferencia Internacional del Trabajo, en la que se discuten las cuestiones sociales, se debate con libertad y los acuerdos se toman por mayoría de votos. En la Carta Internacional, aprobada en la Conferencia de Berna, Suiza, en 1919, se estableció que tendría el carácter de un Parlamento Mundial, pero, al considerarse que en esa forma se afectaría a la soberanía de los Estados Miembros, se optó por considerar que es la promotora de los Convenios y Recomendaciones que pueden, o no, ser aceptados por los Estados.

2.- El Consejo de Administración, con las funciones que su propio nombre indica, y que se compone de veinte representantes gubernamentales y diez de los trabajadores, más diez de los empleadores; también sus resoluciones se toman por mayoría de votos. Este Consejo viene a ser el órgano ejecutivo.

3.- La Oficina Internacional del Trabajo, cuyas funciones corresponden a las de la Secretaría Permanente de la OIT, coordina las actividades concretas y realiza los estudios sobre documentos, publicaciones, así como de sugerencias que recibe de todo el mundo. Su personal está formado por expertos, que pueden ser consultados o dar asesoría a todos los Estados Miembros que la soliciten.

Esta Oficina, bajo la responsabilidad del Director General, tiene, entre sus funciones, las siguientes:

A. Compilación y distribución de las informaciones, concernientes a la reglamentación internacional del trabajo.

B. De las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores.

C. Preparar asuntos que se deban someter a la Conferencia Internacional del Trabajo, para lograr los Convenios o Recomendaciones.

D. La realización de encuestas ordenadas por la Conferencia.

E. Prestar ayuda a los Gobiernos que la soliciten para elaborar legislación.

F. Vigilar el cumplimiento de los Convenios.

G. La edición de publicaciones que sean de interés para los fines principales.

H. La coordinación con otros organismos internacionales especializados.

I. Realizar consultas con Gobiernos u Organizaciones Internacionales.

Por su propia naturaleza, la OIT no está por sobre los países, propone Convenios y éstos se podrán, o no, ratificar; de cualquier manera, aun debidamente ratificados, no existe posibilidad de coerción para el cumplimiento del mismo (18).

(18) Constitución de la O.I.T. Opus citatum.

Hemos mencionado anteriormente que el contexto en que se creó la OIT, así como la tendencia ideológica de sus fundadores, influyeron sobremanera en las características que adoptó dicha Organización, tanto en el diseño de su estructura, como de su funcionamiento. Entre estas características, podemos señalar las siguientes:

a) la estructura de la OIT refleja la hegemonía de los países capitalistas europeos y de Estados Unidos, en los órganos de decisión;

b) los principales promotores de creación de una legislación internacional del trabajo y una organización protectora de los trabajadores, fueron empresarios, sindicatos reformistas y gobiernos, lo que imprimió a la OIT un carácter antagónico con los planteamientos socialistas;

c) la ex-uni6n sovi6tica, que era el 6nico pa6s socialista de entonces, es totalmente marginada de las negociaciones para fundar la OIT y, m6s tarde, para definir sus funciones actuales;

d) un elemento distintivo de la OIT es su carácter tripartita, ya que los representantes de los sectores que le dieron origen, los ya mencionados en el inciso B, participan en las negociaciones; este rasgo, empero, posibilitó también los conflictos con los países socialistas.

La conjunción de estos elementos creó el campo fértil para que, en los trabajos de los órganos de la OIT, se hayan presentado problemas posteriores con los países socialistas, relativos a la estructura y funcionamiento de la misma.

A continuación, haremos mención de los órganos que componen la OIT.

La OIT se compone de: una asamblea general (la Conferencia Internacional del Trabajo); un órgano ejecutivo (el Consejo de Administración); y una Secretaría permanente (la Oficina Internacional del Trabajo).

Además, la OIT despliega sus acciones a través de otros órganos, tales como las Conferencias Regionales, las Comisiones de Industria y los Grupos Expertos.

2.3. AMBITO DE ACCION DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

La OIT va más allá de la simple protección de los derechos de los trabajadores, busca una justicia social viva y real, aplicable en todos los países en lo referente a las condiciones de trabajo, a la prestación de los servicios. La OIT, que es el organismo internacional existente en esta materia, encamina su acción en ese sentido. Con las experiencias tomadas en el tiempo de su actuación y conociendo la realidad de la vida actual en el mundo, la OIT ya no limita su "protección a los débiles", sino que, siguiendo el espíritu de la Declaración de Filadelfia, se extiende "a todos los seres humanos que tengan derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades".

Las condiciones de economía actual, la aparición y el crecimiento de los mercados de consumo, la especialización en la producción, tanto de materias primas, como de productos elaborados, han creado una gran interdependencia entre las naciones.

Ciertamente, cuando se creó la OIT, se pensó que serviría para disminuir la injusticia social y, así, ayudar a garantizar la paz; pero no es que se hubiera pensado que la causa de la guerra fuera precisa y únicamente la injusticia social, sino que, evitándola en alguna medida, se disminuirían las causas de los conflictos, teniendo como base la idea de cinco elementos a considerar: (a) Que la justicia social fortalece los regímenes democráticos; (b) Que, al ayudar a la paz social, se suprime un elemento de tirantez internacional; (c) Que la paz consiste en lograr condiciones estables, justas y en armonía, tanto en el interior de los países, como en el exterior, y no simplemente la no existencia de la guerra; (d) Que, obteniendo la elevación de las condiciones de vida de los pueblos, se puede obtener un equilibrio internacional por la solidaridad que se crea; y (e) Que los medios de acción de la OIT van más allá de las cuestiones puramente sociales, llegando a ser una forma de experimentación de procedimientos, encaminados a lograr un progreso pacífico de la Humanidad. (19)

(19) Constitución de la O.I.T. Opus citatum.

La forma en que se pensó la acción de la OIT fue, principalmente, con la creación de normas internacionales de trabajo, que, además, coincidían con las ideas previas a su creación, pero la realidad ha obligado a que se utilicen también otros caminos, que las circunstancias de los diversos países señalan.(20)

(20) Fernández Saralegui, Susana y Cristina Malena, La OIT en la Política Mundial, Buenos aires. Ed. Paidós, 1976. Pp. 71.

Así, se han instalado agencias especializadas, para ayudar a la realización de algunos de los programas derivados de los convenios ratificados, sobre capacitación, adiestramiento y formación profesional de la mano de obra; del Centro Internacional de Formación Profesional, cuya sede se encuentra en Montevideo, Uruguay, y que presta su asesoría a todos los países latinoamericanos que lo soliciten, destacándose, por ejemplo, la ayuda prestada a la República del Brasil y Costa Rica, así como a otros países del continente, para crear sus órganos al respecto.

En México, es de hacerse mención al Convenio celebrado entre nuestro gobierno y la OIT, para la Instalación de un Centro de Adiestramiento Rápido de la Mano de Obra, conocido como ARMO, que vino funcionando hasta hace algunos años, con magníficos resultados. (21)

(21) Canton Möller, Miguel. Opus citatum. Pp. 33.

Naturalmente, lo anterior no reduce la importancia del aspecto normativo, sino más bien lo apoya y robustece. En el año de 1974, cuando Don Miguel Cantón Möller, quien participaba como Director General del Trabajo de México en asuntos internacionales, se expuso una opinión al respecto, en los siguientes términos: "México comparte las tesis sustentadas por la Comisión Consultiva Interamericana, en el sentido de que las actividades normativas de la Organización Internacional del Trabajo constituyen y deben seguir constituyendo la razón de ser de ese organismo internacional, actividades a las que todas las demás deben subordinarse o fungir como su complementación" (22).

Esta actividad normativa se divide en dos aspectos: CONVENIOS y RECOMENDACIONES.

Los Convenios, que promueve la OIT tienen, en realidad, el carácter de Tratados Internacionales Multilaterales. Recordemos que, por Tratado o Convenio debemos entender, desde un punto de vista lato, todo acuerdo celebrado entre sujetos de derecho internacional (23).

(22) Cantón Möller, Miguel. Opus citada. Pp. 34.

(23) Cantón Möller, Miguel. Opus citada. Pp. 35.

Desde luego, los principales sujetos internacionales son los Estados soberanos, pero no por ello deben dejarse de reconocer como tales aquéllos de los que forman parte organismos internacionales, como es el caso de la OIT.

Desde luego, los convenios deben ser celebrados con la intervención y anuencia de las autoridades que, en cada Estado, tienen la capacidad jurídica, la competencia para realizarlos, pues, entonces, el Convenio carecería de validez.

En un principio, los convenios eran estrictos, rígidos, parecían destinados a algunos Estados o países en particular, lo que dificultaba su aprobación por otras naciones. Aun cuando no puede aprobarse parcialmente, o aplicar sólo una parte del Convenio que se aprueba, en la actualidad se ha pretendido dar mayor flexibilidad a estos instrumentos, sin afectar a su validez o importancia.

En esta forma, se facilita la maniobrabilidad de algunos gobiernos para poder aplicar las normas de que se trata.

Existe otra forma de normatividad por la OIT. Se trata de las Recomendaciones; mientras el Convenio resulta de un tratado obligatorio internacionalmente y crea obligaciones correlativas para el Estado que lo ratifica, las Recomendaciones únicamente se destinan a orientar y ayudar la acción de los Gobiernos para preparar su política social.

Cuando en 1919, la Delegación Británica propuso un proyecto de únicamente Convenios a la Comisión de Legislación Internacional de la Conferencia de Paz, considerándose, entonces, la situación de los Estados Federales, se introdujo la idea de las Recomendaciones.

No se trata de un Convenio a medias o, como dice Valticos (24), de una especie de pariente pobre del convenio; la Constitución de la Organización (Art. 19) señala que la Conferencia, al dictaminar a favor de una cuestión de la Orden del Día, deberá señalar si ha de revestir la forma de un Convenio o de Recomendación, SI LA CUESTION TRATADA, O UNO DE SUS ASPECTOS, NO SE PRESTARE EN ESE MOMENTO PARA LA ADOPCION DE UN CONVENIO, (25) es decir, que se entiende que la cuestión debatida puede tener, en todo o en parte, problemas para su cumplimiento, por lo que se hace la recomendación de ir creando conciencia de la importancia del tema y, posteriormente, facilitar la expedición y cumplimiento de un Convenio. Se trata, pues, de una preparación al futuro.

Por lo general, las Recomendaciones sirven de complemento a un Convenio: SE TRATA DE FACILITAR EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO DE ALGUNOS ASPECTOS DEL CONVENIO RELATIVO, AUN CUANDO ESTE NO SEA RATIFICADO POR EL MOMENTO (26).

(24) Valticos, N. O.I.T. Cincuenta años de actividad Normativa. Ginebra, Suiza, 1969. Pp. 40.

(25) Valticos, N. Opus citatum. Pp. 41.

(26) Valticos, N. Opus citatum. Pp. 42.

Cuando lo considerado y aprobado por la Conferencia tiene algunos aspectos técnicos, o muy detallados, por su naturaleza, hay que considerar que podría requerir adaptaciones a las condiciones de algunos países, lo que no es posible hacerse tratándose de Convenios, por lo que las Recomendaciones, aunque no son obligatorias, pueden permitir prácticas que, en alguna medida, comiencen a cumplir con la idea central.

Se puede afirmar, entonces, que las Recomendaciones de la OIT, si bien no tienen la eficacia jurídica de los Convenios, ayudan a crear la posibilidad de, más tarde, poder ratificar el Convenio por el país de que se trate y son, además, útiles para promover los cambios y las condiciones sociales en aquellas naciones.

Jean Mori sostiene que es preferible una recomendación que la ausencia total de las normas de trabajo en alguna materia, o la existencia de un convenio que, por tener escasas ratificaciones, carecería de autoridad e influencia (27).

(27) Canton Möller, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho Internacional del Trabajo. México, 1990. Pp. 36.

Es la Conferencia la que, conociendo y después de analizar el tema, teniendo en consideración la madurez del mismo y las razones que ya se han mencionado, quien decide si elaborará un Convenio, una Recomendación, o ambos, en el caso a discusión.

Consideramos que el funcionamiento de la OIT, tal como ha venido actuando en la materia de expedición de normas de trabajo, ha dado, y seguramente continuará dando, buenos resultados. Debemos tener en cuenta al respecto dos opiniones expuestas por personas muy calificadas: la de Wilfred Jenks, Ex-Director General de la OIT, quien expresó: "las normas internacionales contenidas en los convenios y las recomendaciones de las otras actividades de la Organización Internacional del Trabajo, parecen seguir siendo de plena actualidad" (28); y la de David A. Morse, quien tuvo el mismo cargo en la Organización, quien manifestó: "En las normas internacionales de trabajo encontramos la pauta y la inspiración más seguras" (29).

(28) Canton Möller, Miguel. Opus citatum. Pp. 37.

(29) Canton Möller, Miguel. Opus citatum. Pp. 38.

Por otro lado, debemos tener en cuenta, al analizar el contenido de los Convenios y Recomendaciones, que estamos viviendo en un mundo y trabajando en un campo, íntimamente influenciados y condicionados por la materia económica, tan cambiante de país a país y de época a época, tal vez de día a día.

Tengamos presente la opinión de uno de los más valiosos Presidentes que ha tenido Estados Unidos de Norteamérica, Franklin D. Roosevelt, quien, durante la Conferencia de 1941 que tuvo lugar en Nueva York y en Washington, dijo a los asistentes: "La política económica ya no puede ser un fin en sí misma, sino que es tan sólo un medio para alcanzar los objetivos sociales" (30).

(30) Canton Möller, Miguel. Opus citatum. Pp. 39.

CAPITULO TERCERO.

3. NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO.

Es para México importante el estudio de estas cuestiones, porque su normatividad sirve, también, para decidir acerca de los conflictos de aplicación de las legislaciones, o derechos particulares de cada uno de los Estados que integran la Federación. Lo mismo sucede en otros países de régimen político análogo al nuestro, o que cuentan con variedad de legislaciones locales.

La legislación internacional del trabajo está constituida por los Convenios y Recomendaciones emitidos por la OIT; pero esta Legislación requiere de muchos trámites previos a su emisión, ya que se trata de hacerlos lo más accesibles para los Estados Miembros.

Tanto los Convenios, como las Recomendaciones, son aprobados por la Conferencia Anual de la Organización; pero, para que esto suceda, el proceso es largo, y hasta complicado.

El proceso inicia cuando alguno de los tres grupos que integran el Consejo Administrativo propone, en

su seno, la creación de alguno de los instrumentos de normatividad de que se trate.

Cada uno de los Convenios incluye un artículo, que señala en qué casos y en qué forma un Estado puede denunciar dicho Convenio.

Por lo general, se establece que el Convenio puede ser denunciado en plazos de diez años, contados desde la fecha en que el Convenio entró en vigor por primera vez.

Los Convenios ratificados por México se anexarán al final del capítulo, ya que sería un material muy extenso para esta tesis.

Tanto los Convenios, como las Recomendaciones, son aprobados por la Conferencia anual de la Organización; pero, para que esto ocurra, como ya se dijo el proceso es largo, y hasta complicado, según trataremos de explicar a continuación.

La realidad es que, en ocasiones, resultará difícil saber de quién partió la idea original del contenido de algún convenio o recomendación, pero se requiere que la persona que tuvo la idea la transmita, por los medios idóneos, para que llegue a la Oficina Internacional del Trabajo y al Consejo Administrativo de la OIT.

El proceso se inicia cuando alguno de los miembros que integran la OIT proponen, en su seno, la creación de alguno de los instrumentos de normatividad.

Por supuesto, antes de llegar a la OIT, la idea ha seguido un proceso interno en el país de origen; las circunstancias de relaciones en el país entre los trabajadores, sus sindicatos y sus centrales, los empleadores y sus organismos y de ambos con el Gobierno, facilitarán o dificultarán, según el caso, que la idea prospere y logre ser llevada ante el Consejo de Administración.

También existe la posibilidad de que alguna de las organizaciones sindicales, o de los organismos internacionales, promueva la creación de un Convenio, en cuyo caso, al igual que en el anterior, hay que dirigir la solicitud de que se incluya el proyecto en la orden del día de la Conferencia Anual, que, como se recordará, es una de las facultades del Consejo de Administración.

Recibido el proyecto, el Consejo de Administración solicita de la Oficina Internacional del Trabajo que, con la intervención de sus expertos, se haga un estudio comparativo de las leyes, usos y costumbres, que sobre el tema existan en los diversos Estados Miembros.(1)

Realizado este estudio, conocido como "informe sobre legislación y prácticas", el Consejo de Administración decide si es procedente, o no, continuar con el proceso sobre el Convenio solicitado (2).

(1) Fernández Saralegui, Susana y Cristina Malena, La OIT en la Política Mundial, Buenos Aires. Ed. Paidós.1976, Pp. 75.

(2) Canton Möller, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho Internacional del Trabajo. México, 1990. Pp. 40.

Si la decisión es favorable, la Oficina prepara otro estudio, aun más detallado, y elabora una especie de anteproyecto, en forma de cuestionario, que se envía a los Estados Miembros, cuando menos con un año de anticipación a la Conferencia, en la que se pretenda sea examinado. Los gobiernos disponen de cuatro meses para hacer el estudio correspondiente y remiten sus respuestas al cuestionario, cuando menos ochos meses antes de la Conferencia; aunque no es obligatorio para los gobiernos, durante esos cuatro meses de que disponen, han de consultar con las organizaciones de trabajadores y de empleadores al respecto (3).

Con base en las respuestas gubernamentales recibidas, la Oficina prepara un informe con las posibles disposiciones, llamado "Conclusiones propuestas con vistas a la adopción de un Convenio o Recomendación", que viene a ser un verdadero proyecto de los mismos; este proyecto nuevamente es enviado a los gobiernos, cuatro meses antes a la Conferencia. El tema está listo para lo que se conoce como "primera discusión" (4).

(3) Canton Möller, Miguel. Opus citatum. Pp. 41.

(4) Canton Möller, Miguel. Opus citatum. Pp. 42.

En forma normal, cuando la Conferencia está reunida, designan una Comisión, para que examine el proyecto de que se trate; esta Comisión, compuesta en forma tripartita, se reúne y en cada ocasión, quienes la presiden establecen una votación ponderada, estableciendo el coeficiente de votos presentes, con el objeto de que cada representación, Gobierno, Trabajadores y Empleadores, tengan un peso igual de voto. La Comisión, desde luego, puede hacer las modificaciones pertinentes, reformas o propuestas, respecto al proyecto de que se esté tratando.

El paso siguiente es presentar tal resultado al Pleno de la Conferencia y es normal que adicione una propuesta, para que el asunto sea incluido en la orden del día de la Conferencia del siguiente año, a fin de que sea entonces cuando se resuelva si se toma, o no, el acuerdo de emitir el Convenio o la Recomendación en curso.

Claro está que puede darse el caso de que la Comisión no llegue a un acuerdo, en cuya hipótesis así lo hace saber y al iniciarse la siguiente Conferencia, deberá turnarse el asunto a la misma Comisión.

Hecho lo anterior, la Oficina prepara un nuevo proyecto de Convenio o Recomendación, que, en los dos meses siguientes a la clausura de la Conferencia, es enviado a los gobiernos de los Estados Miembros. Estos disponen de tres meses para sugerir enmiendas, reformas o formular otras propuestas. Con el resultado, la Oficina prepara un informe final, que es enviado a los gobiernos, con tres meses de anticipación a la reunión de la Conferencia.

Una vez reunida la Conferencia, se procede a turnar el asunto a una Comisión tripartita, para que examine de nuevo el proyecto y el texto acordado por ella se somete al Pleno para su aprobación, la que, en ese caso, debe ser de mayoría de dos tercios de los votos presentes; si esto es así, queda adaptado el Convenio o la Recomendación.

Solamente en caso de "asuntos de especial urgencia o cuando lo justifiquen otras circunstancias", puede dejarse de llevar a la doble discusión del tema; en este supuesto, el Consejo de Administración, por mayoría de tres quintos de los votos, puede decidir que se realice una sola discusión, es decir, que se resuelva en la primera Conferencia, a la que se sometió el proyecto.

Cabe aclarar que esto solamente ha sucedido cuando se trata de recesión de Convenios, cuya revisión no se apartaba mucho del texto original o adoptar normas de trabajo marítimo.

3.1. CONVENIOS Y RECOMENDACIONES DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

Una vez aprobado el Convenio o la Recomendación, el Director General de la OIT y el Secretario General firman el proyecto en los idiomas oficiales de la OIT, y lo remiten a los gobiernos de los Estados Miembros, para que procedan a su aprobación por conducto de los órganos autorizados por la legislación nacional, que, en el caso de México, es el Senado de la República, artículo 133 de la Constitución Mexicana y, posteriormente, se envía una copia autorizada al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, para su conocimiento y registro.

Esta aprobación por las autoridades competentes de los Estados Miembros está contemplada en el Artículo 19 de la Constitución de la OIT.

Si el Convenio no es ratificado, o no ha recibido la Recomendación, está previsto que el gobierno de ese Estado debe informar a la OIT las medidas que se están tomando para una probable aprobación posterior; en el caso de que sí se hubiere aprobado, los gobiernos deberán informar sobre las medidas que se toman para su cumplimiento (Art. 22).

Pero es factible que alguna de las organizaciones de trabajadores, o empleadores, presente ante el Consejo de Administración una "reclamación", porque el gobierno no hubiere tomado acción para cumplir el convenio o la recomendación (Arts. 24 y 25 de la Constitución).

También existe la posibilidad de que un Estado Miembro presente "reclamación", si se unieran dos Estados, por incumplimiento de un Convenio o Recomendación, que los dos hubieren ratificado; esta reclamación puede iniciarse, de oficio, también por el Consejo de Administración o por queja de algún Delegado a la Conferencia, como así lo establece el Artículo 26.

Cada uno de los Convenios incluye un artículo que señala en qué casos y en qué forma un Estado puede denunciar dicho Convenio. Por lo general, se establece que el Convenio puede ser denunciado en plazos de diez años, contados desde la fecha en que el Convenio entró en vigor por primera vez.

NOTA: Toda la información sobre la forma del proceso mencionada, es tomada de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, actualizada.

3.2. MEXICO Y LA LEGISLACION INTERNACIONAL.

Los Tratados y, en su caso, los Convenios, debidamente ratificados por un país, lo vinculan y obligan a su cumplimiento. Tal es la situación de los Convenios de la OIT, debidamente ratificados por cualquier país.

En México, para que un Tratado o Convenio Internacional tenga validez en nuestro país, debe ser aprobado por el Senado de la República, promulgado y publicado en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, aunque la firma del mismo corre a cargo del Presidente de la República.

EL artículo 123 de la Constitución Mexicana de 5 de febrero de 1917, por primera vez en LA HISTORIA DEL DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA PREVENSIÓN SOCIAL, y en otras disposiciones concernientes al Derecho Agrario y al Derecho Económico, define la actitud del Estado Burgués en favor de los débiles, precisamente en la Ley Fundamental o super ley.

A partir de la vigencia de nuestra Constitución, los principios relativos al trabajo y a la previsión social encontraron su aplicación, no solamente en la República Mexicana, sino que tuvieron también una acogida internacional en el Tratado de Versalles, de 28 de junio de 1919, y al consignarse en Constituciones políticas de otros países, que la adoptaron.

Samuel Gompers, President Of the America Federation of Labor y Prominente Mensajero del Derecho Social Mexicano de 1917, los impuso en el Tratado de Versalles, citado.

El derecho social, como está en nuestra Constitución de 1917, ofrece todavía más ventajas que lo reproducido en otras Constituciones, y que la Doctrina Europea considera sólo una protección de los débiles contra los poderosos. En cambio, el Derecho Social Mexicano se identifica con la justicia social para del Derecho Agrario (Art. 27) y el Derecho del Trabajo (Art. 123), en su función reivindicatoria.

El Derecho del Trabajo se revela como la expresión de las normas protectoras, para suprimir las

desigualdades en los beneficios del trabajo, al mismo tiempo que una captación de los principios de reivindicación de los trabajadores para la socialización de la propiedad de las tierras y el capital.

Esta es la razón por la que nuestro Derecho del Trabajo es superior, en su contenido y en su finalidad, a los principios consagrados en otras legislaciones, lo que explica, también, su influencia en la clase obrera, ya que va más lejos que la doctrina de los juristas, sociólogos y filósofos (Radbruch, Gurtuitch, De la Cueva, Campillo, Mendieta y Nuñez, González Díaz Lombardo, García Ramírez y Fix Zamudio), quienes no ven en el Derecho Social sino reglas de protección, limitadas a realizar el equilibrio entre débiles y poderosos y entre trabajadores y patrones, pero soslayan la reivindicación.

Nuestro artículo 123, precepto social fundamental de la Constitución, se incorpora en el Derecho Internacional, que utilizó de sus normas sociales para proteger a los trabajadores y garantizar sus derechos.(5)

(5) Barroso Figueroa, José. Derecho Internacional de la Trabajo, Ed. Porrúa, México-españa, 1978, Pp. 83.

Ya hemos demostrado su influencia y la adopción de sus textos en el Tratado de Versalles, precisando:

"...La primera Constitución no sólo en el Continente Americano, sino en el mundo entero, que estableció reglas sociales para la clase obrera fue la nuestra de 1917. Y esto nos hace pensar en su influencia en el Tratado Versalles de 1919 y en las Constituciones Políticas que entraron en vigor posteriormente y que establecieron las mismas clases de garantías" (6).

Y agregamos categóricamente:

"Nuestra Constitución tuvo el mérito de recoger no solamente las aspiraciones del proletariado mexicano, sino también las del proletariado universal. No nos extrañó ver que los constituyentes de otros países que, después de la Constitución, quisieron establecer para sus países las bases del nuevo Derecho Social, la tomaron como fuente de inspiración." (Alberto Trueba Urbina, El artículo 123, México, 1943). (7)

(6) Trueba Urbina, Alberto. Derecho Social Mexicano. Ed. Porrúa. México. 1978. Pp. 26.

(7) Trueba Urbina, Alberto. Opus citatum. Pp. 27.

Por esto, afirmamos que, después de la Primera Guerra Mundial, que terminó con la firma del Tratado de Versalles, los constituyentes latinoamericanos y europeos, al momento de elaborar sus Constituciones, se dieron cuenta de que las disposiciones contenidas en el Tratado habían sido perfectamente descritas con anterioridad en la Constitución Mexicana, en sus normas sociales (8).

Es así que, insistimos, que esta tesis sobre nuestra influencia ejercida por la Constitución Mexicana de 1917, sobre el Tratado de Versalles y, más tarde, sobre otras Constituciones, partiendo del hecho de que aquéllos participaron en la elaboración de la Parte XIII del Tratado, tenían un exacto conocimiento de nuestra Constitución. La prioridad de ésta es ahora reconocida por europeos y mexicanos, como lo justificamos más adelante (9).

(8) Canton Möller, Miguel. Intyroducción al Estudio del Derecho Internacional del Trabajo. México 1990. Pp. 43.

(9) Canton Möller, Miguel. Opus citatum. Pp. 44.

Si la comparación entre la Constitución y el Tratado ofrece una semejanza entre los dos, se debe a la participación en las decisiones en el Tratado, de Samuel Gompers, Presidente del American Federation of Labor, quien había insistido ante el Presidente de los Estados Unidos de América para que los trabajadores participaran en la Conferencia de Paz.

Samuel Gompers conocía bien nuestro proceso revolucionario, así como nuestra legislación social, anterior a la Constitución de 1917, sobre todo el acuerdo de 17 de febrero de 1915 entre el gobierno revolucionario de Venustiano Carranza y la organización sindical "Casa del Obrero Mundial". Este pacto enfocaba obligación, por parte del gobierno revolucionario, de poner en vigor leyes para el mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores, así como su participación activa como combatientes.

Por otra parte, Samuel Gompers sostenía una correspondencia estrecha con líderes de sindicatos obreros mexicanos, así como con periodistas, como el Dr. Atl (Rosendo Salazar y José G. Escobedo, *Las Pugnas de la Gleba*, México, 1922).

Sin duda alguna, Samuel Gompers conocía bien nuestra Constitución de 1917, así como el Ministro del interior de los Estados Unidos, no solamente por las consecuencias que tendría para la propiedad privada de los residentes americanos, sino sobre todo a causa de los grandes intereses, invertidos en la industria petrolera (10).

(10) Fernández Saralegui, Susana y Cristina Malena. La OIT en la Política Mundial, Buenos aires. Ed. Paidós. 1976. Pp. 80.

3.3. CONVENIOS RATIFICADOS POR MEXICO.

Nuestro País, como miembro de la Organización Internacional del Trabajo, ha ratificado numerosos Convenios emitidos por ésta; trataremos de analizar algunos, ya que el hacerlo con todos sería interminable.

Para comenzar, señalaremos que, entre estos convenios los hay relativos a diferentes aspectos de la relación laboral; por ello separamos los mismos por tema; entre los relativos a la Seguridad Social, se encuentran los Convenios números 12, 13, 16, 17, 19, 42, 102, 120 y 124.

Convenio No. 12; SOBRE LA INDEMNIZACION POR ACCIDENTES DEL TRABAJO (AGRICULTURA), 1921; ratificado por México 01:11:37.

Convenio No. 13; SOBRE LA CERUSA (PINTURA), 1921; ratificado por México 07:01:38.

Convenio No. 16; SOBRE EL EXAMEN MEDICO DE LOS MENORES (TRABAJO MARITIMO), 1921; ratificado por México 09:03:38.

Convenio No. 17; SOBRE LA INDEMNIZACION POR ACCIDENTES DEL TRABAJO, 1925; ratificado por México 12:05:34.

Convenio No. 19; SOBRE LA IGUALDAD DE TRATO (ACCIDENTES DEL TRABAJO), 1925; ratificado por México 12:05:34.

Convenio No. 42; SOBRE LAS ENFERMEDADES PROFESIONALES (REVISADO), 1934; ratificado por México 20:05:37.

Convenio No. 102; SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL (NORMA MINIMA), 1952; ratificado por México 12:10:61:

Convenio No. 120; SOBRE LA HIGIENE (COMERCIO Y OFICINAS), 1964; ratificado por México 18:06:68.

Convenio No. 124: SOBRE EL EXAMEN MEDICO DE LOS MENORES (TRABAJO SUBTERRANEO), 1965; ratificado por México 29:08:68.

Relacionados con las jornadas de trabajo son los números 6, 14, 30, 46, 49, 52, 63, 105, 106 y 116.

Convenio No. 6; SOBRE EL TRABAJO NOCTURNO DE LOS MENORES (INDUSTRIA), 1919; ratificado por México 20:05:37.

Convenio No. 14; SOBRE EL DESCANSO SEMANAL (INDUSTRIA), 1921; ratificado por México 07:01:38.

Convenio No. 30; SOBRE LAS HORAS DE TRABAJO (COMERCIO Y OFICINAS), 1930; ratificado por México 12:05:34.

Convenio No. 46; SOBRE LAS HORAS DE TRABAJO (MINAS DE CARBON; REVISADO), 1935; ratificado por México 01:09:39.

Convenio No. 49; SOBRE LA REDUCCION DE LAS HORAS DE TRABAJO (FABRICAS DE BOTELLAS), 1935; ratificado por México 21:02:38.

Convenio No. 52; SOBRE LAS VACACIONES PAGADAS, 1936; ratificado por México 09:03:38.

Convenio No. 63; SOBRE ESTADISTICAS DE SALARIOS Y HORAS DE TRABAJO, 1938; ratificado por México 16:07:42.

Convenio No. 105; SOBRE LA ABOLICION DEL TRABAJO FORZOSO, 1957; ratificado por México 01:06:59.

Convenio No. 106; SOBRE EL DESCANSO SEMANAL (COMERCIO Y OFICINAS) 1957; ratificado por México 01:06:59.

Convenio No. 116; SOBRE LA REVISION DE LOS ARTICULOS FINALES, 1961; ratificado por México 03:11:66.

Con relación al tema salarial, aparecen los Convenios 26, 63, 95 y 99.

Convenio No. 26; SOBRE LOS METODOS PARA LA FIJACION DE SALARIOS MINIMOS, 1928; ratificado por México 12:05:34.

Convenio No. 63; SOBRE ESTADISTICAS DE SALARIOS Y HORAS DE TRABAJO, 1938; ratificado por México 16:07:42.

Convenio No. 95; SOBRE LA PROTECCION DEL SALARIO, 1949; ratificado por México 27:09:55.

Convenio No. 99; SOBRE LOS METODOS PARA LA FIJACION DE SALARIOS MINIMOS (AGRICULTURA), 1951; ratificado por México 23:08:52.

Para el trabajo de menores, hemos ratificado los números 6, 7, 90, 111 y 124.

Convenio No. 6; SOBRE EL TRABAJO NOCTURNO DE LOS MENORES (INDUSTRIA), 1919; ratificado por México 20:05:37.

Convenio No. 7; SOBRE LA EDAD MINIMA (TRABAJO MARITIMO), 1920; ratificado por México 17:08:48.

Convenio No. 90; SOBRE EL TRABAJO NOCTURNO DE LOS MENORES (INDUSTRIA), 1948; ratificado por México 20:06:56.

Convenio No. 111; SOBRE LA DISCRIMINACION (EMPLEO Y OCUPACION), 1958; ratificado por México 11:09:61.

Convenio No. 124; SOBRE EL EXAMEN MEDICO DE LOS MENORES (TRABAJO SUBTERRANEO), 1965; ratificado por México 29:08:68.

Para los trabajadores marítimos, se han ratificado los Convenios 9, 22, 23, 27, 32, 53, 54, 55, 58, 112 y 123.

Convenio No. 9; SOBRE LA COLOCACION DE LA GENTE DEL MAR, 1920; ratificado por México 01:09:39.

Convenio No. 22; SOBRE EL CONTRATO DE ENROLAMIENTO DE LA GENTE DE MAR, 1926; ratificado por México 12:05:34.

Convenio no. 23; SOBRE LA REPATRIACION DE LA GENTE DE MAR, 1926; ratificado por México 12:05:34.

Convenio No. 27; SOBREINDICACION DEL PESO EN LOS FARDOS TRANSPORTADOS POR BARCO, 1929; ratificado por México 12:05:34.

Convenio No. 32; SOBRE LA PROTECCION DE LOS CARGADORES DE MUELLE CONTRA LOS ACCIDENTES, 1932; ratificado por México 12:05:34.

Convenio No. 53; SOBRE LOS CERTIFICADOS DE CAPACIDAD DE LOS OFICIALES, 1936; ratificado por México 01:09:39.

Convenio No. 54; SOBRE LAS VACACIONES PAGADAS DE LA GENTE DE MAR, 1936; ratificado por México 12:06:42.

Convenio No. 55; SOBRE LAS OBLIGACIONES DEL ARMADOR EN CASO DE ENFERMEDAD O ACCIDENTES DE LA GENTE DE MAR, 1936; ratificado por México 15:09:39.

Convenio No. 58; SOBRE LA EDAD MINIMA (TRABAJO MARITIMO), 1936; ratificado por México 18:07:52.

Convenio No. 112; SOBRE LA EDAD MINIMA (PESCADORES), 1959; ratificado por México 09:08:61.

Convenio No. 123; SOBRE LA EDAD MINIMA (TRABAJO SUBTERRANEO), ratificado por México 29:08:68.

Relativos al empleo 8 y 34.

Convenio No. 8; SOBRE LAS INDEMNIZACIONES DE DESEMPLEO (NAUFRAGIO), 1920; ratificado por México 20:05:37.

Convenio No. 34; SOBRE LAS AGENCIAS RETRIBUIDAS DE COLOCACION, 1933; ratificado por México 21:02:38.

Respecto a sindicación. El número 87.

Convenio No. 87; SOBRE LA LIBERTAD SINDICAL Y LA PROTECCION DEL DERECHO DE SINDICACION, 1948; ratificado por México 01:04:50.

Por último, de los que tocan temas diversos, tenemos los números 13, 21, 29, 43, 62, 80, 105, 107 y 110.

Convenio No. 13; SOBRE LA CERUSA (PINTURA), 1921; ratificado por México 07:01:38.

Convenio No. 21; SOBRE LA INSPECCION DE LOS EMIGRANTES, 1926, ratificado por México 09:03:38.

Convenio No. 29; SOBRE EL TRABAJO FORZOSO, 1930; ratificado por México 12:05:34.

Convenio No. 43; SOBRE LAS FABRICAS DE VIDRIO, 1934; ratificado por México 09:03:38.

Convenio No. 62; SOBRE LAS PRESCRIPCIONES DE SEGURIDAD (EDIFICACION), 1937; ratificado por México 04:07:41.

Convenio No. 80; SOBRE LA REVISION DE LOS ARTICULOS FINALES, 1946; ratificado por México 20:04:48.

Convenio No. 105; SOBRE LA ABOLICION DEL TRABAJO FORZOSO, 1957; ratificado por México 01:06:59.

Convenio No. 107; SOBRE POBLACIONES INDIGENAS Y TRIBUALES, 1957; ratificado por México 01:06:59.

Convenio No. 110; SOBRE LAS PLANTACIONES Y PROTOCOLO, 1982; ratificado por México 20:06:60.

Por supuesto que todos fueron sometidos a la consideración del Senado de la República y aprobados, por lo que tienen rango constitucional y deben ser reglamentados para su debido cumplimiento; pero la mayoría de las disposiciones relativas ya se encuentra en nuestra Ley Federal del Trabajo, así como en la Ley del Seguro Social y su Reglamento, así como la Ley Burocrática.

El contenido de cada uno de estos convenios varia en número de cláusulas y no es necesario transcribirlo; quien desee consultarlos, puede obtener

información relativa tanto de la Oficina Internacional del Trabajo que funciona en la Ciudad de México, como en la Secretaría de Trabajo y Prevención Social o en la Biblioteca del Congreso.

Por ejemplo, el caso Convenio 87, relativo a la libertad Sindical. El Convenio tiene un total de 21 artículos, fue aprobado en la Trigésima Primera Conferencia Internacional del Trabajo en 1948, celebrada en la Ciudad de San Francisco, California, Estados Unidos de Norteamérica, y entró en vigor el 4 de julio de 1950.

El contenido de este Tratado es garantizar a trabajadores y empleadores el derecho de asociarse, para la defensa de sus intereses de clase; además, permite a los trabajadores elegir a sus representantes y para ambos factores, establece la posibilidad de formar federaciones y confederaciones.

Nuestra Ley Federal del Trabajo cumple con el convenio en sus Artículos 357, 359, 374 y 381, permite la formación de sindicatos sin previa autorización, autoriza a los trabajadores a reglamentarse como más convenga a sus intereses. Es decir, legalmente está cumpliendo el convenio.

La libertad sindical, entendida como la posibilidad de organización de los trabajadores y de los empleadores, que nuestra Ley llama patrones, está plenamente garantizada en México; se cumple con el convenio y se llena uno de los objetivos buscados por los Constituyentes de Querétaro, cuando redactaron la fracción XVI de Artículo 123 de nuestra Constitución.

En su mayor parte, las normas internacionales del trabajo son de aplicación general y, a veces, incluso se especifica que deberán aplicarse sin distinción de nacionalidad. Sin embargo, existen cinco Convenios (números 19, 48, 97, 118 y 143) y cuatro Recomendaciones (números 25, 86, 100 y 151), que se refieren exclusivamente a los trabajadores migratorios.

Al respecto, cabe distinguir dos principales grupos de normas.

Un primer grupo (Convenios números 19, 48 y 118, y Recomendación número 25) tiene por finalidad garantizar la igualdad de trato en seguridad social, comenzando por la indemnización en caso de accidente y el

mantenimiento de derechos a pensión de los trabajadores migrantes.

El objetivo consiste en proteger una amplia variedad de derechos humanos de esos trabajadores y alentar políticas oficiales - con la participación activa de las organizaciones de empleadores y trabajadores - en todas las cuestiones relacionadas con los trabajadores migratorios, desde su contratación hasta su reasentamiento. Las normas más recientes, el Convenio Número 143 y la Recomendación Número 151, adoptados en 1975, que completan las adoptadas en 1949 (Convenio número 97 y Recomendación número 86), se refieren a la obligación de respetar los derechos humanos básicos de los trabajadores migrantes, incluidos los derechos sindicales, la supresión del tráfico clandestino de esos trabajadores y su empleo en condiciones normales, así como determinados principios de política social, que contribuyen al bienestar de los trabajadores migratorios y sus familias. No los ha aprobado el gobierno de México pero se hace la referencia para su posible ratificación. México todavía no los ratifica, ni aprueban porque están en estudio y hay algunos párrafos en los que no están de acuerdo.

C A P I T U L O C U A R T O .

4. LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO FRENTE A SUS TRABAJADORES MIGRATORIOS.

Según Carlos Marx, el Capitalismo dispone de un ejército de reserva laboral, que son los desempleados (1).

Pero tal vez debiéramos incluir dentro de esa reserva a los trabajadores que migran en busca de empleo.

La OIT ha considerado que el fenómeno de la migración tiene su origen en la injusta distribución de los ingresos y de la división internacional del trabajo y que, por lo mismo, su solución exige una acción internacional concertada, para asegurar un desarrollo equilibrado entre las naciones, que son Estados Unidos y México y, asimismo, ha reconocido que la magnitud y las proporciones que, en nuestro tiempo, han adquirido las migraciones de trabajadores, obligan a una activa y creciente cooperación internacional, tanto en el plano bilateral, como multilateral.

(1) Canto Möller, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho Internacional del Trabajo. México. 1990. 45 Pag.

En Europa, se ha dado la migración laboral desde hace muchos años, y siempre ha estado considerada dentro de los límites de la legitimidad.

Los principales países expulsores de trabajadores migrantes han sido España, Italia, Turquía, particularmente; así como algunos de los países del norte de África.

Los mayores receptores han sido Alemania, Los Países Bajos y Suecia; Francia, que también asimila muchos migrantes, recibe en forma especial a los marroquíes, que, para estos efectos, la siguen considerando la metrópoli.

La situación general de los miembros de la Comunidad Europea que se venía presentando desde la postguerra, estaba cambiando en forma importante, encontrándose ya algunos desempleados en Bélgica y Alemania, así como en Francia, lo que dió origen a que comenzaran a aparecer algunas restricciones en esos países, para recibir a trabajadores extranjeros.(2)

(2) Francisco Alba. Indocumentados: Mitos y Realidades. Centro de Estudios Internacionales; Colegio de México. México, 1979. Pp. 23.

Estas migraciones de trabajadores, siempre realizadas bajo contrataciones y con la anuencia de los gobiernos, son considerados como "migraciones reguladas" y estan previstas en los Convenios y Recomendaciones de la OIT.

El Capitalismo, como sistema económico, tiende a producir su reserva de mano de obra; esto puede explicar el fenómeno actual de la migración laboral en América.

En forma incipiente, México y los demás países latinoamericanos se encuentran con organización de tipo capitalista y están ligados a la economía mundial dentro de ese ámbito.

Por cuanto hace a la parte norte del hemisferio, incluidas algunas de las naciones de América Central, y México, en forma muy particular, la mira ha sido, y desgraciadamente sigue siendo, el atractivo del dólar, el que mueve a gran cantidad de trabajadores con rumbo al norte.(3)

(3) Jorge A. Bustamente Emigración Indocumentada a los Estados Unidos. Colegio de México. México. 1979. Pp. 24.

Como para el curso que estamos atendiendo, la parte más importante resulta nuestro propio país, México, trataremos con especial detalle cuál sea la situación que se viene dando en estos aspectos migratorios.

También se especificarán cuáles sean los convenios con los Estados Unidos y México que se han ratificado, al igual que las Recomendaciones y que, a su vez, nos son acatados por Estados Unidos, y, a pesar de que hay un Organismo Internacional cuya normatividad es proteger a los trabajadores migratorios de cualquier nacionalidad, parece ser que es nula su intervención para el cumplimiento de estos Convenios y Recomendaciones de tales naciones: México y Estados Unidos.

Al empleo del vocablo "inmigrante", puesto que éste se refiere a aquel sujeto que llega a un sitio o país determinado con el ánimo de radicarse ahí, y en cualquier caso del migrante, sea legal o ilegal, sólo van a países extranjeros con el afán de trabajar y ganar por su esfuerzo un poco más de subsistencia económica; esto es, enarbolan bandera como derecho al trabajo, prerrogativa ineludible de todo hombre de cualquier parte

del mundo, y probadamente se sabe que regresan después de lapsos de tiempo, que casi siempre son mayores a seis meses.

Con amplitud se acepta que este fenómeno se relaciona, fundamentalmente, con la situación que guarda el empleo en distintos países; de ahí que se llega a pensar, como solución para ello, incrementar las fuentes de empleo.

Esto es, el problema migratorio no se da sólo en relación con México y los Estados Unidos de Norteamérica, sino que es general en todos los países subdesarrollados, y quienes forman, o no, parte del ejército de reserva de mano de obra, necesario para el crecimiento de los países centrales.

"La migración de la transferencia de domicilio para otro Estado o territorio, con intención o sin ella, de regresar a la patria, supone el establecimiento más o menos durable en un país o territorio extranjero".

"Así entonces, el país del cual sale ese individuo lo considera como emigrante, denominándosele a este fenómeno de emigración. Por tanto, inmigración se ha dado a llamar al concepto que abarca a las dos anteriores aseveraciones, así como a todo lo relativo con el movimiento humano de un lugar a otro". (4)

(4) Bustamante Jorge, A. Emigración Indocumentada a los Estados Unidos. Colegio de México. México, 1979. Pags. 25,28.

"La emigración es un fenómeno social, económico y político, que consiste en el abandono de su patria por parte del individuo, en su familia en sí, para ir a establecerse en otro país o territorio. Agregamos que el concepto de la emigración va íntimamente ligado al de la inmigración, toda vez que la salida de individuos o familias de un país o territorio, produce la entrada de los mismos en otro Estado o país" (5).

La OIT ha considerado que el fenómeno de la Migración tiene su origen en la injusta distribución de los ingresos de la división internacional del trabajo y, por lo mismo, su solución exige una acción, también internacional, concertada para un desarrollo equilibrado entre las naciones y, asimismo, ha reconocido que la magnitud y las proporciones que, en nuestro tiempo, han adquirido las migraciones de trabajadores, obligan a una activa y creciente cooperación internacional, tanto en el plano bilateral, como en el multinacional (6).

(5) El Empleo en el Mundo 1995, Un informe de la OIT, TURIN.

(6) Gómez Arnau, Remedio. México y la Protección de sus nacionales en Estados Unidos. Primera Edición, U.N.A.M. México. 1990. Pags. 40,50.

Tan está relacionado el fenómeno de la migración laboral con las condiciones de empleo, que la OIT ha solicitado la colaboración del Programa Mundial del Empleo de las Naciones Unidas, para poder determinar el vínculo existente entre ambos fenómenos incluidos en el desarrollo.(7)

Por otra parte, también en reconocimiento de la importancia del problema migratorio, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y la Comisión de Derechos Humanos han emitido resoluciones en contra del tráfico ilícito y clandestino de los trabajadores migrantes, que constituye una forma de explotación de la mano de obra (8).

(7) Bustamante Jorge, A. Emigración Indocumentada a los Estados Unidos. Colegio de México. México, 1979. Pags. 31,32.

(8) Gómez Arnau, Remedio. Opus citatum. Pp. 60.

Existen, desde luego, condiciones de hecho entre Estados y México, que permiten el traslado de trabajadores de uno a otro país, bajo estipulaciones sobre salarios, jornadas, repatriación y demás requisitos contractuales, pero también se da el caso de grandes núcleos de trabajadores que, por la necesidad de obtener trabajo, traspasan las fronteras de algún país, convirtiéndose, en forma automática, en ilegales, situándose así en la posibilidad, muchas veces realizada, de ser explotados y sufrir abusos de los empleadores, por falta de protección legal o contractual.

4.1. LAS MIGRACIONES LABORALES EN EUROPA.

En Europa, se ha dado la migración laboral desde hace muchos años, y siempre ha estado considerada dentro de los límites de la legitimidad.

Los principales países expulsores de trabajadores migrantes han sido los de la zona mediterránea, particularmente España, Italia, Turquía, así como algunos de los países del norte de África. Los mayores receptores han sido Alemania, los Países Bajos y Suecia; Francia, que también asimila muchos migrantes, recibe en forma especial a los marroquíes.

Las facilidades para estos movimientos migratorios se daban con mucha frecuencia; no existían limitaciones, puesto que los países receptores siempre han tenido más puestos de trabajo que sus propias poblaciones; se da el caso de Suecia, que tiene casi el cincuenta por ciento más de puestos de trabajo, que su disponibilidad nacional de mano de obra.

Según los reportes sobre los problemas de mano de obra en la Comunidad Europea, redactados por la Comisión de Comunidades Europeas de Cooperación, formada por expertos de los ministros de trabajo, así como por los expertos de las Organizaciones Profesionales de Trabajadores y de Empleadores, la situación general de los países miembros de esa Comunidad, que venía presentando desde la postguerra, estaba cambiando en forma importante, encontrándose ya algunos desempleados en Bélgica, Alemania y Francia, lo que dió origen a que comenzaran a aparecer algunas restricciones en esos países para recibir a trabajadores extranjeros (9).

(9) Gómez Arnau, Remedio. Opus citada. Pp. 64.

Estas migraciones de trabajadores, siempre realizadas bajo contrataciones y con la anuencia de los gobiernos respectivos, son consideradas como "migraciones reguladas" y están previstas en los Convenios y Recomendaciones de la OIT.

En cambio, las otras migraciones, las de núcleos, más o menos numerosos, que cruzan las fronteras de los países sin convenios bilaterales o multilaterales, sin documentación apropiada, son considerados como "migraciones abusivas".

Para efectos de nuestro estudio, podemos señalar la existencia de los siguientes Convenios que ya fueron citados en el capítulo tercero con fechas de cuando se ratificaron por México:

CONVENIO NUMERO 21. Relativo a la simplificación de la inspección a los inmigrantes a bordo de buques.

CONVENIO NUMERO 48. Se refiere a la organización de un régimen internacional, para la conservación de los derechos de seguros de invalidez, vejez y muerte.

CONVENIO NUMERO 66. Sobre reclutamiento, colocación y condiciones de trabajo de los migrantes.

CONVENIO NUMERO 97. (Revisión de 1949) que establece la obligación del Estado que lo suscriba, de poner a disposición de la O.I.T., o de otro Estado Miembro que lo solicite, la información acerca de políticas y legislación nacionales sobre condiciones de trabajo y de vida de migrantes, así como la existencia de acuerdos generales o especiales en la materia.

CONVENIO NUMERO 110. Señala las formas de reclutamiento de migrantes, con los exámenes médicos, anticipo de salarios y otras condiciones relativas.

CONVENIO NUMERO 117. Está referido en lo general al desarrollo social, pero que, para el caso de los migrantes, señala la obligación de hacer estudios y comunicarlos a la O.I.T. sobre las causas y efectos de los movimientos migratorios, así como la forma de celebrar acuerdos al respecto de las migraciones.

Además de estos Convenios, también se han expedido las siguientes Recomendaciones:

RECOMENDACION NUM. 19, que establece la conveniencia de informar a la Oficina Internacional del Trabajo sobre la estadística relativa a la emigración, inmigración, repatriación y tránsito de migrantes.

RECOMENDACION NUM. 26, sobre la conveniencia de que una mujer debidamente capacitada concorra, cuando entre los migrantes se encuentren mujeres en número de quince o más, para darles asistencia moral y material, a bordo de los buques.

RECOMENDACION NUM. 61, que contiene como recomendaciones lo mismo que se establece en el Convenio 66, para los países que no lo hubieren ratificado.

RECOMENDACION NUM. 62, que establece la conveniencia de colaboración entre los Estados para reclutamiento, colocación y condiciones de trabajo de los migrantes.

RECOMENDACION NUM. 86, (revisada en 1949) que señala la forma de ayuda a migrantes internacionales, ya sea laborales, refugiados o desplazados.

RECOMENDACION NUM. 100, que señala la conveniencia de dar protección a los migrantes, durante los viajes de ida y vuelta.

Adicionalmente, la OIT, durante sus Conferencias anuales, ha tomado algunas resoluciones, de las que, teniendo el carácter de Convenios o Recomendaciones, destacan las que se refieren a promover la igualdad de los trabajadores migrantes en todas las cuestiones sociales y laborales (1971), la relativa a la inmigración (1936), la que se refiere a la protección de los derechos de seguridad social de los trabajadores migrantes (1952), la de seguridad social para los trabajadores migrantes y no nacionales (1961).

4.2. LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS EN AMERICA LATINA.

El Capitalismo, como sistema económico, tiende a producir su reserva de mano de obra; esto puede explicar el fenómeno actual de la migración laboral en América Latina.

Aunque en forma incipiente, México y los demás países latinoamericanos se encuentran con organización de tipo capitalista, y están ligados a la economía mundial dentro de ese ámbito.

Es así que, cuando surge un estado económico de mayor desarrollo en un país vecino o cercano, la mano de obra tiende a trasladarse hacia allí, en busca de mejoría económica más inmediata, cuando menos así se presume.

Por cuanto hace a la parte norte del hemisferio, incluidas para el caso algunas naciones de América Central, y México en forma muy particular, la mira ha sido y desgraciadamente sigue siendo el atractivo del dólar, el que mueve a gran cantidad de trabajadores con rumbo al norte. Los Estados Unidos de América constituye la meta ansiada, sin medir el riesgo y los problemas y dificultades.

Como, para el curso que estamos atendiendo, la parte más importante resulta nuestro propio país, México, trataremos con especial detalle cuál sea la situación que se viene dando en estos aspectos migratorios.

Todos sabemos y oímos hablar de nuestros braceros, que, en forma indocumentada, se trasladan al vecino país del norte; pero tenemos que aclarar que, si bien México es un país expulsor de trabajadores, también es, y en forma importante, receptor de otros trabajadores migrantes.

En nuestra frontera sur, los trabajadores de algunos países centroamericanos, en forma notable Guatemala y El Salvador, se trasladan a México, al Estado de Chiapas muy especialmente, para trabajar en la cosecha del café. Estos trabajadores, si bien son explotados en alguna forma, cuando menos no sufren de discriminación racial, ya que su semejanza con nuestros connacionales de esa región hace que no se note si son extranjeros. Por otro lado, también es cierto que se trata de indocumentados, ya que no se celebran convenios ni contratos con tales trabajadores, quienes se introducen al país cruzando simplemente la frontera, sin llenar requisito legal alguno. También es cierto que, en su gran mayoría, regresan a su tierra, al terminar la cosecha.

El gran problema nacional de los trabajadores migratorios lo constituye el grupo, muy numeroso, que anualmente cruzan la frontera con los Estados Unidos, sin documento alguno, y que quedan, así, expuestos a explotación, marginación, discriminación y malos tratos, sin que se pueda hacer mucho en su defensa por nuestros Consulados fronterizos.

4.2.1. El caso de México

La migración de mexicanos a los Estados Unidos es muy antigua.

Existen algunas poblaciones, en las que tradicionalmente los hombres se trasladan a nuestro vecino país del norte, quedando en las poblaciones únicamente mujeres y niños.

La incorporación necesaria a los Estados Unidos de sus territorios, una vez terminada la Guerra de Secesión en 1848, obligó a la construcción del ferrocarril, que debería atravesar regiones inhóspitas y agrestes, realizándose trabajos duros y difíciles, además asediados por los pieles rojas, auténticos propietarios de los terrenos del Oeste y que estaban siendo despojados por los blancos; las condiciones de trabajo no resultaban atractivas para los norteamericanos, por lo que se comenzó a contratar a trabajadores mexicanos y chinos (10).

(10) Morales Patricia. INDOCUMENTADOS MEXICANOS Causas y razones de la migración laboral. Ed. Grijalbo S.A., México. 1989. Pp. 209.

Durante el fin del siglo pasado se dio este caso, ya a fines del siglo, la población mexicana que se trasladaba a los Estados Unidos era verdaderamente masiva; como el trabajo era necesario realizarlo, no existían limitaciones, ni de documentos ni de cantidad.

Podríamos señalar tres etapas del desarrollo de la migración laboral a los Estados Unidos desde México: la primera por medio de la fuerza, ya que produjo el Tratado de Guadalupe Hidalgo.

La segunda, la construcción ferrocarrilera; esta etapa se prolonga durante el principio del presente siglo, y la actual, como la tercera.

Debemos recordar que fue en esa época cuando se comienza a desarrollar el Capitalismo en México, mediante la inversión del capital extranjero, tanto en la construcción del ferrocarril que mucho interesó a Don Porfirio Díaz, como en el crecimiento de la concentración de la tierra en manos de los hacendados, lo que provocó que muchos de los campesinos se encontraran sin tierras que cultivar; por otro lado, los Estados Unidos, que requerían mano de obra, comienzan a motivar a los trabajadores agrícolas del centro de la República para ir

a sus campos, lo que provoca el traslado masivo de campesinos; es de hacerse notar, que según las estadísticas, muy defectuosas e inexactas, con que contamos, señalan que es precisamente de los Estados del centro de nuestra patria de donde emigra el mayor número de trabajadores, hasta la actual fecha.

La Revolución de 1910 provoca, también, la salida de muchos trabajadores del campo, que emigran por temor y por falta de trabajo en sus lugares de origen; todos estos trabajadores son bien recibidos, sin cortapizas, en aquel país que los necesitaba; luego, en 1914 estalla la Primera Guerra Mundial y, al ingresar a ella, Norteamérica requiere aun más de los mexicanos, ya no solamente el trabajador agrícola, sino para cubrir puestos en la industria y los servicios, que eran dejados por los que salieron para guerrear en Europa (11).

(11) Morales Patricia. Opus citatum. Pags. 210,211.

Después, durante la postguerra, los inmigrantes en los Estados Unidos, de todas las nacionalidades, aumentaron en forma importante, y los grupos sociales comenzaron a presionar para que expulsaran a los extranjeros, que, según se dijo, desplazaban a los nacionales de sus trabajos.

En 1920, México se había visto obligado a romper relaciones con los Estados Unidos de Norteamérica; esta situación se resolvió con la firma de los Tratados de Bucareli, en el año de 1923; en ese lapso continuaron, por una parte, las expulsiones masivas de mexicanos y por otra, la migración indocumentada, que se puede afirmar que compensaba el número de deportados; como los gobiernos revolucionarios aún no lograban crear una situación económica, que permitiera la creación de empleos, las migraciones continuaban; es de hacerse mención que, con el crecimiento demográfico, la situación perdura y no se han podido crear parámetros de desarrollo económico, que puedan absorber a los mexicanos sin tierra y sin empleo.

En el año de 1921, comenzaron las deportaciones masivas; se dice que, en ese año, salieron hacia México algo más de cuatrocientos mil trabajadores (12).

(12) Morales Patricia. Opus citatum. Pp. 212.

Con la crisis económica que se abatió sobre los Estados Unidos después del crack financiero de 1929, la situación de los inmigrantes se agravó.

La segunda etapa importante se presenta, al repetirse la historia, la Segunda Guerra Mundial; los mexicanos eran necesarios para cubrir plazas que los jóvenes norteamericanos dejaban para recibir adiestramiento militar; los Estados Unidos requerían nuevamente de la mano de obra mexicana, pero estaban todavía frescos los resultados de las deportaciones y los malos tratos.

Es por ello que aquel país propuso la firma de un convenio, para el envío de trabajadores; el primero de esos convenios se firmó el 4 de agosto de 1942.

Las relaciones de ambos países se mejoraron, como era de esperarse; se continuaron firmando convenios, ya que, además, se obtenía apoyo técnico para la industrialización de nuestro País. Este aspecto se veía como un medio para llegar al desarrollo económico, no solamente salían nuestros braceros mediante la previa contratación, sino que se puso énfasis en la

industrialización, dejando en un cierto abandono el campo. Ahora nos estamos dando cuenta del grave error de abandonar el fomento de la agricultura, cuando nos vemos en la necesidad de importar granos básicos para la alimentación, que se han dejado de producir.

La firma del convenio de braceros, tratado bilateral, de 1942 a que ya nos referimos, fue, podríamos decir, informal, porque el Congreso de los Estados Unidos no había dado autorización expresa a quienes lo suscribieron para hacerlo, pero posteriormente una Ley Federal autorizó la celebración de tales convenios, que vinieron sucediéndose hasta 1964.

La aparente ventaja de que los trabajadores fueran contratados con un salario seguro, no tuvo una realidad vigente; por el contrario, en esos años se incrementó el número de indocumentados, que superaba al de los contratados; así se presentaba la situación a que se tuviera una aparente situación legal, que encubría a los indocumentados, que fueron inicuaamente explotados; además, a los braceros mexicanos legalmente contratados se pagaban salarios inferiores a los nacionales, produciendo mayores ganancias a los granjeros americanos.

La tercera etapa a que nos referíamos, corre desde 1964, cuando ya no se firma tratado de braceros, hasta nuestros días; desde entonces, los trabajadores mexicanos que se trasladan a los Estados Unidos lo hacen sin autorización; por este motivo, eran llamados ilegales; durante los años de 1972 a 1975 funcionaron comisiones AD HOC, creadas en ambos países, según acuerdo de los Presidentes Echeverría y Nixon, para tratar de disminuir el flujo de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos, sin lograr mayor éxito; la Comisión Mexicana realizó varios estudios sobre las regiones más expulsadoras de trabajadores, las edades de los mismos y las causales que obligaban a migrar.

Hacia finales de la década de los sesenta el panorama comenzó a oscurecerse. En la comunidad internacional se tomó conciencia sobre las causas últimas de la injusta distribución de la riqueza; y también, en el interior de los países, la agudización de las contradicciones sociales y la consecuente demanda de un cambio de estructuras se convirtió en característica predominante.

(13) Morales Patricia. Opus citatum Pp. 213.

A partir de entonces los pueblos del llamado Tercer Mundo exigen respeto a su soberanía y luchan -con las armas si es preciso- por su derecho a la AUTODETERMINACION. Las minorías se empeñan en lograr el reconocimiento a las diferencias -a su diferencia- acaso como una reacción natural frente a la tendencia a la "derechización" y uniformidad que comenzó a advertirse por aquellos años. Y tanto en el contexto internacional como en el interior de los países esta lucha -por la sobrevivencia de lo distinto contra la tendencia a la homogeneización- permanece hasta nuestros días.

Una década después, el sistema mundial inició un periodo de crisis económica generalizada que no reconoce paralelo en la historia. Y Estados Unidos manifiesta desde entonces un renovado interés por lo que ocurre al sur de su frontera. Hacia fines de los años setenta varios estudios, entre ellos los del Instituto Tecnológico de Massachusetts, señalaron el año de producción de hidrocarburos comenzaría a ser inferior a la demanda mundial. Y para una nación desarrollada, de la disponibilidad de este recurso no renovable dependía el volumen de la producción industrial, el bienestar de sus ciudadanos, la marcha general de la economía y parcialmente la seguridad militar.

Mientras tanto, en México se descubrían enormes yacimientos de crudo. El Presidente López portillo, entusiasmado, advirtió a los mexicanos que debíamos aprender a administrar la riqueza. Junto a su necesidad de petróleo, en Estados Unidos reapareció el trabajador mexicano indocumentado; esta vez como un asunto-problema de primordial importancia en la agenda de las realciones bilaterales. William colby, exdirector de la Agencia Central de Inteligencia (CIA), llegó a afirmar que la mayor amenaza para su país eran los mexicanos con su alta tasa de crecimiento demográfico. El fue quien puso de moda el término de "invasión silenciosa", tan frecuente ahora entre los norteamericanos más conservadores y menos informados. (14)

(14) Morales Patricia. Opus citatum Pp. 214.

La "luna de miel" entre México y Estados Unidos había terminado. Mientras que el asunto del petróleo aún no hallaba solución plenamente satisfactoria en Estados Unidos, la crisis mundial afectó a nuestra economía de modo atroz. Como nunca antes se pusieron en evidencia las fallas estructurales del modelo de desarrollo que se impuso en la década de los cuarenta; y, sobre todo, la capacidad de negociación del gobierno mexicano frente al Norteamérica se deterioró considerablemente.

La falta de solvencia mexicana, así como la incapacidad para pagar su deuda externa y crece a un tiempo, se percibe en Estados Unidos como una seria amenaza para su sistema financiero. Pero eso no es todo; es únicamente lo económico. El contexto internacional enturbia aún más la atmósfera política.

Y en él la política exterior mexicana, cuyas diferencias con la norteamericana muestran hoy más que nunca sus verdaderos alcances. Pareciera que las relaciones bilaterales, de por sí difíciles en este momento, se ven desbordadas por acontecimientos más grandes que ellas, y que necesariamente les afectan debido a la frontera que comparten México y Estados Unidos. El problema del narcotráfico, desde y vía

nuestro país a Norteamérica, se ha convertido en fuente de tensión entre las dos naciones; y acaso también en un pretexto más para intervenir en los asuntos internos de México, en instrumento de presión a la hora de negociar otros asuntos de interés común. La lucha contra el narcotráfico -cuya necesidad nadie niega- se convierte en justificación de aprehensiones y deportaciones masivas de trabajadores inocentes, ante la opinión pública.

Es también fuente de tensión en las relaciones bilaterales el desacuerdo fundamental que existe respecto a la situación centroamericana. Ambos países confiesan compartir una misma meta: lograr la estabilidad política -la paz- en esta región. Sin embargo, los caminos que proponen son distintos. Mientras México se apega estrictamente a los principios tradicionales de su política exterior: respecto irrestricto a la soberanía, no intervención y derecho de cada pueblo a autogobernarse, a la autodeterminación; Estados Unidos participa de modo directo, siendo incluso causa de conflictos ajenos. Temen a la penetración del comunismo en el Continente Americano que, sin derecho alguno, consideran área de influencia exclusivamente suya. Todo esto afecta directamente a nuestro país.

Además de la falta de solvencia económica, el problema del narcotráfico y el desacuerdo en materia de política exterior, otro factor enturbia las relaciones entre México y Estados Unidos. Y es su intención de intervenir directamente en nuestros asuntos de política interna. Parece haber un consenso en aquel país sobre la incapacidad de los mexicanos para gobernarse a sí mismos; se habla de una corrupción generalizada que impide el saneamiento de nuestra economía y sistema. Sobre todo en la frontera mexicana norte, hay pruebas de la participación norteamericana en las elecciones de gobernadores; y es evidente la campaña que realizan sus medios de comunicación para desprestigiar a nuestro país y sus funcionarios.

Se agregan tales datos como información histórica.

La realidad que se ha podido constatar es que los Estados Unidos necesitan a los trabajadores mexicanos; los grupos sindicales y algunos otros que dicen ser cívicos, culpan a los braceros de ser los causantes de las tasas de desempleo, que se han dado en aquel país, pero esto resulta falso, si se analizan las condiciones de trabajo que se dan allá.

Un estudio actuarial llevado a cabo en el Condado de San Diego, por norteamericanos, estableció que, si se deportara al total de los trabajadores indocumentados mexicanos en conjunto, el costo de la vida en esa localidad aumentaría en un 25% de inmediato, por el pago de otros salarios más elevados a quienes los sustituyeran.

El gobierno estadounidense, desde varios años antes, había venido promoviendo determinadas reformas legales, para dificultar el trabajo de indocumentados, habiendo, al fin, cuajado sus esfuerzos, cuando en el año de 1996 se aprobó la Ley de Inmigración Ilegal y Responsabilidad de los Inmigrantes, conocida también como Acta de 1996, que señala castigos, hasta de pérdida de la libertad, para aquéllos que utilicen a indocumentados; esta Ley permite también la legalización, de quienes pudieran demostrar tener antigüedad residiendo en Estados Unidos.

La aplicación de esta Ley no ha dado los resultados que se esperaban en los Estados Unidos.

Hoy el fenómeno migratorio laboral se inscriben en este difícil contexto. El gobierno norteamericano defiende del interés de su sistema productivo. Y necesita de nuestra mano de obra; pero también se ha de dar respuesta a las demandas de otros sectores de su población, de ahí las aparentes contradicciones en las medidas que adopta, incluyendo su legislación. Estados Unidos no pretende poner fin a la inmigración laboral mexicana; quieren, sí, un mayor control sobre el número de trabajadores que ingresan a su territorio, y sobre su comportamiento y combatividad dentro de él. Les preocupa la solidaridad que une a éstos con los chicanos y otros trabajadores, su posibilidad de sindicalización y fuerza. Los norteamericanos anglosajones temen al poder hispano que crece día con día; y al unirse a él, los indocumentados mexicanos aumentan ese poder, sobre todo en la región suroeste.

Queda por verse si el sistema político norteamericano sabe responder con madurez y sensibilidad a la situación por la que atraviesa nuestro país. Y entender que un cambio en la estructura de la economía mexicana se presenta como el único camino realista para solucionar los problemas que enfrenta. Sin duda todos

saldrían beneficiados con dicho cambio, incluyendo a nuestro vecino del norte.

Para nuestro país, el migratorio es un fenómeno que se ha convertido en problema porque así lo define políticamente Estados Unidos en el contexto de la relación bilateral. Y a largo plazo porque se va nuestra mejor gente: hombres jóvenes y audaces necesarios para el fortalecimiento de la economía nacional. Actualmente nuestro sistema es incapaz de dotar a todos de empleo, así que está, que es una pérdida importante, se considera un alivio en los graves problemas que padecemos.

La solución consistiría en las actuales condiciones es muy poco lo que México puede hacer. Para salir de la crisis sería preciso modificar rumbos; dejar de lado el modelo de crecimiento económico que nos rige desde hace casi 50 años y encontrar un camino que atienda a los intereses nacionales, populares y democráticos de nuestro país. Debemos cambiar de estilo, dice Carlos Tello; hacer del crecimiento un verdadero desarrollo. Porque todo modelo económico que tenga un estímulo fundamental la exportación está condenado al fracaso. Sólo con un mercado interno vigoroso, con la atención verdadera a nuestro campo para alcanzar autosuficiencia en

materia de alimentos, con ingresos reales que permitan a las mayorías vivir con dignidad, entre otros, es que podremos lograr la real soberanía e independencia, es que lograremos un auténtico desarrollo nacional.

Mientras eso ocurre, lo que si es posible, pero no se ha hecho, es reforzar las funciones consulares; exigir a los funcionarios de este servicio que cumplan su tarea con mayor apego a la legislación existente, tanto mexicana como norteamericana, y también la internacional. Y acaso nombrar, en aquellas ciudades de Estados Unidos donde más mexicanos hay, un agregado laboral cuya función específica sea la de velar por los intereses de nuestros trabajadores en aquel país. (15)

(15) Morales Patricia. Opus citatum Pags. 215,216.

4.3. LAS RECOMENDACIONES Y LOS CONVENIOS DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO SOBRE TRABAJADORES MIGRATORIOS. SU INOPERANCIA.

La Ley se aplica, en principio, sólo en el territorio sujeto a la soberanía del poder público que le da vida. Empero, la regla sufre derogaciones frecuentes, motivadas por razones de necesidad ineludible. Los países que tienen su asiento en la tierra, no viven aislados, existen entre ellos relaciones múltiples, nacidas por motivos de conveniencia y de exigencias materiales, que sólo el contacto de los pueblos satisface.

El buen desarrollo y la existencia misma de tales relaciones requieren el respeto por parte de todo país, de situaciones jurídicas nacidas al amparo de derechos extranjeros, y el reconocimiento y aplicación de éstos, aun fuera de su territorio propio; de lo contrario, las relaciones sociales entre los pueblos serían imposibles o difíciles, con los enormes perjuicios inherentes a ello. Si el comerciante, que fuera a un Estado extranjero o mandara a él sus mercancías, no viera respetados sus derechos de propiedad adquiridos conforme

a las leyes de su país; si la persona casada no fuera tenida como tal en todo tiempo y lugar, por respeto a las leyes conforme a las cuales contrajo matrimonio; si, en una palabra, el derecho extranjero se desconociera siempre, el contacto entre los pueblos daría lugar a constantes conflictos insolubles y a frecuentes y peligrosas fricciones, o se convertiría en absoluto aislamiento, imposible en la vida real (16).

Así pues, la ley es un principio territorial; pero motivos particulares, que el Derecho tiene en cuenta, le dan a veces alcance extraterritorial. El problema a que este sistema da origen, consiste en determinar en qué casos deban aplicarse las leyes extranjeras, con preferencia a las nacionales, y cuándo éstas son de observarse en el extranjero. Es un solo problema en realidad, que presenta dos aspectos correlativos; estriba en la resolución de los conflictos que se suscitan, cuando hay en juego PRINCIPIOS JURIDICOS DE DIVERSOS PAISES y deba determinarse cuáles son los aplicables (17).

(16) Canton Möller, Miguel. Opus citatum. Pp. 86.

(17) Trueba Urbina, Alberto Nuevo Derecho Internacional Social. Ed. Porrúa. Tercera Edición. México. 1987; Pags. 324,327 y Trinidad García. Capítulo XI. Ed. Porrúa. México. 1976. Pp. 36.

La OIT es un conjunto normativo, destinado a regir una realidad social, pero es, al mismo tiempo, también un producto de esa realidad y debe responder a las necesidades de los trabajadores migratorios que surjan del plano internacional; también deben adaptarse y proponer normas a la constante transformación y a la realidad cambiante; para que, a su vez, sean cumplidas y vigentes.

Debemos tener en cuenta elementos, que intervienen más decisivamente en el proceso de la normatividad en la OIT.

Este proceso de imposición de una determinada conducta, habrá que reconocer que, en último término, tiene un papel decisivo en los países capaces de imponerlo, es decir, las grandes potencias, en este caso: Estados Unidos.

Claro que, en algunas ocasiones, los Convenios son auténticos acuerdos de voluntades, que, a veces, los Estados Unidos respetan; por razones de tipo político, son adoptadas por México y otros países en vías de desarrollo; incluso, puede decirse que la idea general de justicia universal y moralidad representa un papel de

cierta importancia, cuando, a través de la opinión pública, constituye una auténtica presión sobre los gobiernos, limitando su tendencia a la imposición física.

En efecto, se ha empezado a ver cómo los países menos fuertes imponen sus puntos de vista, y llegan a crear o modificar Convenios y Recomendaciones que, o tienen la oposición abierta de alguna o todas las grandes potencias, o bien, no cuentan con la simpatía de ellas.

Basándose en presiones periodísticas, los norteamericanos se valen de otros recursos para buscar el logro de su objetivo; la presión económica y comercial, para desarmar a toda oposición de los países en vías de desarrollo y miembros de la OIT.

Creemos que todo pueblo nacional o internacional debe tenerse al tanto de la verdad y, al mismo tiempo, ilustrarlo, para que patrióticamente obre como convenga a los intereses de sus connacionales que se encuentren en países extranjeros. El surgimiento de la OIT no debe consistir en callar, sino exponer las ideas y defenderlas frente a actos atentorios contra los derechos de los trabajadores migratorios, en foros internacionales, porque para ello fue creada.

Se ha reconocido que todos los países del área americana tienen, entre sus objetivos prioritarios, asegurar empleo productivo y remunerado en forma adecuada para toda la población económica activa, pero, al mismo tiempo, se reconoce que no se ha podido cumplir en forma satisfactoria el propósito, por lo que se da origen a las migraciones al exterior.

Como puede verse, la OIT ha emitido varios Convenios y otras tantas Recomendaciones, y su preocupación ha sido reglamentar, en lo mayor posible, las migraciones reguladas, ajustadas a las leyes; pero " en realidad se llevan a la práctica. . . . "

La OIT traduce sus inquietudes en instrumentos jurídicos de dos tipos: los Convenios y las Recomendaciones internacionales del trabajo, adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo (integrada por representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores).

Los Convenios establecen obligaciones vinculadas, una vez ratificados; incluso sin

ratificación, sirven de pauta para la Legislación y la práctica de los países.

Existen cuatro Convenios Internacionales del Trabajo, el primero de los cuales fue adoptado en 1949, dedicados expresamente a los trabajadores migrantes. Para los países que lo han ratificado tienen el mismo valor que un Tratado Internacional equiparables al valor de la Constitución nacional de cada País, y son:

Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm.97).

Este Convenio obliga a los Estados que lo han ratificado a aplicar a los inmigrantes que se encuentren legalmente en su territorio, sin discriminación, un trato no menos favorable que el que otorgan a sus propios nacionales en relación, por ejemplo, con la remuneración, las horas de trabajo, las vacaciones pagadas, la edad mínima de admisión al empleo, el aprendizaje y la formación profesional, la afiliación a organizaciones sindicales y la seguridad social.

Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm 118).

Este Convenio hace hincapié en que los Estados tienen que dar un trato igual a los inmigrantes y a los nacionales en lo que se refiere a la seguridad social.

Convenio sobre trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143).

Todo Estado Miembro, que haya ratificado este Convenio, debe adoptar las medidas necesarias, en colaboración con otros Miembros, para suprimir las migraciones clandestinas con fines de empleo y el empleo ilegal de migrantes, y comprometerse a formular y aplicar una política nacional, destinada a promover y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y profesión, seguridad social, derechos sindicales, culturales y libertades individuales y colectivas, para los trabajadores migrantes y sus familias que se encuentren legalmente en su territorio.

Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157).

Este Convenio está destinado a proteger los derechos adquiridos en materia de seguridad social, en

especial los de los trabajadores migrantes, cuando las personas protegidas estén empleadas fuera de su país de origen.

La OIT ha adoptado cuatro Recomendaciones Internacionales del Trabajo, la primera de las cuales se remonta a 1949, en las que pueden inspirarse los países al formular sus respectivas políticas nacionales:

La Recomendación núm. 86, de 1949, enuncia en detalle la política que pueden aplicar los Estados Miembros respecto de los trabajadores migrantes.

La Recomendación núm. 100, de 1955, se refiere a la protección de los trabajadores migrantes en los países y territorios insuficientemente desarrollados.

La Recomendación núm. 151, de 1975, sugiere cuáles son las medidas que conviene adoptar para garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores migrantes y los nacionales.

Por último, la finalidad principal de la Recomendación núm. 167, de 1983, es contribuir al establecimiento de un sistema internacional, para el

mantenimiento de los derechos en materia de seguridad social.

Las promesas y esperanzas que suscita la liberación del comercio internacional, corre el riesgo de verse frenada si las ventajas que puede aportar para los trabajadores tardan en manifestarse y si, por otra parte, el público la asocia con el aumento de las desigualdades. Hay que asegurar un cierto paralelismo entre el progreso económico resultante de la liberalización del comercio y el progreso social.

Para responder a estas expectativas, la OIT debe, por su parte, asegurar una mayor aplicación de sus normas fundamentales y, a su vez, seleccionar mejor los temas que pueden ser objeto de nuevas normas.

Todas estas medidas pueden ser adoptadas en el marco de las disposiciones constitucionales en vigor. *La posibilidad de actuar en ese sentido depende esencialmente de que se cuente con la voluntad política para hacerlo.*

Se trata, pues, de saber de qué manera esta voluntad política manifestada ha de traducirse concretamente en la OIT.

Si bien la ratificación de los convenios de la OIT es voluntaria, como ocurre en el caso de cualquier tratado, no todo depende sin embargo de la buena voluntad de los Estados. De conformidad con su Constitución, la OIT puede pedir a los Estados que no hayan ratificado un convenio que indiquen los motivos de esa actitud. El Consejo de Administración ha decidido ya a este respecto solicitar cada año la presentación de memorias sobre las razones por las cuales no se han ratificado los convenios fundamentales; Conferencia Internacional del Trabajo 85a. reunión, 1997.

Estas memorias podrían utilizarse en el futuro para examinar periódicamente la situación de los países que no hayan ratificado aún dichos convenios.

Corresponde, pues, a los Estados actuar según sus posibilidades y sus preferencias, pero es importante contar con mecanismos que permitan impulsar y valorar los esfuerzos que despliegan para que los beneficios de la mudialización se traduzcan en un progreso social

tangible. La Organización Internacional del Trabajo dispone en ese sentido de los medios jurídicos y del mandato necesarios para reactivar el círculo virtuoso de la emulación del progreso social.

Si se quiere que las recomendaciones ocupen el lugar que les corresponde, es primordial que vuelvan a considerarse como instrumentos de pleno derecho y, sobre todo, que sean objeto de un seguimiento periódico, tal como se prevé en la Constitución. Por definición, las recomendaciones no imponen obligaciones, pero pueden influir no obstante de manera considerable en la política y la legislación sociales, a condición de que sean objeto de un verdadero y eficaz seguimiento, lo cual no se ha hecho hasta ahora.

C O N C L U S I O N E S .

La represión, cada vez más grave, de parte del gobierno de los Estados Unidos, ejercidos contra tarabajadores mexicanos migrantes a su territorio, y un desarrollo originado en la expansión sin presedentes de la industria maquiladora, hacen que la frontera norte de nuestro país viva hoy en día en medio de la violación deastada por la lucha entre cárteles del narcotráfico.

Cuando vemos el lado criminal , no existe zona más viable para ser vivida que ésta, pero si de ahí pasamos al desarrollo económico, advertimosque aquí es quizá el único sitio de México donde no existe desempleo y donde, además se presentan los niveles de bienestar más altos.

Pero la cuestión cae en absoluta contradicción, cuando analizamos la reñación bilateral México-Estados Unidos a través de la interacción que se da en nuestra frontera norte.

Quienes siguen de cerca estos movimientos dicen que todo está dado para que los empresarios estadounidense - de la ciudad o del campo - siempre tenga mano de obra barata y sin conflictos, ni riesgos.

No es raro enterarse que muchos empresarios suelen denunciar, ellos mismos, a sus trabajadores migratorios mexicanos para ahorrarse el pago de salarios y obtener un recambio de mano de obra en condiciones deliberadamente baratas.

Perseguidos, asediados, los trabajadores migratorios mexicanos no se atreven a reclamar sus derechos y servicios, ni grandes ingresos, ni mucho menos garantías laborales.

Quizá desde hace unos tres años a la fecha, en esta frontera norte se han radicalizado las tensiones.

En la historia de las relaciones bilaterales entre ambos países, el conflicto de los indocumentados no ha podido ser resuelto. Ni podrá serlo, dicen los expertos. Y esto, porque tanto para México, como para Estados Unidos, estos han significado un válvula insustituible para atenuar presiones económicas, sociales y hasta políticas.

Para el Presidente del Colegio de la Frontera Norte, Jorge Bustamente, la política migratoria estadounidense es inconsistente.

La diferencia real de mexicanos en el total de indocumentados, añade Bustamante, es menor a 50 por ciento, y el porcentaje que ocupan en el total de indocumentados arrestados (más de 90 por ciento), no puede interpretarse más que como una política deliberadamente injusta.

La razón de que no persigan a los indocumentados no-mexicanos es que en su gran mayoría son blancos, de origen europeo, y éstos si tienen manera de provocar suficientes costos políticos como para que el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) y el gobierno de Estados Unidos, en su totalidad, se muestren indiferentes.

En realidad, la inconsistencia deriva de definir el fenómeno de la inmigración indocumentada como un asunto criminal, en lugar de definirlo como lo que es, un fenómeno de naturaleza social-económico-laboral, conformado por una demanda de fuerza de trabajo de nuestros compatriotas de parte de los empleadores estadounidenses.

Es producto de la asimetría de poder, que caracteriza la relación entre Estados Unidos y México.

"Los inmigrantes mexicanos son un alto subsidio a la economía norteamericana, porque nadie les trabaja con la baratura, calidad y horas como lo hace un mexicano. Ninguna otra raza, ninguna otra nacionalidad tiene la productividad como la tiene el indocumentado mexicano y con estas reformas a la ley de inmigración los van a explotar más". (1)

(1) Moreno García, Víctor. Miembro de la Corte Permanente de Arbitraje Internacional de la Haya, Holanda y Penalista del Capítulo 19 del TLC entre México, Canadá y Estados Unidos.

"Si un mexicano se va a otro país como lo es Estados Unidos, es porque hay hambre, desempleo, marginación, pocas oportunidades de desarrollo, programas inadecuados para algunas áreas del país. No hay nada que detenga a un indocumentado para buscar la oportunidad de progresar, ni los helicópteros, ni las leyes duras, bardas, desiertos o policías fronterizos. Lo que sucederá en un futuro es que cada día van a ser más generalizados los ataques, las violaciones a sus derechos humanos, esto va a crear fricciones en la relación entre ambos países". (2)

Se han presentado graves políticas antiinmigrantes recientemente en los Estados Unidos:

Operación Intercepción: Puesta en marcha en 1969. Esta ley tenía como fin "interceptar" a los migrantes sospechosos de estar vinculados con el narcotráfico, por lo que todo mexicano que cruzaba la frontera estadounidense era considerado como un posible traficante de drogas.

(2) Ibidem.

Ley Simpson-Rodino: Aprobada en 1986. Esta ley tenía el objetivo de controlar la inmigración a través de tres vías: la amnistía y la legalización de indocumentados, las sanciones a empleadores, y el reforzamiento de la patrulla fronteriza.

El Muro de la Tortilla: así se le llamó al muro de metal construido con placas de acero, en octubre de 1971, por elementos de la Guardia Nacional de Estados Unidos, con el que se buscaba reforzar el límite fronterizo desde la garita de San Isidro y Playas de Tijuana.

Operación Bloqueo: Este dispositivo se inició en septiembre de 1993, en la zona fronteriza de El Paso, Texas, y Ciudad Juárez, Chihuahua, para detener a los Indocumentados.

Guerra Antiinmigrante de Largo Plazo: Según un estudio realizado por el Centro de Información y Estudios Migratorios de Tijuana, el gobierno federal estadounidense ha diseñado, por medio del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN), un proyecto "estratégico" de cuatro etapas, con el fin de detener a los trabajadores migratorios mexicanos.

Priemera Fase: Operación Guardián.

Fue puesta en marcha en octubre de 1994, para controlar 14 millas de la frontera entre San Diego y Tijuana. Esta región venia registrando anualmente 40 por ciento del total de las aprehensiones de indocumentados en toda la frontera. Dicha etapa consitió en el aumento en el personal de la patrulla fronteriza y en la construcción de bardas metálicas.

Segunda Fase: se inició el 16 de febrero de 1996 y consiste en ampliar el operativo a las fronteras de Texas y arizona. Esta fase ha significado el aumento de personal y equipo militar para la detención de inmigrantes (radares y detectores de calor humano, entre otros).

Tercera Fase: Consiste en un despliegue sin precedentes, en toda la frontera sur, de patrulleros y agentes de la Border Patrol, como un respaldo directo de personal polciaco de todas las ciudades fronterizas y con el apoyo del ejército. La puesta en marcha de la operación Río Grande es parte de esta estrategia.

Cuarta Fase: Consiste en campañas internas de intimidación, cacería de inmigrantes en sus lugares de trabajo y sanciones a quienes empleen indocumentados.

Las Reformas de 1996: Requiere mención especial la llamada Acta de 1996, ya que constituye la ley antiinmigratoria más agresiva que se haya implementado Estados Unidos, pues afecta a los trabajadores legales e ilegales y, además, es de carácter nacional. Dicha ley viola los derechos humanos universales más elementales, como son el derecho a la salud, a la educación, al trato igualitario, entre otros. Su contenido es eminentemente racista y xenófobo.

Respecto a la política migratoria de México, el Presidente del colegio de la Frontera Norte ha insistido en que México debe ratificar la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, como un primer paso hacia la solución de las condiciones de violación a los derechos humanos y laborales, que aquejan a los trabajadores migratorios mexicanos en Estados Unidos y a los centroamericanos en México.

Uno de los argumentos esgrimidos en el pasado por las Secretarías de Gobernación y de Trabajo y Previsión Social, de México, para no ratificar esta convención, afirma Bustamente, es que el gobierno mexicano no estaba en condiciones económicas de comprometerse a cumplir con disposiciones de marca discho acuerdo a favor de los trabajadores migratorios de otros países en México, particularmente de los centroamericanos.

Se espera que las autoridades actuales no objeten más dicho acuerdo y ratifiquen la convención, lo que tendría una significación política muy importante y oportuna en el contexto internacional.

El Capitalismo dispone de un ejército de reserva laboral, que son los desempleados; tal vez debiéramos incluir dentro de esa reserva a los trabajadores que emigran en busca de empleo.

La OIT ha considerado que el fenómeno de migración tiene su origen en la injusta distribución de los ingresos, la división internacional del trabajo y que, por lo mismo, su solución exige una acción internacional concertada para un desarrollo equilibrado entre las naciones, y que las magnitudes y proporciones que en

nuestro tiempo han adquirido las migraciones de trabajadores obligan a una activa y creciente cooperación internacional, tanto en plano bilateral, como multinacional.

También, en reconocimiento de la importancia del problema migratorio, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y la Comisión de Derechos Humanos, han emitido resoluciones en contra del tráfico ilícito y clandestino de los trabajadores migrantes, que constituyen una modalidad de explotación de la mano de obra.

Los países en el área americana tienen, entre sus objetivos prioritarios, asegurar empleo productivo y remunerado para toda la población activa; al mismo tiempo, se reconoce que no se ha podido cumplir el propósito, lo que provoca migraciones al exterior, especialmente en el medio rural.

Existen condiciones de trato entre Estados, que permiten el traslado de trabajadores de un Estado a otro, bajo estipulaciones sobre salarios, jornadas de trabajo, como repatriación y demás requisitos contractuales; sin

embargo, se da el caso de grandes núcleos de trabajadores que, por la necesidad de obtener trabajo, traspasan las fronteras de algún país, convirtiéndose en ilegales, situándose, así, en la posibilidad, muchas veces, de ser explotados y sufrir abusos de los empleadores.

Esta condición dió origen a una resolución emitida por las Naciones Unidas, exhortando a todos los países para que respeten los Derechos Humanos de los trabajadores migrantes, independientemente del status legal, o no, de su ingreso.

Según los reportes sobre los problemas de la mano de obra en la Comunidad Europea, redactados por la Comisión de Comunidades Europeas de Cooperación, formada por expertos de los ministerios de trabajo, así como por expertos de las organizaciones profesionales de trabajadores y empleadores, la situación general de los países miembros de esa comunidad, que se venía presentando desde la postguerra, estaba cambiando en forma importante, encontrándose ya algunos desempleados en Bélgica y Alemania, así como en Francia, lo que dió origen a que comenzaran a aparecer algunas restricciones para recibir a trabajadores extranjeros en dichos países.

Estas migraciones de trabajadores, siempre realizadas bajo contrataciones y con la anuencia de los gobiernos, son consideradas como "migraciones reguladas", y están previstas en los Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo.

Las migraciones de personas que abandonan un país nativo, para intentar ganarse la vida en otra parte, constituyen un fenómeno de gran importancia en nuestros días.

En la actualidad, cerca de 80 millones de personas, excluyendo a la antes Unión Soviética y la antigua Yugoslavia, trabajan o viven en países extranjeros. Además, hay unos 20 millones de refugiados, obligados a abandonar sus países, debido a conflictos étnicos, guerras o desastres naturales. Cada año, un millón de personas emigra con carácter permanente, y otro millón busca asilo político, aumentando la cifra global.

La Constitución de la OIT obliga a esta Organización a proteger los derechos de los trabajadores migrantes; su preámbulo establece expresamente que la defensa de los

intereses de los trabajadores migrantes es uno de los objetivos de la Organización.

La mundialización de las economías, el desequilibrio entre regiones ricas y pobres y el aumento del desempleo hacen que el número de trabajadores migrantes crezca continuamente.

En su mayor parte, las normas internacionales del trabajo son de aplicación general y, a veces, incluso se especifica que deberán aplicarse sin distinción de nacionalidad. Sin embargo, existen cuatro Convenios (núms. 97, 118, 143 y 157) y cuatro Recomendaciones (núms. 86, 100, 151 y 167), que se refieren exclusivamente a los trabajadores migrantes en general.

Al respecto, cabe distinguir dos principales grupos de normas.

Un primer grupo (Convenios núms. 97, 118 y 143, y Recomendación núm. 151), tiene por finalidad garantizar la igualdad de trato en seguridad social, comenzando por la indemnización en caso de accidente, y el mantenimiento de derechos a pensión de los trabajadores migrantes. El objetivo consistió en proteger una amplia variedad de

Derechos Humanos de esos trabajadores, y alentar políticas oficiales - con la participación activa de las organizaciones de empleadores y de trabajadores - en todas las cuestiones relacionadas con los trabajadores migrantes, desde su contratación hasta su reasentamiento. Las normas más recientes, el Convenio núm. 157 y Recomendación núm. 167, adoptada en 1983, se refieren a la obligación de respetar los Derechos Humanos básicos de los trabajadores migrantes, incluidos los derechos sindicales, la supresión del tráfico clandestino de esos trabajadores y su empleo en condiciones normales, así como determinados principios de política social, que contribuyen al bienestar de los trabajadores migrantes y sus familias.

La OIT, al mismo tiempo que amplía el número de medidas para garantizar la protección de los trabajadores migrantes, sostiene que la asistencia al Desarrollo es el mejor instrumento para reducir la necesidad de emigrar. Mientras sigan manteniéndose las enormes diferencias actuales de calidad de vida, ingresos y oportunidades de empleo, proseguirán las migraciones de los países pobres a los ricos.

En opinión del Director General de la OIT, señor Michel Hansenne, ex-Ministro de Empleo y Trabajo de Bélgica, "La Comunidad Internacional debe intentar encontrar medidas que permitan que las personas deseadas de emigrar no lo hagan impulsadas por la necesidad y puedan ejercer su libertad de elección".

Cabe recordar que, conforme a la estructura de la OIT, son tres sus órganos principales, a saber:

1.- La Conferencia Internacional del Trabajo, que se reúne anualmente en el mes de junio en Ginebra, Suiza, con la concurrencia de los Estados Miembros, representado cada uno por los delegados del gobierno, uno de los empleadores y otro más de los trabajadores; los delegados van asociados de consejeros técnicos; normalmente, el ministro de trabajo (equivalente a México al Secretario de Previsión Social) u otro encargado de los asuntos laborales, encabezan la delegación de su país miembro, hace uso de la palabra y presenta las opiniones de su gobierno; los delegados de los empleadores y de los trabajadores pueden a su vez opinar o votar, conforme a las instrucciones que les hayan dado sus respectivas asociaciones profesionales; puede suceder que voten en sentido opuesto a los representantes de sus gobiernos; la función más destacada de la Conferencia es establecer y

adoptar el texto de las normas internacionales del trabajo y, en un tiempo, es el foro en el que debaten cuestiones de justicia social laboral, que interesan a todo el mundo; administrativamente, la Conferencia elige el Consejo de la administración de la OIT.

2.- El Consejo de Administración, órgano colegiado ejecutivo de la OIT, se reúne tres veces al año en Ginebra, Suiza; ejecuta las decisiones de la política de la OIT, establece el programa y el presupuesto, que, enseguida, presenta a la Conferencia para su aprobación y elige al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo; está integrado por 28 miembros del gobierno, 14 de los empleadores y 14 de los trabajadores; los diez Estados Miembros de mayor importancia industrial en el mundo están representados con carácter permanente, en tanto que los demás miembros son electos por la Conferencia cada tres años de entre los representantes de los demás países miembros, con base al criterio objetivo de la distribución geográfica; los patronos y trabajadores eligen a sus propios representantes, con independencia entre sí.

3.- La Oficina Internacional del Trabajo es la Secretaría permanente de la OIT; tiene la responsabilidad

fundamental de las actividades que diseña bajo la supervisión del Consejo de Administración y la dirección de su Director General, quien ejerce su cargo por cinco años, prorrogables; tiene sede en Ginebra, Suiza, y cuenta con personal técnico de aproximadamente 1900 funcionarios, provenientes de 100 nacionalidades distintas y tiene 40 oficinas distribuidas en todo el mundo; en función del programa de Cooperación Técnica unos 600 expertos llevan a cabo misiones en diversas partes del mundo; también tiene la función de constituir el centro de investigación y documentación y de casa editora, que publica una gran gama de estudios especializados, informes y periódicos.

Debe procurarse acelerar el desarrollo de los países en vías de desarrollo, a fin de que sus ciudadanos dispongan de recursos suficientes para quedarse en sus propios países, en lugar de tentar suerte en otro sitio.

Es imperativo que la OIT disponga de un mecanismo autocorrector de sus convenios y recomendaciones que permita comprobar su impacto y su pertinencia y sacar conclusiones para el futuro. Mediante esta evaluación, se procuraría valorar no sólo el progreso realizado con

respecto al objetivo específico del instrumento, sino también los posibles efectos colaterales o perjudiciales del mismo en relación con otros objetivos de la OIT, por ejemplo, el relativo al empleo. Incumbriría al Consejo de Administración, llegado el caso, elegir el órgano y el método apropiados para llevar a cabo dicha evaluación.

Es importante que asuma su papel la OIT con respecto a los convenios y recomendaciones que emanan para los trabajadores migratorios cualesquiera que sea su nacionalidad, ya que en la actualidad no se dan y no se cumplen con los trabajadores migratorios mexicanos; como miembro de este Organismo, cumplimos y acatamos estas normas, y las empleamos con los trabajadores extranjeros.

Incluir en la Legislación Nacional todos los convenios y las recomendaciones que apruebe el Senado del Estado Mexicano.

México cuenta con una Oficina Internacional del Trabajo.

Es de destacarse la situación de hecho que guarda nuestro país con los Estados Unidos de Norteamérica.

Recientemente, se han suscitado enfrentamientos graves, por no incluir otros más, que tuvieron repercusión mundial: La Ley Simpson -Rodino, La Ley 187 atribuida a Pete Wilson y Ley de Inmigración Ilegal y Responsabilidad de los Inmigrantes, conocida también como Acta de 1996, claramente violatorias por sí mismas y también por vías de hechos acontecidos, que implicaron violación a los derechos humanos, concretamente en perjuicio de los trabajadores mexicanos inmigrantes al vecino país.

Ante tal estado de cosas, el Senado de la República Mexicana instruyó a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que interviniera, con firmeza, en defensa de los citados trabajadores mexicanos, especialmente por los afectados por la aplicación de tales ordenamientos.

Pese a lo anterior, la Oficina Internacional del Trabajo con sede en México ninguna actuación desplegó al respecto.

Consecuentemente con lo anterior, para una mayor efectividad de la intervención de la OIT, con residencia en nuestro país, sugerimos que formule proposiciones

concretas de solución y su intervención eficaz en la solución de esa problemática Internacional, en materia de derechos humanos, de justicia social y de trabajo, relacionada a los trabajadores mexicanos inmigrantes.

B I B L I O G R A F I A

BARROSO FIGUEROA, José. Derecho Internacional del Trabajo, ed. Porrúa, México, España, 1987, 450 Pp.

BOHNING, W.R. La Integración y Las Corrientes Migratorias en Europa Occidental, en Revista Internacional del Trabajo (Ginebra), Vol. III, núm. 1 (1992), 500 Pp.

CUEVAS CANCINO, Francisco M. Curso sobre Organismos Internacionales, México, El Colegio de México, 1961, 258 Pp.

CUEVAS CANCINO, Francisco M. Tratado sobre Organismos Internacionales, México, ed. Jus, 1962, 595 Pp.

COLLIARD CLAUDE-Albert, Instituciones de Relaciones Internacionales, (Traducción Pauline Forcella de Segovia), México, Facultad de Ciencias Políticas, 1978, 852 Pp.

FERNANDEZ SARALEGUI Susana y Cristina Malena. La O.I.T. En la Política Mundial, Buenos Aires. ed. Paidós, 1976, 493 Pp.

FUENZALIDA SILVA, Ismael. "El Concepto de la Marginalidad" en América latina, Barcelona, ed. Herder, 752 Pp.

GOMEZ ARNAU, Remedio. México y la Protección de sus Nacionales en Estados Unidos, Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos, Primera Edición, UNAM., México, 1990, 237 Pp.

JHONSTON, G. A. The International labor Organization, ed. Europa Publications London, Londres, 1970, 363 Pp.

LOMNITZ, Larissa. ¿Cómo Sobreviven los Marginados? Estudio de una barriada de la Ciudad de México, ed. Siglo XXI, 1975, 362 Pp.

MENDEZ TORRES, Roberto. "La Protección a Mexicanos en Estados Unidos y Canadá" PROA, Publicación de la Asociación del Servicio Exterior Mexicano, 562 Pp.

MORALES, Patricia. "INDOCUMENTADOS MEXICANOS causas y razones de la migración laboral"; política y economía colección enlace. ed. Grijalbo, México, D.F. 1989, 396 Pp.

MUÑOZ GARCIA, Humberto, Orlandina de Olivera, Claudio Stern: Migración y Marginalidad Ocupacional en la Ciudad de México, en M. Castells. Imperialismo y Urbanización en América Latina, Barcelona, ed. Gustavo Gilli, 772 Pp.

NIN, Andreu. Las Organizaciones obreras Internacionales, ed. Fontamare, España, 1978, 222 Pp.

STRICKLAN Bárbara. Esbozo del Sistema Jurídico Norteamericano, Secretaría de Relaciones Exteriores, Cuarta Epoca, México; 1985, 672 Pp.

TRINIDAD Y GARCIA, Apuntes de Introducción al Estudio del derecho, ed. Porrúa, Vigésima Cuarta Edición, México, D.F., 1976, 235 Pp.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Internacional Social, Ed. Porrúa, Tercera Edición, México, 1987, 950 Pp.

XILOTL RAMIREZ, Ramón. Derecho Consular Mexicano, ed. Porrúa. Primera Edición, México, 1982, 980 Pp.

ZEGERS DE BEIJL, R. "Trabajadores Migrantes y Multiculturalismo", en Cultura, Educación y Trabajo. (Paris, UNESCO, 1993); 862 Pp.

DOCUMENTOS .

ACTAS PROVISIONALES DE LA SEPTUAGESIMA TERCERA REUNION DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, GINEBRA, 1987.

EL EMPLEO EN EL MUNDO 1995, UN INFORME DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO, TURIN.

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO, LA LIBERTAD SINDICAL, GINEBRA 1988.

PANORAMA INTERNACIONAL "DOS POSICIONES RESPECTO A LAS MIGRACIONES A ESTADOS UNIDOS", Número 30/93. DIRECCION GENERAL DE INFORMACION, SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES. ABRIL 1996.

PROTECCION DE MEXICANOS EN ESTADOS UNIDOS, DIRECCION GENERAL DE PROTECCION Y ASUNTOS CONSULARES, SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.