

DISCURSOS

DE RECEPCIÓN DEL EXCMO. SEÑOR

DON JOSÉ GASCÓN Y MARÍN

Y DE CONTESTACIÓN DEL EXCMO. SEÑOR

DON RAFAEL ALTAMIRA Y CREVEA

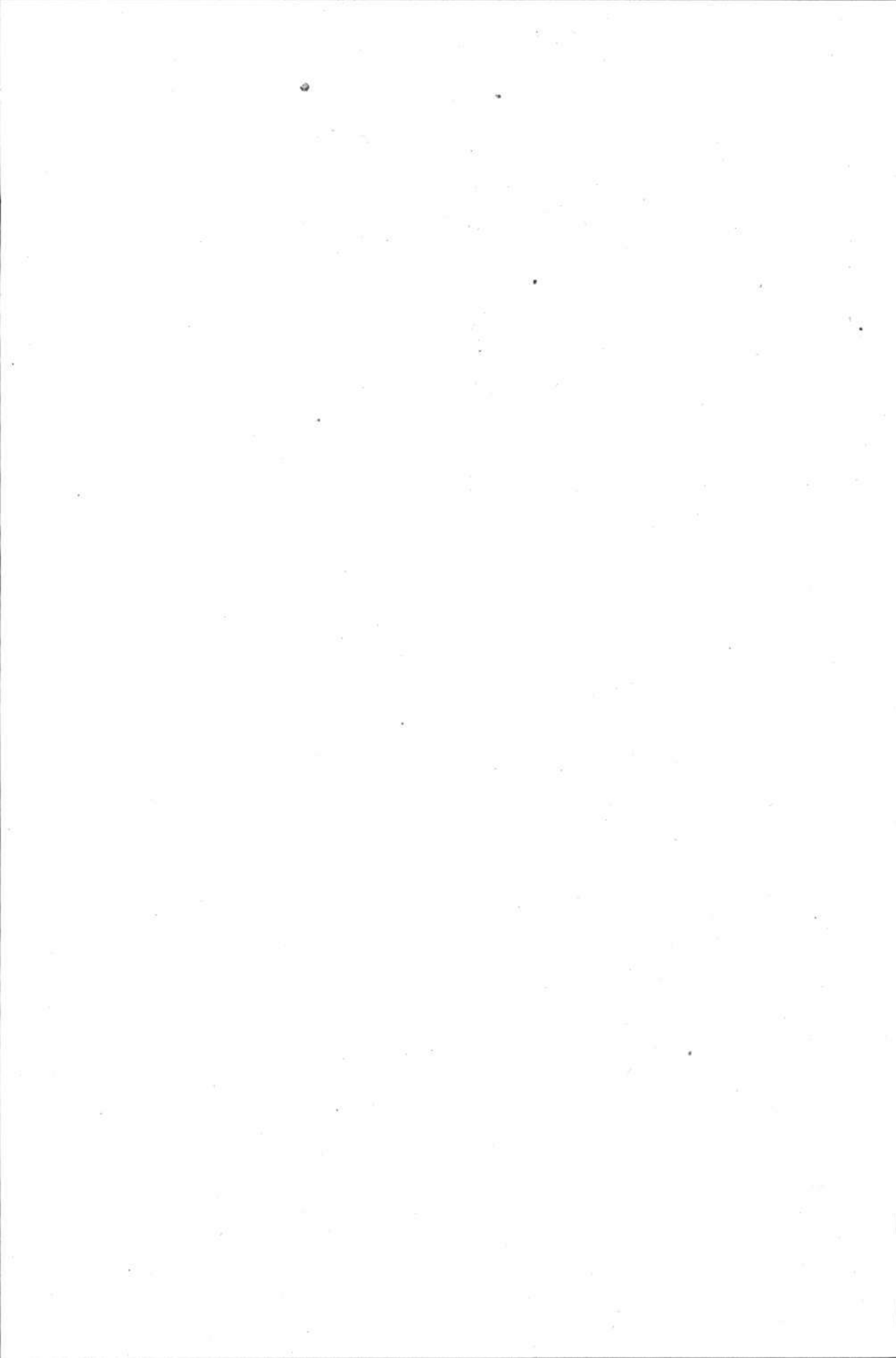
ACADÉMICO DE NÚMERO

Leídos en la Junta pública de 21 de Noviembre de 1920.



TESIS

Legislación internacional del trabajo.



DISCURSO

DEL EXCMO. SR.

DON JOSÉ GASCÓN Y MARÍN

SEÑORES ACADÉMICOS:

No pensaba yo hace algún tiempo, cuando en lides académicas varios de vosotros con vuestra indiscutible personalidad juzgabais trabajos míos, que vuestra bondad me llevaría a suceder en esta docta Corporación a uno de los que en aquel entonces eran mis juzgadores. Permitidme que al propio tiempo que exprese profundo reconocimiento por el singular honor de traerme a vuestro lado, muestre públicamente mi gratitud, noblemente profesada hacia ellos y hacia esta Real Academia por anteriores distinciones otorgadas al cumplir uno de vuestros fines reglamentarios, fomentando el estudio de las materias propias de vuestro Instituto, ejercicio del derecho premial, que si en mucho lo estimé al recaer en trabajos nacidos de una voluntad no escasa, mayor seguramente que la inteligencia que la animaba, más todavía que por el honor que encerraba, he de tenerlo hoy como muy preciado por el estímulo que significó en mi carrera y en el ejercicio de mi actividad científica. Poco puedo ofrecer, pero si algo significa el deseo de no permanecer ocioso, si es verdad que querer es poder, yo os aseguro que quiero

corresponder a vuestra distinción, y que para esta Casa, en la que desde mi primera publicación recibí aliento y estímulo, en varias ocasiones reiterado hasta llegar al sumo grado en que lo acabáis de otorgar, he de tener siempre dispuesta mi humilde acción y mi mejor deseo.

Quisiera ver hoy entre nosotros aquel varón ejemplar, que por desgracia sólo puede ser ya objeto de nuestra contemplación espiritual; quisiera que él pudiera oír aquí públicamente lo que para mí significa su amplia labor en tan varia dirección y tan intensamente encaminada; si ello no es posible, al menos aquí quedará el eco de mis palabras y el rendimiento que, en justicia, debo a su memoria, no por ritual homenaje al que no existe, sino por debido rendimiento a quien puede mostrarse como ejemplo a imitar en estos tiempos en que las grandes luchas de la vida y los cambios operados por la gran guerra mundial, parece que ha dejado en muchos relegada, a término no muy principal, la santa virtud del trabajo intenso.

Cuando vosotros llamasteis a vuestro seno, como Académico de número, al Excmo. Sr. D. Javier Ugarte, en este mismo salón quedó trazada, de mano más diestra que la mía, de la que yo siempre reputé maestra, la del Sr. Santamaría de Paredes, la figura noble del que brilló en la política, fué jurista merecidamente reputado, y en medio de las luchas de la primera y de los afanes del que ansía llegar más allá en el terreno de la ciencia, halló tiempo material y temple espiritual para dejar poesías que le abrieron justamente las puertas de la Academia de la Lengua y que se conservarán como modelo de quien, sintiendo fe acendrada, exteriorizó bellamente sus sentimientos, ofreciendo páginas brillantes en las que resplandece, no tan sólo esa misma fe, sino amor en su más pura acepción, caridad infinita, hondo sentir del cumplimiento de los deberes para con Dios y con los semejantes.

Ciñó espada al cinto, vistió la toga y el uniforme de Consejero de la Corona; pero más que todo ese ropaje exterior

supo vestir aquellos hábitos, que no siempre abundan en quienes más fuera de desear que los portasen, hábito de trabajo, hábito de humildad, firmeza en las convicciones.

Dispensadme de entrar en detalles. Presentes tenéis sus ejecutorias; honró el Cuerpo jurídico militar a que perteneció, y huellas bien acusadas de su labor han quedado en las reformas de la legislación militar española. Diputado y años más tarde Senador vitalicio, el *Diario de las Sesiones de Cortes* encierra pruebas de su amplio actuar en asuntos militares, en discusiones de presupuestos y cuestiones sociales. Director general de Correos y Administración local, Subsecretario de la Presidencia, llegó a regir los Ministerios de Gobernación, Gracia y Justicia y Fomento, y en ellos, como en la Fiscalía del Supremo, dió pruebas de su inteligente laboriosidad y competencia, acreditada en las Memorias que redactó y en los proyectos de ley preparados sobre materias de tan excepcional interés como la Administración de justicia, el Código penal, Manicomios judiciales, Contrato de aparcería y ejercicio de la gracia de indulto.

El Consejo penitenciario, el Instituto de Reformas Sociales, el Patronato para combatir la trata de blancas, la Sociedad Geográfica, son campo de su acción intensa, de vosotros bien apreciada, y aquí bien confirmada desde que leyó su discurso acerca de las modernas ideas de organización social y nuestras antiguas leyes y costumbres, en las varias ocasiones en que tuvo a su cargo contestar a nuevos Académicos, en los trabajos necrológicos por él redactados, en las discusiones aquí mantenidas acerca del delito colectivo y los problemas suscitados por la guerra, y en su actuación como Censor, cargo que le confiasteis.

Su profesión jurídico-militar llevóle a publicar obras sociales, el Código penal del Ejército, comentado y concordado, la Cartilla de la Justicia militar, la de las leyes penales del Ejército y el Manual de formularios. El problema social fué objeto de sus discursos y escritos, sobresaliendo su estudio acerca del problema social y agrario en España. La prensa

también fué campo de su actividad, y la poesía recibió con «Ascéticas» y «Ciento dos sonetos» ofrenda digna de inteligencia excelsa. A ella acudo para dar cima a estas líneas, en las que quiero poner todo afecto y todo respeto; que nada mejor para la silueta espiritual de quien pasó a mejor vida que recordar su canto: «Canto la vida, las dulzuras canto — del bien sin tacha que feliz disfruto: — ni el oro envidia, ni el honor disputo, — que tanto halagan y deslumbran tanto. — Bendigo de mi hogar el mudo encanto, — y del trabajo saboreo el fruto. . . — Mi numen y mi afán: ¡doble tributo — con que hasta Dios el corazón levanto! — Calle el tedio del alma endurecida, — entre dudas rebelde prisionero. . . — Yo, como el ave que dichosa anida — bajo la sombra del campestre alero, — canto la tierra en paz, canto la vida, — ¡porque te amo, Señor, creo y espero! . . . »

Problemas bien diversos requieren en estos tiempos solícita atención y estudio de adecuadas soluciones, pero sobre todos ellos, su denominación lo explica, descuella por las peculiares y graves condiciones en que se nos presenta el llamado problema social por unos, problema obrero más concretamente por otros.

Trastorno social como el de la guerra tenía forzosamente que alterar las condiciones de vida de los pueblos, y la paz de hoy no podía ofrecer las condiciones sociales de la paz antes de la guerra. Nada de extraño tiene que al sentar las bases de la organización internacional contemporánea, al incluir, como nota culminante el Tratado de Versalles, la constitución de la denominada Sociedad de las Naciones, se uniera a ella otra nota de suma importancia: la Carta internacional del Trabajo, el nacimiento de organización para hacer efectiva la protección internacional del trabajador.

Y habiendo concurrido, por inmerecido honor de designación, como Consejero técnico de la Delegación del Gobierno español a la Confederación del Trabajo de Wáshington, y habiendo coincidido el acuerdo otorgándome puesto entre vosotros, con la celebración de las sesiones del que

bien podría llamarse primer Parlamento internacional, creí que no era dudosa la elección de tema para esta disertación, que las tareas de la Conferencia contenían elementos más que sobrados para interesar por sí mismas, decidiéndome a trazar un rápido bosquejo de la *Legislación del Trabajo en su aspecto Internacional*, estudiando el reciente desenvolvimiento y nuevo aspecto del Derecho internacional obrero.

* * *

Grande es el contraste que, en el terreno de las ideas, y aun en la misma realidad de los hechos, se ofrece comparando la situación de los pueblos y las opiniones sustentadas en el campo de la ciencia antes y después de la gran guerra. Escritor del renombre de Bonfils, al que suma su autoridad Fauchille, consignaba en éstos últimos años (1912) que «el legislador universal, cuya voz fuese entendida por todos los Estados, y cuyas órdenes fuesen ejecutadas por todos los pueblos, no podía existir. La institución de un Cuerpo legislativo para el mundo entero, implica y presupone una organización central de la Humanidad, que es una quimera. Aun limitando la reglamentación del Derecho internacional a las relaciones entre Estados civilizados, la empresa de una codificación parece tan irrealizable como intempestiva, tan inoportuna como peligrosa: es un sueño, una utopía».

Fiore decía: «¿Cómo puede esperarse que en la Sociedad internacional, en la que se hallan en lucha intereses tan distintos, y pasiones alentadas por causas tan diversas, y pueblos que señalan tantas gradaciones en la escala de la cultura y de la civilización, pueda realizarse el ideal de la perfección, esto es, el evitar todo conflicto real y efectivo? En las cuestiones entre particulares tienen su razón de ser los Tribunales: no crean el Derecho; lo aplican a casos concretos, y mantienen el orden jurídico en la Sociedad civil. ¿Puede acaso decirse que es idéntica la situación en la Sociedad de las Naciones, siendo así que el Derecho internacional, aunque

existe, no ha obtenido su completo desarrollo, ni han alcanzado sus preceptos aquel grado de autoridad que tienen las leyes civiles o penales? La gran dificultad para realizar los propósitos de un Enrique IV, de un Bentham o un Kant, ha sido siempre la misma: hallar el modo de hacer ejecutorias las decisiones del Poder central».

Esto se decía antes de 1914, y el 28 de Junio de 1919 se firmaba el Tratado de Versalles, cuya parte primera consigna el Pacto de la Sociedad de las Naciones, considerando que para fomentar la cooperación entre éstas, y para garantizarles la paz y la seguridad, importa: aceptar ciertos compromisos de no recurrir a la guerra; mantener a la luz del día las relaciones internacionales fundadas sobre la justicia y el honor; observar rigurosamente las prescripciones del Derecho internacional, reconocidas de aquí en adelante como regla de conducta efectiva de los Gobiernos; hacer que reine la justicia, y respetar escrupulosamente todas las obligaciones de los Tratados en las relaciones mutuas de los pueblos organizados; encargando al Consejo de la Sociedad preparase un proyecto de Tribunal permanente de Justicia internacional que entienda en todos los desacuerdos que las partes sometan a su examen y que dé informes consultivos acerca de todo desacuerdo o de todo punto cuyo examen la confíe la Asamblea o el Consejo, y estipulando también que los miembros de la Sociedad han de esforzarse en asegurar y mantener condiciones de trabajo equitativas y humanitarias para el hombre, la mujer y el niño en sus propios territorios, así como en todos los países a que se extiendan sus relaciones de comercio e industria, fundando y conservando para este fin las necesarias organizaciones internacionales.

El 16 de Enero de 1920 celebró su primera reunión el Consejo de la Sociedad de las Naciones, y al elegir presidente (tributando el merecido homenaje a sus anteriores campañas en pro de la idea) a León Bourgeois, éste pudo con razón decir que la precitada fecha sería escrita en la Historia cual la del nacimiento de un Mundo nuevo; que para ele-

var el edificio del mañana había que limpiar el suelo de todas las minas acumuladas por la guerra y nivelar el terreno en que habían de alzarse los cimientos, respetando y manteniendo contra toda agresión la integridad territorial y la independencia política de los Estados asociados para emprender la gran tarea del porvenir, de fundación definitiva de la justicia internacional, de organización de la seguridad de los pueblos pacíficos por la limitación del armamento de todos; la protección de los pueblos todavía no capaces de dirigirse por sí mismos; la constitución de organismos comunes de la vida económica y social que formen el cimiento de la acción nueva; y, en fin, la reglamentación internacional de las condiciones del trabajo humano, prenda del bienestar y de la dignidad de los trabajadores al mismo tiempo que de la paz social. Aludía a los grandes trabajos preparatorios ya realizados en tal dirección y a los resultados de la Conferencia de Wáshington, piedra angular de la futura reglamentación internacional del Trabajo.

Y aunque en este orden de vitales intereses de los pueblos, prenda necesaria de la pública tranquilidad, no pueda olvidarse ni el precedente de la Conferencia internacional de Berlín de 1890, ni la existencia de la Asociación internacional para la protección legal de los trabajadores, es lo cierto que en tratados de legislación obrera o legislación industrial puede leerse, como en el de Bry, que es difícil imponer a todos los Estados una legislación industrial completa y universal; que cada país tiene su temperamento especial, sus costumbres, sus necesidades; que la situación económica, el utillaje, la intensidad de trabajo entre los obreros, el precio de coste, pueden variar y demandan soluciones distintas. Y si se encuentran estas diversidades en el interior de un mismo país, ¿cómo pensar en una uniformidad en las relaciones internacionales? El Estado no puede ligarse por instituciones que puedan perjudicar a su prosperidad. Para llegar a unidad legislativa es preciso que las circunstancias mismas la preparen llevando a situación idéntica a las in-

dustrias y a las condiciones del trabajo. La naturaleza misma de las cosas se opone a una asimilación completa y general; la independencia soberana de los Estados no querrá someterse.

Puede leerse en Herkner que la realización de una legislación internacional del trabajo ofrece serios inconvenientes, pues no se trata de cosas de la índole de Unión postal universal, sino de medidas que pueden influir de un modo notable en la evolución política y principalmente democrática de los países, sin que baste dictarlas, pues es preciso organizar una severa inspección internacional para que no sean letra muerta.

Viene a la memoria la discusión habida entre los hombres de ciencia alemanes para crear una legislación internacional sobre las fábricas; y si bien es cierto que un Stein llevó su valía científica al campo de los partidarios de tal legislación, no es menos cierto que Cohn, el profesor del Politécnico de Zurich, y Franck, el fabricante de Charlotemburgo, fueron adversarios de la propuesta, sin que, a pesar de las múltiples veces que científicos y partidarios sacábanla a luz, pudiera tener efectividad alguna.

Y, sin embargo, cuando se recuerdan las dificultades con que poco antes de la guerra tropezaban para su debida eficacia los Convenios de Berna, aparece la aspiración exteriorizada en el Congreso sindical de Ginebra, traducida en la llamada Carta internacional del Trabajo, y aparece en el Tratado de Paz su parte XIII, en la que, considerando que la Sociedad de las Naciones tiene por objeto establecer la paz universal, y que ésta sólo pueda fundarse sobre la base de la justicia social; que existen condiciones de trabajo que implican para muchos injusticia, miseria y privaciones que hacen peligrar la paz y la armonía universales; y teniendo en cuenta que es urgente mejorar dichas condiciones en lo que respecta a la reglamentación de horas de trabajo, reclutamiento de la mano de obra, lucha contra el paro, garantía de salario mínimo, protección del obrero contra la enferme-

dad o el accidente, protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, pensiones de vejez e invalidez, defensa de los obreros ocupados en el Extranjero, afirmación del principio de la libertad sindical, organización de la enseñanza profesional y técnica, y otras medidas análogas; considerando, además, que la no adopción por una Nación cualquiera de un régimen de trabajo realmente humano, constituye un obstáculo a los esfuerzos de las demás Naciones deseosas de mejorar la condición del obrero en su propio país; las Altas Partes contratantes, movidas por sentimientos de justicia y humanidad, y por el deseo de asegurar una paz mundial, convinieron en crear una organización permanente encargada de laborar por la realización del programa precitado, organización comprensiva de una Conferencia general de representantes de los miembros interesados y de una Oficina internacional del Trabajo; Conferencia que formularía recomendaciones a someter al examen de los miembros de la Sociedad de las Naciones para que surtieran efecto bajo forma de ley nacional o cualquier otra, o proyectos de Convenios internacionales que deban ratificarse por los propios miembros.

En Wáshington tuvo comienzo la ejecución de propósito de tanta importancia, y la reunión de la primera Conferencia internacional del Trabajo puso junto a los representantes de los Gobiernos los delegados de las clases patronal y obrera de los Estados, y el feliz término de sus tareas ofreció a la consideración de éstos varios proyectos de Convención internacional y varias proposiciones que se sometían al examen particular de cada una de las entidades políticas allí representadas.

El contraste no puede ser mayor. Todos aquellos temores y dificultades que la misma realidad había ofrecido para que no hubiera la debida paridad entre el intenso movimiento internacional existente en la esfera económica, y particularmente también en la del trabajo, y el carácter de las normas jurídicas que debían corresponder a los hechos que la reali-

dad social ofrecía, parecían haberse disipado. Y era que, aún no apagado el fuego de la guerra, había que evitar la renovación de sus horrores; que paralizada la producción, la obra pacificadora después de 1914 requería, cual absolutamente preciso, no resolver únicamente las llamadas dificultades políticas, sino atender a las exigencias económico-sociales; que del mismo modo que, tras las luchas políticas, en la esfera del Derecho interno habían adquirido predominio las dificultades y los problemas de carácter económico, en el orden internacional había que atender no tan sólo a determinar la situación de los Estados como personalidades políticas en la nueva organización, no tan sólo a buscar un nuevo equilibrio de fuerzas entre las diversas Potencias que pudieran disputarse la hegemonía mundial, sino atender a toda aquella serie de dificultades de orden social que han alterado la paz y la tranquilidad de los pueblos, que no aparecen como hechos que afecten aisladamente a uno u otro Estado, sino que se presentan con caracteres generales en muchos de ellos, reclamando la adopción de idénticas medidas jurídicas para identidad de hechos sociales que el mundo de la industria y del trabajo nos ofrece.

¿Cómo ha de extrañar que el Derecho internacional obrero haya tomado en estos últimos años tan grave desarrollo y ofrezca tan amplio horizonte, si en el Derecho interno se venía estudiando cada día con más creciente intensidad, no sólo la actuación jurídica del Estado, sino su misma actuación social, de protección de ciertas clases, senda en la que habían entrado no solamente los partidarios del socialismo, sino los mismos hombres que habían nacido a la vida política en medio de las ideas del liberalismo individualista? ¿Cómo no ver que, en el Derecho internacional, mientras las dificultades se acrecían en el campo del llamado Derecho internacional público, buscábase allanar, y se allanaban, los conflictos que a cada paso surgían en la esfera del Derecho internacional privado? ¿Cómo no pensar que en lugar de reducir todo el Derecho obrero internacional a un mero con-

fictio de legislaciones y de competencia de jurisdicciones, había que ampliar su horizonte y pensar que los hechos sociales demandaban algo más que las estrechas normas que pudieran resolver los conflictos legislativos y jurisdiccionales?

Cuando al pensar en los problemas sociales se recordaba la Internacional obrera — la Primera Internacional — y se veían las condiciones en que se desenvolvía la denominada Segunda Internacional, y el desenvolvimiento que adquiría la Internacional sindical de Amsterdam, y el enorme esfuerzo de expansión desarrollado por la Tercera Internacional de Moscou; cuando en el campo internacional de la industria se advierten las uniones de los patronos y las medidas de carácter general adoptadas por los Gobiernos para un limitado número de problemas jurídicos, se registra la existencia en 1912 de 32 Federaciones internacionales de oficio, alguna de ellas, como la de metalúrgicos, con 1.100.000 asociados; la de obreros de transportes con 880.000, y la de obreros en madera con 400.000; cuando existen Federaciones internacionales como la de mineros, la de litógrafos, la de tipógrafos, la de obreros de industria textil y otras como la Asociación internacional para el problema del paro y la de la Protección legal de los Trabajadores, todo aquel que piense seriamente en las exigencias de la acción gubernamental tendrá que pensar en que, si hay razón para la existencia de tales uniones internacionales, es forzoso que la haya para la existencia de normas jurídicas que, con carácter general, regulen esos intereses que las clases respectivas presentan, no como intereses propios de uno u otro país, sino como intereses que afectan la vida; no por razón de territorio en que se dan los hechos, sino por razón de la esencia misma de los hechos sociales que en diversos territorios se presentan con los mismos caracteres genéricos.

A pesar de ello, los intentos para una reglamentación internacional del Trabajo no alcanzaban éxito. Los hombres de ciencia estudiaban el fracaso de la Conferencia internacional de Berlín de 1890 y analizaban los obstáculos de diverso orden que, a su juicio, han contribuido a la lentitud con que venía desarrollándose, aun en la última mitad del pasado siglo, todo cuanto tendía a normas internacionales en la esfera de la producción.

Ante todo, señalábase el diverso grado de desenvolvimiento cultural y económico de los diversos países; se ponía de relieve cómo la desigualdad de razas tenía que producir desigualdades económicas que, impidiendo una igual situación de hecho, tenían que ser dificultad grave para una igualdad jurídica normativa; se alegaba por Pic la diferencia en el precio de coste de los productos en relación con el grado de perfeccionamiento de la maquinaria, con la actividad más o menos grande del obrero influido por las condiciones de raza y de clima, las facilidades de transporte y, en general, la situación monetaria y económica de cada país; se agregaba que, aun dentro de un mismo pueblo, había condiciones muy diversas en cuanto a salarios y horas de trabajo; que si la jornada de ocho horas había dado buenos resultados en Inglaterra y en los Estados Unidos, por prevalecer el trabajo mecánico, no podía acaecer lo mismo en aquellas industrias en que prevalecía el trabajo manual; que, aun admitiendo que la reglamentación internacional triunfara, sería muy difícil asegurar en todos los países la ejecución legal de lo pactado; que ésta ha sido la causa de la disolución de la Federación de bordadores de la Suiza oriental y del *Voralberg* austriaco; que las nociones corrientes sobre el Poder público y la soberanía nacional, así como las ideas dominantes acerca de una posible autoridad sobre las Naciones, no eran tampoco las más a propósito para que los intentos que durante el siglo XIX se habían iniciado pudieran arribar con éxito.

La lucha entre la soberanía territorial y la ley personal

en el campo de acción del Derecho internacional privado; la carencia del Derecho interno para muchas de las actuaciones sociales de la vida del trabajo; la territorialidad exagerada, no tanto de ciertos preceptos legales, cuanto de la forma de su aplicación a los obreros extranjeros en determinados Estados; el ser, ante todo y sobre todo, el Derecho protector del obrero, un Derecho unilateral reducido a las garantías que por propia y exclusiva autoridad otorgaba un Estado al inmigrante que acudía al mismo, muchas de las veces atraído por el porvenir que se le pintaba para resolver su problema de la vida; el quedar todo reducido a cuestiones de Derecho internacional privado, como si tan sólo se tratara de un conflicto de leyes civiles o de determinar en cada caso si era competente la ley personal del interesado o la ley territorial en tal o cual punto concreto; las mismas dificultades de tecnicismo en cuanto a la concreta determinación de las diversas clases de oficios, de la significación de los términos patrono, empresario, contratista, obrero, domicilio, trabajo y tantos otros que constantemente juegan en el tecnicismo jurídico de la legislación protectora del obrero; la misma separación de clases que durante tanto tiempo ha presentado como contrapuestos los intereses de la denominada clase patronal y de la clase obrera, mostrando más el aspecto de lucha entre clases, cuyos intereses legítimos precisa armonizar en un ambiente de esa justicia social, en lugar de ofrecerlos como elementos de una lucha en la que se busque la rendición sin cuartel de una clase mal sometida o esclavizada a la triunfante; más que nada, la falta de compenetración de todos los interesados en el problema, ha hecho fracasar muchas de las interesantes iniciativas adoptadas antes de la Conferencia internacional de Wáshington.

Razón tiene Woolf al referir cómo la Asociación internacional del Trabajo, de igual modo que el Comité marítimo internacional, no lograron toda la eficacia que sus tareas merecían, sencillamente porque era imposible reunir en una Asociación a los dos grupos de patronos y obreros; y aunque se

llegase a ello, no podrían ponerse de acuerdo respecto a la legislación obrera, siendo más los intereses de grupo o los intereses de clase los que están realmente en conflicto en la sociedad moderna, en lugar de estar siempre en tan gran pugna los intereses nacionales.

Pero tiene razón Gemna al sostener que las objeciones han sido vencidas por la realidad. De nada sirve suponer que todo cuanto en la esfera del Derecho obrero internacional puede quedar reducido simplemente a un conflicto de ley o de jurisdicción propio del campo clásico del Derecho internacional privado. No se trata tan sólo de proteger el cumplimiento de contratos libremente pactados por obreros y empresarios que pertenezcan a distintas nacionalidades, sino que así como en el Derecho nacional hay una idea de orden jurídico público que lleva a la existencia de leyes protectoras del obrero y aun a reglamentación jurídica del Trabajo independiente de la voluntad de las partes contratantes, que aparece limitada en múltiples aspectos del comercio económico jurídico, de la misma manera en el campo internacional se alza la idea de estimar obligatoria para los nacionales la tutela administrativa, pues no se trata tan sólo de que el Estado se defienda contra la invasión de obreros extranjeros, ni de que cuando son atraídos a su territorio los proteja otorgándoles derecho de asistencia a título de concesión otorgada por el Soberano territorial, sino del reconocimiento de deberes de humanidad directamente derivados de rechazar que el trabajo humano sea una mercancía y que el hombre pueda ser considerado como una cosa; que si cambió el concepto jurídico moral del contrato de trabajo, ese cambio, debido no a ideas exclusivas de éste ni del otro país, sino a principios de verdadera solidaridad humana, tenía que extenderse más allá de las fronteras territoriales.

Hay, pues, una elevación moral del concepto del trabajo: hay un sentimiento común superestatal que amplía considerablemente el campo de acción del Derecho: hay un reconocimiento de una comunidad de intereses propios del orden

internacional; hay una ampliación del concepto del orden público en el Derecho internacional privado. Cuando en la sesión celebrada por la Asociación internacional para la protección legal de los trabajadores en Basilea, en 1904, franceses y alemanes proponían la asimilación de los obreros nacionales y extranjeros en materia de seguro contra accidentes, se declaraba como principio que todos los obreros, fueran los que fueren, fuera cual fuere su nacionalidad, debían tener derecho al mismo trato; se ponía de relieve la contradicción entre la legislación nacional contraria a tal principio y las aspiraciones de la Asociación ansiosa de continuar trabajando para que las legislaciones nacionales y los Tratados internacionales llegaran a la realización de tal principio.

De igual manera que la noción de policía en el orden administrativo no tan sólo se examina y actúa como poder que limita y que restringe las manifestaciones de la actividad humana, aspecto negativo, sino como actuación positiva, iniciadora, fecundadora de la Administración para la más perfecta adecuación de la cosa pública, del mismo modo, en el orden internacional, no tan sólo se han reducido las consecuencias del orden público a negar la posibilidad de una actuación en el propio territorio contraria a aquellos principios básicos de su organización jurídica, sino que la acción positiva, real y cierta de los Estados para promover el bien público ha trascendido del Derecho interno al internacional, dando lugar a los diversos Congresos y Conferencias, a las diversas Uniones y Oficinas Internacionales que son antecedentes que justifican la confianza en la actuación de la ya existente Oficina internacional del Trabajo.

Si antes del siglo XIX fracasaron intentos de reglamentación internacional, no podía ser extraño ante la ausencia de leyes nacionales protectoras del obrero y reglamentadoras del trabajo. La existencia de tales leyes; los conflictos para la aplicación de las mismas suscitados en el campo del Derecho internacional privado, alentaban a los que han abogado por la necesidad de ciertas reglas generales. Los movimientos

unitarios en pro de ciertas normas en problemas como los de retiro, seguros y otros; la existencia de nuevas agrupaciones sociales; las nuevas cristalizaciones jurídicas que han sido consecuencia de este hecho, modificando esencialmente la manera de ser de las diversas legislaciones; el cambio operado en las ideas, en el orden social, motivador de nuevas disposiciones y reglas de Derecho; la revisión de valores sociales realizada en los últimos años del siglo XIX y en los que llevamos vividos del siglo presente; la conciencia jurídica común que se advierte en las esferas gubernamentales ante los mismos problemas obreros planteados en análogas condiciones en los diversos Estados; el común reconocimiento de los deberes del Estado para con la clase proletaria; la actuación de los defensores de los principios cristianos cuya noción de la Humanidad llevó a Max Turmann a escribir que en esa noción cristiana de la Humanidad han encontrado los católicos una razón poderosa en pro de la protección internacional de los trabajadores, pues somos hijos de una misma e inmensa familia cuyo padre común ha hecho del amor al prójimo una ley fundamental; las aspiraciones a la solidaridad de las masas obreras de los diferentes países preconizados por los partidos socialistas; todo ello ha facilitado el nacimiento de un Derecho internacional obrero cuya iniciación no es de hoy, cuyo punto de arranque hay que tomarlo de principios del siglo XIX en el terreno ideológico. De entonces es la semilla; no germinó porque el campo ni el ambiente no eran los más adecuados para ello; existió, sí, una Santa Alianza que puede mostrarse como antecedente de la Liga o Sociedad de las Naciones; pero entonces el ambiente en las esferas del Poder no era el democrático; se luchaba más que contra la idea que le inspiraba, contra los Gobiernos absolutos; dominaba el aspecto político sobre todo otro; no había una correlación entre la acción política y la acción económico-social; y razón tiene Alberto Thomas al escribir no ha mucho que la Sociedad de las Naciones no debe dudar de intervenir en este campo, porque no podrá desenvolverse y afirmarse sino pa-

sando de la pura acción política y jurídica a la acción económica y social. Diferente ha sido la democracia política de la democracia social. No se llegaría a ésta si no se hubieran adquirido las ventajas de la primera; pero necesario es que así como en otros tiempos, y aun en los mismos actuales, se buscó la tranquilidad y la paz de los pueblos a base de un equilibrio político fundado en las fuerzas respectivas de los Estados que integraban cada uno de los elementos del mismo, hay que pensar, no en un equilibrio material económico, sino en una organización que, haciendo imperar los mismos principios de justicia en todos los países civilizados, permita afirmar la democracia social como base de la organización de las Naciones, agrupadas todas para hacer que el Derecho supedita a la fuerza y no sea el primero un vasallo de la segunda.

Existe, sí, una vida internacional; hay que rendirse ante la realidad de los hechos y proclamar la existencia de un internacionalismo. Clásica la doctrina de Monroe, a pesar de ella los Estados Unidos envían sus ejércitos al Continente europeo y luchan al lado de los aliados frente a los Imperios centrales. Consideran de su deber cumplir una misión en el mundo, y Wilson dice a sus soldados: que lo queramos o no, tenemos una misión que cumplir: somos una nación de libertad; los ojos del mundo se han vuelto hacia nosotros; es preciso que nuestra misión se cumpla para el bienestar de la Humanidad.

Hay un idealismo común que une a los hombres de los diversos países, y no es precisamente el terreno práctico en el campo realista del mundo económico lo que aisla unos pueblos de otros. Ciertamente que cada pueblo se especializa en ramas particulares de la producción; que tiene personalidad económica propia; que su clima, su raza, sus productos naturales le revisten de un sello especial en la esfera del trabajo, dotándole de una personalidad económica propia; pero no es menos cierto que esa división de trabajo que resulta necesariamente entre los diversos pueblos, acentuando una diferen-

ciación entre ellos que se traduce, cual resume Consentini, en diferenciación acentuada bajo la influencia de factores históricos y sociales, como la emigración y la inmigración, el exceso o la insuficiencia de población, la expansión colonial, la riqueza o el pauperismo, el espíritu guerrero o pacífico, la perfección o imperfección de la organización política, el grado de moralidad pública, etc., etc., les obliga a cambiar con los otros pueblos los frutos de su trabajo, resultando que tal diversidad de esfuerzos en los diversos Estados favorece, por una necesaria y mutua independencia económica, una necesaria cooperación y una fatal solidaridad internacional.

Hay un interés económico internacional; hay intereses que exigen cohesión en todas las esferas de las diversas entidades políticas: en las de los Gobiernos, en la de los patronos, en la de los obreros; hay acuerdos referentes a la emigración o a la inmigración; hay acuerdos relativos a los transportes de cosas y personas; hay acuerdos relativos a la normalización internacional de ciertos elementos básicos de las relaciones de producción y cambio. El Derecho internacional recibe un amplio desenvolvimiento; la reunión de Conferencias y la conclusión de Tratados constituye característica de la segunda mitad del siglo XIX; cuarenta y cinco Uniones internacionales públicas son constituídas por los Estados civilizados; créanse órganos internacionales de carácter permanente, unos para deliberaciones que se supondrán la consiguiente adopción de normas idénticas en servicios o actuaciones de varios Estados; otros que tratan de unificar leyes o reglamentos nacionales, constituyendo verdadero Derecho internacional; otros que crean Oficinas u órganos internacionales con verdadera actuación en la esfera que tratamos, pudiendo decirse que hay verdadera organización internacional y verdadera actuación administrativa en tal esfera.

La iniciativa privada completa y amplía la actuación de los Gobiernos, pues si el *Anuario de la vida internacional*, publicado en 1911, consigna la existencia de 371 Asociaciones internacionales, ello muestra que la necesidad social

existe, que los intereses del orden internacional son atendidos y estudiados por los hombres de ciencia, por los mismos que en ello tienen interés, por los Gobiernos que tienen obligación de estimar las verdaderas necesidades de los Estados que rigen.

La esfera de la Industria, del Comercio y de la Agricultura no se ha sustraído a esta regla general, pues bastaría a demostrarlo no sólo la existencia de numerosas Asociaciones internacionales creadas por los patronos o por el elemento obrero, sino la actuación que en los días posteriores a la firma del Pacto de la Sociedad de las Naciones culmina en la creación de la Cámara de Comercio Internacional, como antes de 1914 había culminado en el Instituto Internacional de Agricultura.

Si ello no fuera sobradamente elocuente, justificaría la internacionalización de grandes intereses económicos las propuestas formuladas ante la Conferencia de Wáshington por el Delegado obrero italiano Baldesi y por el francés Doumulin; lo justificaría la unificación del Derecho civil en países como Alemania y Suiza; los trabajos para la existencia de una legislación internacional relativa a la letra de cambio; el Comité, fundado en Italia por iniciativa de Scialoja, para una alianza legislativa entre las Naciones amigas; la creación de las Secciones nacionales de la Asociación para la Sociedad de las Naciones, caminando todo ello a que pudiera decir el Ministro del Trabajo francés al inaugurar, el 2 de Febrero de 1919, las tareas de la Comisión de Legislación internacional del Trabajo en la Conferencia de la Paz, que en los momentos en que los representantes de las Naciones se reunían para dotar al mundo del estatuto definitivo de las democracias asociadas, los trabajos de la Comisión tendrían especialísima importancia, porque la obra cuya preparación se le había confiado, consagraría el establecimiento de la idea democrática en el terreno económico; y daría a la paz su completa significación al garantizar por Convenios internacionales la dignidad y la libertad del trabajo humano, y sostener que el prin-

cipio en que se habían informado las tareas de la Comisión era el de que, en el mismo interés de los trabajadores y para que una legislación humana pudiera desenvolverse libremente sin sufrir la concurrencia económica, era necesario que en todo momento, mediante Convenios internacionales, los obreros de todos los países tuvieran asegurado un mínimo de garantías iguales, y a que Wilson afirmara en la Conferencia de la Paz que mientras los hombres, mujeres y niños que trabajan han estado durante largos años en último término y a veces parecían olvidados, que mientras los Gobiernos han ido siguiendo con ojos vigilantes y recelosos sus maniobras mutuas, que mientras se ocupaban los gobernantes de la acción estructural y de las grandes transacciones del Comercio y de la Hacienda, al presente pasaba a primer término la gran masa del pueblo trabajador del mundo: hombres, mujeres y niños, sobre los que, quiérase o no, cae la gran carga de sostener al Mundo, figurarán entre los protegidos de los Gobiernos asociados y serán objeto de consultas internacionales.

¡Lo internacional! ¡El internacionalismo! Cuántos han sentido ante tales palabras inquietudes en sus espíritus: cuántos al oír hablar de lo internacional han protestado y cuántos no han acogido con recelo el internacionalismo, por sentir en ocasiones heridos sus sentimientos patrióticos. No hay que sentir tales temores ante la nueva fase de lo internacional, que hay internacionalismo e internacionalismo, que hay aquella tendencia descrita por Hervé que rompía con toda tradición nacional y patriótica, la que afirmaba en el manifiesto comunista de 1847 que los proletarios no tenían patria, que su patria era su clase: el proletario universal, y que el extranjero era para ellos el capitalismo, su enemigo; la que se preguntaba que cuándo se acabaría con las palabras místicas, absurdas, azote de la Humanidad, y otra, que atenta a la realidad social, no estima palabra vacía de sentido la de Nación, ni la de Patria, recuerda los grandes hechos gloriosos para la Humanidad, realizados por inspiración de ellas;

no olvida que aquellas masas a las que se dirigía la Internacional obrera en nombre de la paz, el trabajo y la libertad, condenando la guerra, marcharon a ella en 1870 y 1914, llenas de entusiasmo que no puede crear la obligación impuesta por tiranía o despotismo, y que sólo explica el sentimiento de la nacionalidad, el ideal del patriotismo, el sentimiento de defender lo que es propio y constituye alma de la colectividad política: su propia personalidad internacional; pero que teniendo todo esto muy presente, no olvida la existencia de la gran familia humana, no olvida la solidaridad entre los pueblos, no olvida la existencia de grandes principios universales de justicia y que el derecho social no es de los que pueden ser patrimonio de uno u otro pueblo, que si en todos ellos a igual grado de desarrollo, preséntanse con análogos caracteres los mismos problemas, demandando análogas soluciones, a la generalidad del hecho social, debe corresponder la actuación jurídica, y que si no ha perecido ni la personalidad individual, ni la entidad familia, ni la entidad natural Municipio, al desarrollarse los vínculos políticos, constituyendo la idea del Estado moderno, compatible es con la afirmación del Estado y con los más acendrados sentimientos patrióticos, la afirmación de un derecho social general, en el que lo discutible no puede ser su existencia, ni sus principios, sino sus límites y su adecuada aplicación.

* * *

Tratar de reglamentación internacional del Trabajo y de protección legal internacional de los trabajadores sin mencionar a Roberto Owen sería omitir uno de los elementos básicos del material ideológico. Su discurso de 1.º de Enero de 1816, al inaugurar la Escuela para los niños en su fábrica de New Lanark, favorable a una legislación tal como él la había expuesto en sus Ensayos de principios acerca de la formación del carácter del hombre, y en el que agregaba que no conocía esas diferencias imaginarias que las fronteras tra-

zan de pueblo a pueblo, preguntándose si existía criatura razonable que pudiera decirnos por qué una parte de la Humanidad debía de estar destinada a menospreciar, a odiar y a destruir a los otros; su apelación a los diplomáticos de la Santa Alianza solicitando que el Congreso de Aix la Chapelle designara una Comisión para examinar sus instituciones y presentar un informe acerca de ellas, constituyen una de las primeras tentativas para incitar a los Gobiernos a proteger internacionalmente a los obreros.

Prescindo de si es cierta la respuesta dada por Gentz a Guillermo III de Prusia en contra de tales propuestas; los hechos han mostrado que la iniciativa no halló resultados prácticos y que hubieron de pasar los años hasta que el francés Daniel Le Grand, en 1841, solicitara una ley internacional limitando a doce horas por día el funcionamiento de los motores mecánicos; su petición a Guizot para que así como se negociaba la abolición de la trata de negros se aboliese igualmente la trata de blancas, constituyen nobles deseos en pro de acción internacional favorable al derecho de los obreros, que ni siquiera las circunstancias que en un principio aparecieron, hacia 1847, favorables a su propósito, permitieron que éste tuviera comienzo de realidad, distinguiendo la acción nacional protectora, de la ley internacional que él deseaba.

Al mismo tiempo, en 1839 se iniciaba la fundación de un organismo internacional obrero en Londres: Howell había fracasado en tal idea en 1836 al pretender crear una organización internacional para la emancipación de las clases trabajadoras; Flora Tristán tomó a su cargo la idea en 1843, sin que su opinión lograra mayor éxito. La aceptación en 1847, en el Congreso comunista de Bruselas, del Manifiesto comunista de Marx y Engels con sus frases «trabajadores de todos los países, uníos», no obtuvo resultado más feliz hasta llegar años más tarde a la formación de la Primera Internacional obrera, declarando que la asociación constituida reconocía como base de su conducta cerca de todos los hombres la ver-

dad, la justicia y la moral sin distinción de color, de creencias o de nacionalidad.

En tanto, los belgas Mareska y Keymann pedían un acuerdo general entre los pueblos (Livello), no sólo de todas las fábricas del mismo país, sino de las fábricas similares de todas las naciones.

El Cantón de Glaris en 1855 solicitaba un acuerdo intercantonal en materia de legislación de fábricas; estimando que era sin duda necesario crear un sistema uniforme por medio de estipulaciones internacionales entre los Estados industriales de Europa.

En 1856, Audiganne sostenía que no había razón para que si el Derecho diplomático tenía sus reglas y sus principios colocados bajo la salvaguardia de todos los pueblos, el Derecho industrial, en una época en que las relaciones económicas internacionales se intensificaban de día en día, no tuviera los suyos, para que la unidad de legislación, en esta parte, entre los pueblos civilizados constituyera un progreso desde el punto de vista cristiano y desde el punto de vista social.

El bávaro Hahn mostrábase el mismo año partidario de la ley internacional para el trabajo de las fábricas; y los profesores Bluntschli y Wágner aceptan los mismos principios. Y desde esa fecha a la convocatoria de la Conferencia internacional de Berlín las iniciativas se suceden, tanto nacidas de teólogos como de obreros y patronos. La idea discútese con gran interés en el terreno científico, dividiéndose las opiniones; en Suiza y Francia los Parlamentos ocúpanse del asunto; el Coronel Frey cree llegado el momento, en 1880, de negociar con los principales Estados industriales para provocar una legislación internacional sobre las fábricas; el Conde de Mun busca la protección del obrero, de su mujer y su hijo contra el exceso del trabajo sin daño para la industria nacional, adoptando una legislación internacional.

El Consejo federal suizo se dirige, en Marzo de 1889, a los Gobiernos invitando a la celebración de una Conferencia pre-

paratoria. Solamente Francia y Austria-Hungría contestaron entre las grandes Potencias, favorablemente. Rusia rechazó la propuesta, Alemania dió el silencio por respuesta; España limitóse a contestar diplomáticamente. Y cosa curiosa: del mismo país que había estado sordo al llamamiento del Consejo federal suizo, surge el planteamiento oficial de la cuestión, y, a pesar de la oposición de Bismarck, Guillermo II ordenó a éste gestionara cerca de Francia, Inglaterra, Bélgica y Suiza para convocar la Conferencia internacional.

Dió Suiza una gran prueba de su interés en pro de la protección del obrero prescindiendo de cuanto pudiera significar desatención para ella, y la invitación a la Conferencia se hizo, salvo a Rusia, a todos los Estados de Europa, reuniéndose en Berlín el 15 de Marzo de 1890 los delegados de Alemania, Austria-Hungría, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Gran Bretaña, Italia, Países Bajos, Portugal, Suecia y Noruega y Suiza, manifestando como aspiraciones: el establecimiento de un límite de edad para la exclusión del trabajo industrial de los individuos de ambos sexos; la reducción del trabajo para los que tuvieran determinadas edades; limitación de horas de trabajo y clases de éste para las mujeres, estimando que la ejecución de las medidas que cada Estado adoptase quedará a cargo de funcionarios nombrados por los Gobiernos; que se reunieran, en cuanto fuera posible, datos estadísticos relativos a las cuestiones tratadas en la Conferencia; y que la renovación de las deliberaciones que acababan de tener lugar en común, debía procurarse en utilidad de todos, comunicándose los diversos Gobiernos sus observaciones sobre los efectos de las medidas adoptadas, conforme a los acuerdos de la Conferencia, para examinar oportunamente si debían ser modificadas o completadas.

No hubo verdaderas obligaciones en los acuerdos de la Conferencia; limitóse ésta a expresar deseos muy moderados aun para aquel tiempo, y no todos creyeron en su significación favorable a la existencia de un Derecho internacional obrero, pues seguía considerándose que tal legislación inter-

nacional encerraba peligros para el porvenir de los Estados industriales que aceptaran obligaciones de esta índole.

Sin embargo, en el terreno oficial se había dado un gran paso que la iniciativa particular había de completar mediante la organización de la Asociación internacional para la protección de los trabajadores. Los delegados suizos, alemanes y austriacos se habían mostrado partidarios de una, aunque no fuera muy intensa, actuación internacional en la materia; Suiza no abandonó el propósito que antes había manifestado; la reunión del Congreso internacional de Zurich, convocado por la Federación de obreros suizos, significó una nueva insistencia en el deseo de acción internacional para la protección legal de los trabajadores. Los trabajos de Decurtins y Greulich no pueden considerarse como ineficaces, pues a partir de 1897 hay una acentuada orientación en favor de la protección obrera internacional, acusada también en el Congreso de Bruselas celebrado el mismo año, y al que asistieron representantes de escuelas económicas bien diversas, y en el que puede decirse que nació la Asociación internacional fundada en el Congreso de legislación del Trabajo celebrado en París, en 1900, bajo la dirección de los profesores Cauwes y Jay, e inaugurado por el entonces Ministro de Comercio, Millerand.

El Secretario general de la Asociación y Director de la Oficina, el profesor Bauer, determina en su trabajo presentado al Congreso industrial de Asociaciones internacionales de Bruselas (1910) los movimientos ocasionales de la institución, en la que representantes de las más diversas escuelas han venido reuniéndose. Para él, el movimiento reformista para la reducción de las horas de trabajo, aspirando a reconstituir la familia y a vencer el obstáculo de la concurrencia internacional; el movimiento sindicalista opuesto a la inmigración del trabajo mal retribuido, favorecido por el capitalismo y deseoso de mejorar universalmente las condiciones del Trabajo; la concepción socialista de la solidaridad universal de la clase obrera, nacida de la idea cristiana de la fraternidad humana con el fin de ligar las Naciones por Tratados y ase-

gurar la paz; la moderna lucha contra la decadencia y envilecimiento de la raza por los venenos industriales y carencia de condiciones higiénicas, fueron las determinantes del nacimiento de la Asociación cuyos fines aparecen claramente en el art. 2.º de sus Estatutos: servir de órgano de relación entre cuantas personas de los diversos países industriales consideren necesario la legislación protectora de los trabajadores; organizar una Oficina internacional del Trabajo para publicar una recopilación periódica de la legislación obrera en todos los países; facilitar el estudio de la legislación del Trabajo suministrando noticias sobre las legislaciones en vigor y su aplicación; contribuir al estudio de la concordancia de las diferentes legislaciones y de la estadística internacional del Trabajo; y fomentar la reunión de Congresos internacionales de legislación del Trabajo.

Su naturaleza defínela muy expresivamente Cooreman, eminente político belga, al decir, inaugurando la sección nacional belga de la Asociación, que, perteneciendo a escuelas distintas, a todos, instruídos por la razón, por el sentimiento, por el estudio y por la experiencia, une una doble convicción: la de la legitimidad del principio de intervención y la de la necesidad de una colaboración internacional. No hay mira alguna de honores ni de provecho al asociarse sin ofrecer a los que sigan la íntima satisfacción de concurrir a la mejora moral y material de la multitud de los trabajadores.

Y otro belga, Mahaim, el competentísimo profesor de la Universidad de Lieja, escribía que el espectáculo que ofrecía la Asociación internacional era una Liga de la paz social agrupando en todos los partidos, en todas las confesiones, en todas las clases, buenas voluntades resueltas que aceptan la moderna intervención del legislador en las cuestiones del Trabajo. Un programa de acción muy limitado, muy preciso, que se estudia a fondo y que se realiza; asambleas periódicas en las que, a pesar de la diversidad de opiniones, de temperamentos y de intereses, no hay desacuerdos ni hostilidad; una obra práctica, en fin, que asume carga que sólo se pen-

saba que los Estados podían asumir y que vive próspera desenvolviéndose en buena inteligencia con todos los Gobiernos.

Tomó como punto de partida la Conferencia de Berlín; buscó entre las materias de legislación obrera aquellas que menor resistencia pudieron hallar en el mundo político y en el mundo industrial; celebró sus Asambleas de Basilea (1901), Colonia (1902), Basilea (1904), Ginebra (1906), Lucerna (1908), Lugano (1910), Zurich (1912)...

Organiza la digna de todo elogio Oficina internacional de Trabajo, cuyos servicios de información y publicaciones han venido siendo del más grande interés y utilidad, y cuyo Boletín constituye útil de trabajo para todo aquel que se dedique a este género de estudios.

Encamínase en 1901 la labor de la Oficina a la información sobre el trabajo nocturno de la mujer en la industria, al establecimiento del cuadro uniforme para la estadística de accidentes del trabajo, a la información sobre las medidas legislativas para combatir el daño de los venenos industriales, y, singularmente, los de plomo y fósforo; y a los estudios comparados sobre el régimen de los seguros sociales de los obreros extranjeros.

Ampliase el campo de acción más tarde al trabajo en las cámaras de aire, a las industrias a domicilio, a la de los obreros menores de edad, a la limitación de la jornada de trabajo, a las vacaciones obreras, a la protección de los obreros ferroviarios; y persiguiendo su finalidad práctica, realiza los trabajos preparatorios de la Conferencia diplomática que tuvo lugar en Berna en Mayo de 1905.

Resalta, sobre otras muchas consideraciones, la gran utilidad y la eficacia de la Asociación internacional para la protección de los trabajadores, el que, a pesar de su carácter privado, haya creado un ambiente favorable a la posibilidad de normas uniformes para la regulación de aspectos múltiples de la vida del trabajo; el que si bien no ha logrado realizar una amplia obra de Derecho constituido, sí logró efectuar una muy intensa labor de Derecho constituyente, cuya semi-

lla bien puede decirse que ha fructificado en los últimos años.

Vienen a la memoria las consideraciones que Constanca Smith ha hecho en este orden de ideas de la internacionalización del espíritu social. Durante mucho tiempo era inútil pensar en que se llegara a solución para la reglamentación del *mínimum* de salario por el Estado. Las diversas condiciones nacionales de la industria y de la existencia motivaban diferencias de opinión entre los delegados de las diversas secciones de la Asociación, y aquello que antes de 1906 no podía obtenerse, apareció casi súbitamente en 1912. Observar este cambio de actitud — dice tal escritora — era advertir el pensamiento internacional camino de formación. El desenvolvimiento de acción, bien acusada por parte del Estado en cuanto a establecer tasa mínima para el trabajo a domicilio, efectuado entre 1906 y 1913, no habría podido tener lugar sin los trabajos de ciertas Asociaciones, dirigidos por hombres plenos de conocimiento, de buena fe y de entusiasmo infatigable.

Resultado práctico, en cuanto a Derecho internacional obrero, lo son las Conferencias de Berna de 1905 y 1906, sobre prohibición del empleo del fósforo blanco en la industria de la cerilla y la prohibición del trabajo industrial nocturno de la mujer. Catorce Estados halláronse representados. España asistió a la Conferencia. En ella figuró como miembro de la Delegación francesa un obrero tipógrafo. El representante de la Gran Bretaña manifestó que convendría adoptar garantías suficientes para una aplicación rigurosa de las restricciones estatuidas por los Convenios, y se preguntaba si no convendría constituir un Tribunal o una Comisión que pudiese conocer del caso en el cual se alegara no observancia por algún Estado de las reglas aceptadas.

Figuran en todas las obras y trabajos de protección internacional del obrero los Convenios indicados, y no han de ser aquí repetidos, como no es el momento oportuno de analizar las condiciones en que se efectuó la adhesión de España al Convenio sobre la prohibición del fósforo blanco, y las vi-

cisitudes por que atravesó al adherirse a los principios establecidos sobre trabajo nocturno de la mujer.

Siguió a estas Conferencias la de Septiembre de 1913, reunida también en Berna, igualmente a propuesta del Consejo federal suizo, sentando las bases de un Convenio internacional sobre la prohibición del trabajo nocturno de los jóvenes obreros, y la fijación de jornada de trabajo para la mujer y el adolescente empleados en la industria.

Y, paralelamente a toda esta actuación, desarrollábase otra de menor extensión, pero de no menor eficacia práctica: la celebración de los Tratados internacionales de trabajo, cuya iniciación debe encontrarse también en la obra de la Asociación internacional.

Precedente de ellos es el Convenio de Previsión social referente a las Cajas de Ahorro, celebrado entre Francia y Bélgica en 31 de Mayo de 1882 y 4 de Marzo de 1897. Mas hablando en sentido estricto, el primer Tratado de trabajo fué celebrado el 15 de Abril de 1904, entre Francia e Italia, para asegurar a los obreros de ambos países trabajando en el otro el beneficio de los seguros sociales, el disfrute de sus ahorros y el régimen de igualdad en caso de accidentes del trabajo; materias ampliadas por los Convenios adicionales de 9 de Junio de 1906, relativo a accidentes del trabajo, y de 15 de Junio de 1910, para la protección de los jóvenes trabajadores en ambos países. Digna de particular mención es la obligación que contraía el Gobierno italiano de completar la organización del servicio de Inspección del trabajo para ofrecer garantías análogas para el cumplimiento de las leyes a las que ofrecía el servicio de Inspección en Francia.

Alemania, Austria, Bélgica, Luxemburgo, Gran Bretaña, Holanda, Suecia, Hungría, el Transvaal y Mozambique, celebraron, antes de estallar la guerra, Tratados de Comercio en que se regulaba materia social de seguros o protección obrera, o Tratados especiales de trabajo, principalmente sobre materia de accidentes, reglamentación de emigración y protección a los menores. Convenios todos ellos que, aunque se

refieran a simple reglamentación bilateral del trabajo, constituyen elemento básico para muchas de las normas que seguramente han de establecerse en lo futuro.

Resumiendo. Al estallar la guerra existía una doble actuación: la de la Asociación internacional para la protección legal de los trabajadores, que no puede considerarse, propiamente hablando, como actuación de puro carácter privado, ya que a sus sesiones asistían delegados de los Gobiernos, y la de los Gobiernos mismos que, reuniendo representantes suyos en Conferencias internacionales, examinaban puntos concretos señalando las normas uniformes que se sometían a la posterior aceptación de los respectivos Gobiernos nacionales.

Y había también dos clases de Derecho internacional: los Tratados bilaterales de pura reglamentación entre dos naciones de la situación de sus respectivos nacionales, y otros en materias concretas como las ya indicadas y la de los Tratados generales que, aun referentes también a puntos determinados, extendían su acción a buen número de Estados importantes.

El Derecho internacional obrero aparecía descansando en el principio de reciprocidad diplomática; buscaba inspirarse en los principios humanitarios de suprema justicia que han impuesto la protección legal de los trabajadores en la esfera nacional; aparecía, como Raynaud afirma, tendiendo a la uniformidad por la identidad de las legislaciones internas, y mostrábase, desde el punto de vista formal, como Derecho escrito.

Oficialmente se advierte que había y hay diversas clases de materias en el campo de acción del Derecho internacional obrero: unas, aquellas como la de emigración e inmigración que venían resolviéndose por las legislaciones internas y que ocasionaban problemas jurídicos que se encerraban en la actuación del Derecho internacional, principalmente del denominado internacional privado; otras, de orden moral general, de apremiantes consideraciones de humanidad, en

las que no cabía alegar divergencia de criterios, sino simples razones de conveniencia económica de momento, tales como la prohibición del empleo de venenos industriales, la prohibición del trabajo nocturno de la mujer y tantas otras de igual índole. Quedaban aquellas que, como la reducción de la jornada, la lucha contra el paro, la limitación del trabajo para la mujer y los niños, presentaban caracteres distintos de no fácil conciliación dado el ambiente de los tiempos en que se iniciaban estas reformas.

Jurídicamente se atendía a todo ello: primero, por las respectivas legislaciones nacionales, tanto por los preceptos protectores del obrero, cuanto por las normas del derecho interno que sientan en los Códigos las soluciones dadas a los conflictos de Derecho internacional privado; otras, por Convenios internacionales entre las Potencias directamente interesadas; otras, suponiendo un avance considerable en la legislación internacional del Trabajo, mediante Convenciones generales que aspiraban a la identidad de normas legislativas en los Estados civilizados; y, finalmente, cuando ha adquirido desarrollo, por la celebración de la Conferencia de Washington, el sistema que Laine llama de codificación convencional, estableciendo, por la adhesión a los proyectos generales de Convención, normas comunes a los diversos Estados surgidas, no como Derecho interno, sino como Derecho de carácter internacional, se alzan voces que consideran escaso el camino recorrido y hablan del Parlamento internacional cuyos acuerdos sean obligatorios para los Estados que al mismo concurren.

* * *

El Consejo Supremo de las Potencias aliadas adoptó, en su reunión del 25 de Enero de 1919, el acuerdo de nombrar una Comisión, compuesta de dos representantes por cada una de las cinco grandes Potencias y de cinco a elegir entre las otras Potencias representadas en la Conferencia de la Paz,

para realizar una información acerca de las condiciones del empleo de los trabajadores consideradas desde el punto de vista internacional, y examinar los medios internacionales necesarios para asegurar una acción común, en cuanto se refiere a las mismas condiciones, y proponer la forma de una institución permanente, destinada a continuar tal examen en cooperación con la Sociedad de las Naciones y bajo su dirección.

No fueron dichos representantes tan sólo elementos políticos, representantes a título de tal de sus respectivos Estados, los que constituyeron la Comisión; de ella formó parte el Presidente de la *American Federation of Labor*, Gompers; Jouhaux, Secretario general de la Confederación general del Trabajo francesa; y Profesores como Mahain, de Lieja, y Bustamante, de la Habana. La Comisión designó como Presidente a Gompers, y como Secretario general a Fontaine.

Celebró treinta y cinco sesiones, y dividió sus conclusiones en dos partes: una, referente al proyecto de Convención para la constitución de un organismo permanente para la legislación internacional del Trabajo, redactado a base del proyecto presentado por la Delegación británica; y otra, en que se declaran una serie de principios sobre un cierto número de cuestiones de importancia capital para el mundo del trabajo; presentando su ponencia el 24 de Marzo siguiente.

Dos sesiones celebró el pleno de la Conferencia preliminar de la Paz para examinar el proyecto, el 11 y el 28 de Abril, y en ellas hay manifestaciones dignas de ser recogidas.

Barnés, delegado del Imperio británico, miembro del Gabinete de Guerra, afirmaba que se debía, no tanto examinar cómo podían mejorarse las condiciones materiales del trabajo, sino cómo podía producirse una atmósfera moral. Ocurrir, agregaba, que, en ciertos países, el temor de la concurrencia puede impedir tal mejora; pero bastará hacer observar que los países en que encuentran los obreros mejores

condiciones de trabajo y de salarios (no hay más que pensar en América), no son los que se encuentran en las condiciones menos favorables para luchar contra la concurrencia mundial.

Fijábase también en las dos grandes dificultades iniciales: la diferencia del grado de desenvolvimiento en que se encuentran los diversos países, y la dificultad de un Poder rodeado de autoridad sobre las Naciones. Pensaba él en dejarlo a retaguardia, como arma suprema en manos y bajo la autoridad de la Sociedad de las Naciones, y no olvidaba otro medio de acción de suprema importancia: la publicidad y el acuerdo entre los hombres; crear, alentar la opinión pública en un sentido mejor; sostenerla y movilizarla, eran medios que tenía presentes el Ministro inglés.

Otro representante de Gobierno, el Ministro de Justicia belga, Vandervelde, cuya significación socialista no es menester hacer resaltar, preocupábase de la forma de obtener la representación de los diversos países indicando por qué se otorgaban dos delegaciones a los Gobiernos y una a cada clase patronal y obrera de cada Estado, desigualdad que tenía precisamente por objeto el evitar que la unión de un solo representante de cualquier Estado con la clase patronal pudiera adquirir influencia preponderante y decisiva.

Y, finalmente, se hacía cargo de que algunos consideraban deficiente la Carta del Trabajo que se proponía fuera inscrita en el Tratado de Paz, sin tener en cuenta que, mientras los acuerdos de la Conferencia internacional de Berna eran expresión de las aspiraciones de los obreros, la Conferencia de la Paz iba a realizar algo más: el transformar una parte de esas aspiraciones en declaraciones de principios a que debía someterse la actuación de los Gobiernos.

La Delegación inglesa creyó de su deber insistir en que para establecer recomendaciones o proyectos de Convención de aplicación general, la Conferencia del Trabajo debería tener en cuenta los países en los cuales el clima, el desenvolvimiento rudimental de la organización industrial u otras es-

peciales circunstancias pusieran la industria en condiciones esencialmente diferentes, debiendo ello sugerir las eventuales modificaciones que se consideraban como indispensables para adaptar las nuevas normas a las especiales condiciones de tales países.

Con algunas modificaciones, fué aprobada por la Conferencia de la Paz la propuesta de la Comisión de legislación internacional del Trabajo, estableciéndose una organización permanente encargada de atender a la realización del programa que se exponía en el preámbulo, consistente en la sistematización de las horas de trabajo; fijación de duración máxima de la jornada y de la semana obrera; reclutamiento de la mano de obra; lucha contra el paro; garantía de salario suficiente a asegurar convenientes condiciones de vida; protección del obrero contra las enfermedades generales o profesionales y contra los infortunios; protección del niño, del adolescente y de la mujer; pensiones de vejez y de invalidez; defensa de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero; reconocimiento del principio de libertad de asociación sindical; organización de la enseñanza profesional y técnica, y otros proveídos análogos.

Los miembros fundadores de la Sociedad de las Naciones serían los miembros fundadores de la proyectada organización, que comprendería, con carácter permanente, una Oficina internacional del Trabajo y una Conferencia general de representantes de los Miembros, que se reuniría cuantas veces fuera necesario y, cuando menos, una vez al año, compuesta de cuatro representantes de cada Miembro: dos delegados de los Gobiernos: uno representante de los patronos y otro de los obreros: debiendo ser acompañados de sus respectivos consejeros técnicos: dos como máximum por cada cuestión que figurase en el orden del día. Cada delegado tendría el derecho de votar individualmente sobre todas las cuestiones, y, en caso de faltar la designación de uno de los delegados no gubernativos, el otro tendría derecho a tomar parte en las tareas de la Conferencia, pero no a emitir su voto.

La Oficina internacional se establecería en la sede de la Sociedad de las Naciones, colocada bajo la dirección de un Consejo de Administración compuesto de doce representantes de los Gobiernos, de seis elegidos entre los delegados patronales en la Conferencia, y seis elegidos entre los delegados obreros de la misma. De los doce primeros, ocho se nombrarían entre los miembros de mayor importancia industrial, y cuatro serían designados por la Conferencia misma. La duración de su mandato sería la de tres años.

Al frente de la Oficina se colocaría un Director, designado por el Consejo de Administración. El personal sería nombrado por el Director entre personas de ciudadanía diversa, de las que un cierto número deberían ser mujeres.

Las funciones de la Oficina serían: la práctica de informaciones referentes a la disciplina internacional y a las condiciones de los trabajadores y del régimen del trabajo, y en particular el estudio de las cuestiones sometidas a la Conferencia para la conclusión de Convenciones internacionales. Redactaría en francés, inglés o en otra lengua que se acordare por el Consejo, un Boletín periódico. El Consejo de Administración establecería el orden del día de las sesiones de la Conferencia, después de examinar todas las propuestas hechas. El Director ejercería las funciones de Secretario. Cualquier Gobierno-Miembro tendría el derecho de oponerse a la inscripción de uno o más asuntos, razonándolo en una Memoria explicativa, quedando la decisión a la Conferencia, que determinaría su modo de proceder, elegiría su Presidente y podría nombrar Comisiones encargadas de estudiar los asuntos.

La Conferencia daría a sus resoluciones la forma de recomendaciones que se someterían al examen de los Miembros para que actuasen en forma de ley nacional o de otro modo pertinente, o de proyectos de Convención internacional a ratificarse por los Miembros. Para la aprobación de ellas se necesitaría dos tercios de votos de los delegados presentes en la votación final; deberían tener en cuenta la especialidad de

condiciones creada en algún país por el clima, incompleto desenvolvimiento de organización que se hicieran precisas para responder a las exigencias propias de tales países.

Cada Miembro se obliga a someter en el término de un año, o como máximum, por circunstancias excepcionales, en el de diez y ocho meses, a partir de la clausura de la Conferencia, la recomendación o proyecto de Convención a la autoridad competente en la materia. Si una recomendación no es seguida de acto legislativo o de otro procedimiento de actuación, o si un proyecto de Convención no obtiene el asentimiento de la autoridad competente, el Miembro no es adscrito a otra obligación.

En ningún caso se podrá exigir de Miembro alguno la reducción de la protección ya acordada por su propia legislación a los obreros.

Cada Miembro quedaba obligado a presentar a la Oficina internacional una Memoria anual sobre las medidas adoptadas para el cumplimiento de las obligaciones contraídas.

Toda reclamación dirigida a la Oficina internacional del Trabajo por una organización profesional contra Miembros que no hayan asegurado de modo satisfactorio la ejecución de un Convenio al que se hayan adherido, se transmitirá por el Consejo de Administración al Estado puesto en causa, que podrá ser invitado a hacer las declaraciones que estime oportunas. Si pasado el término conveniente, el Estado en causa no transmite declaración alguna o no se estima ésta satisfactoria, el Consejo de Administración tendrá el derecho de hacer pública la reclamación recibida, y, en su caso, la respuesta enviada.

Cualquier Miembro puede reclamar de la Oficina internacional contra otro que no asegure satisfactoriamente la ejecución de Convenios por ellos ratificados. Podrá el Consejo designar una Comisión de información con el mandato de estudiar el asunto, cuya Comisión redactará un informe conteniendo, de una parte, cuanto se refiere a las cuestiones de hecho, y de otra, las recomendaciones que crea de su deber

formular respecto a las medidas para dar satisfacción al Gobierno reclamante, así como los términos en que tales medidas deberán ser adoptadas.

Los Gobiernos interesados deberán comunicar en término de un mes si aceptan o no las recomendaciones contenidas en el informe de la Comisión, y, en caso negativo, si desean llevar la controversia a la Corte permanente de Justicia internacional de la Sociedad de las Naciones; quedando siempre a salvo el derecho de cualquier otro Miembro para deferir la cuestión a dicha Corte de Justicia internacional; estableciéndose para, en el caso de resistencia a las decisiones de la misma, el que cualquier otro Miembro pueda aplicar al remiso en el cumplimiento de sus obligaciones las sanciones de orden económico que el informe de la Comisión o la decisión del Tribunal declaren aplicables al caso en cuestión.

La primera Conferencia habría de tener lugar en el mes de Octubre de 1919. Por el Protocolo adicional se declaró que la Conferencia se reuniría en Wáshington; que el Gobierno de los Estados Unidos de América sería el encargado de convocarla; que el Comité internacional de organización se compondría de siete delegados designados, respectivamente, por los Gobiernos de los Estados Unidos, de la Gran Bretaña, de Francia, de Italia, del Japón, de Bélgica y Suiza; que el Orden del día sería el siguiente: aplicación del principio de la jornada de ocho horas o de la semana de cuarenta y ocho; cuestiones relativas al modo de prevenir el paro y de remediar sus consecuencias; empleo de la mujer antes y después del parto, durante la noche o en los trabajos insalubres; empleo del niño, edad de su admisión al trabajo, en los trabajos nocturnos y en los trabajos insalubres; y, por último, extensión y aplicación del Convenio internacional de Berna de 1906 sobre prohibición del trabajo nocturno de la mujer en la industria y prohibición del uso de fósforo blanco en la industria de cerilla.

No se esperó a que el Tratado de Paz fuera firmado para que los acuerdos tuvieran comienzo de ejecución, pues, con-

forme a los acuerdos de 11 de Abril y 10 de Mayo, se dirigió el Comité organizador a los Gobiernos interesados remitiendo el cuestionario relativo a los diversos asuntos del Orden del día y solicitando la designación de los Delegados y Consejeros técnicos que debieran concurrir a Wáshington en el mes de Octubre del pasado año.

El 29 de Octubre, y bajo la presidencia del Secretario del Trabajo de los Estados Unidos de América, Wilson, se celebró la sesión inaugural de la Conferencia en la Sala de fiestas del Palacio de la Unión Panamericana, hermoso edificio que recuerda la arquitectura externa de nuestros grandes palacios castellanos y cuyo patio interior traía a nuestra memoria las bellezas de los patios andaluces.

Por vez primera hallábanse reunidos en pie de igualdad, representantes de los intereses políticos generales del Estado y representantes de las clases económicas patronales y obreras de los países. Cuarenta y dos Estados acudieron al llamamiento, y en la lista de Delegados y Consejeros técnicos adviértese la concurrencia de Ministros de diferentes Gobiernos, de Miembros de los Parlamentos, de Profesores de las Universidades, de Directores de las Oficinas del Trabajo o de la Inspección o de servicios públicos, de juristas, de elementos directivos de las más importantes agrupaciones obreras del mundo, de elementos patronales cuyos nombres recuerdan las grandes empresas de importantísimos establecimientos industriales.

Al lado de países como Francia y Gran Bretaña aparecen Italia, España, Bélgica, Dinamarca, Holanda y otros Estados europeos. Junto a ellos siéntanse los representantes de las Repúblicas hispanoamericanas, los de la China, el Japón, la India, Persia, Siam y Africa del Sur; y dando muestras de su nueva vitalidad, aparecen Polonia, Checoeslovaquia y los Servios-croatas-eslovenos.

El Presidente indicaba que los trabajos debieran ser conducidos en forma que no se produjera ninguna explosión con riesgo de destruir la base de la civilización moderna y

de las instituciones democráticas; que toda conclusión a la que la Conferencia llegase debía tener plenamente en cuenta que los trabajadores del mundo eran seres humanos, vivos, animados de todas las esperanzas y de todas las aspiraciones que Dios ha puesto en el corazón de los hombres; que era preciso resolver los problemas de la paz social por el procedimiento del razonamiento, para no dejar a la espada el cuidado de cortarlos.

Varias fueron las afirmaciones de principio que como dominantes merecen ser señaladas. Una de ellas tuvo su portavoz primero en el Ministro inglés Barnés, quien, mostrando que el Gobierno británico estaba decidido a mantener sus promesas de reforma social, expresaba cuáles eran los deberes del Trabajo. Los trabajadores debían cooperar de todo corazón a la producción lo más intensa posible, que compensara el derroche realizado durante la guerra. Para tal fin no existía sino un solo medio: el que la industria estuviera mejor organizada; el que las condiciones del trabajo se convirtieran en más humanas.

Este deseo de una más intensa producción, afirmado también por representantes patronales, como Guerin y Carlier, en las manifestaciones que hicieron recordando lo acaecido en las regiones invadidas en Francia y Bélgica, respectivamente, fué recogido en nombre de toda la clase obrera por el Secretario de la Confederación general del Trabajo francesa, Jouhaux, declarando bien concretamente que no entraba en el pensamiento de los delegados obreros el perder de vista punto tan importante y capital de la cuestión; pero queremos — agregaba — que aquí, por primera vez, en estas Cortes internacionales quede bien entendido que la producción no depende de la presencia del obrero en un taller, sino de la organización misma del trabajo y del perfeccionamiento de las máquinas. Queremos que la Conferencia exprese explícitamente que se ha terminado con la esclavitud humana que liga el obrero a la fábrica, y que a la hora actual no es el motor humano sólo el que puede determinar la suma de pro-

ducción, sino también el desenvolvimiento de las máquinas y la organización racional del trabajo.

Preocupación de una producción intensa que se reflejaba también en la moción presentada por la Delegación del Ecuador que, afirmando que todo el mundo debía producir y que la posesión de riquezas no debía ser una causa de excepción del trabajo personal obligatorio, y estimando injusto que sólo una parte de la Humanidad trabajase, proponía recomendar a los Gobiernos adoptar urgentemente una legislación apropiada al establecimiento del trabajo universal obligatorio, teniendo en cuenta las aptitudes individuales y de acuerdo con las limitaciones exigidas por la consideración debida a la salud y a la vida humana.

Era forzoso que en esta primera Asamblea internacional del Trabajo tuvieran eco aquellas ideas, aquellos principios, aquel modo de ver la realidad de las cosas que había constituido antes de la guerra obstáculo al mayor desenvolvimiento de la legislación internacional del Trabajo. Los temores de la concurrencia internacional expresáronse bien claramente. Representante tan caracterizado como Parsons, delegado patronal del Canadá, referíase a la posibilidad de que las naciones más importantes fueran las favorecidas si se adoptaba la jornada universal de ocho horas; que ellas, con sus ventajas de la posesión de primeras materias, de capitales, de medios de transporte, serían como grandes Corporaciones industriales que tuvieran la parte del león. Guerin, hablando en nombre de la Delegación patronal francesa, referíase a la distinta situación de los países europeos y de pueblos de otros continentes, como los Estados Unidos y el Japón.

Ya el Comité de organización y los mismos principios del Tratado de Paz habían previsto la posible objeción que conducía necesariamente a determinadas excepciones que tuvieran en cuenta la especial situación de la industria en algunos Estados; y así veremos que en las conclusiones de la Conferencia acordóse un régimen especial transitorio para varios de ellos.

Esta desigualdad de condiciones requería el que la Conferencia inspirase sus trabajos dando a sus acuerdos la suficiente elasticidad para hacer frente a las necesidades de la industria, combinándola con aquella rigidez necesaria para obtener la mayor uniformidad en sus aplicaciones; elasticidad que se advirtió bien claramente en el espíritu que animó a la Comisión encargada de la ponencia sobre la reglamentación de la jornada de ocho horas y semana de cuarenta y ocho, y la encargada del informe sobre la edad de admisión de los niños en las tareas industriales.

Forzoso era tener presente, en el mismo orden de consideraciones indicadas, los problemas de relación que presenta la marcha de obreros de un país a trabajar en otro, y, sobre todo, las grandes corrientes de emigración hacia pueblos que, necesitados de mano de obra, ofrecen vasto campo de acción al obrero extranjero. Hízose eco de ello el Presidente del Consejo privado del Canadá, Rowell, llegando a afirmar que los países de la América del Norte y de la América del Sur fiscalizarían el carácter de su propia población de manera justa y honrada, pero que no aceptarían reglamentación internacional para determinar la composición de sus propios pobladores y para decidir a quiénes de ellos concedían o rehusaban los derechos cívicos; intervención suscitada por el deseo claramente manifestado por la representación obrera con las mociones Doumoulin y Baldesi en el seno de la Comisión encargada del estudio de los problemas del paro.

Para quienes duden de la incuestionable extensión que debe darse al Derecho internacional obrero, no sería inoportuno recordar que bien expresamente se advirtió en la Conferencia que sería forzoso el estudio internacional de las relaciones económicas de los pueblos si había de abordarse el gravísimo problema del paro en la extensión debida.

Jouhaux afirmaba que para aumentar la producción era preciso no solamente pensar en la duración del trabajo, en la producción del obrero, sino en el mejor reparto de las primeras materias y en la mejor utilización de los enérgicos

recursos de la economía; que si la necesidad había impuesto ciertas medidas de fiscalización, llegando a la interdicción de la exportación de determinadas primeras materias, no podía en la hora de la paz crearse una nueva forma de imperialismo económico tan peligrosa como el imperialismo de ayer; que no era posible que en ciertos países las clases obreras fueran condenadas a paro perpetuo, en tanto que otros retuvieran indebidamente primeras materias indispensables a dar trabajo a obreros que no lo encontraban; que no habrá igualdad económica, ni posibilidad de rehacerse para los países hoy agotados, ni solución verdadera para la cuestión del paro, en tanto que este otro problema no esté solucionado. Ideas concretadas por Baldesi en su voto particular solicitando que la Conferencia llamase la atención de la Sociedad de las Naciones sobre la importancia que un justo reparto de primeras materias tenía en la prevención del paro, y sobre la oportunidad de establecer una Comisión permanente que debiera asegurar este justo reparto entre los diversos países, según sus necesidades industriales presentes y futuras.

Fué el industrial holandés Blomjous el que sostuvo la tesis opuesta a la moción Baldesi, considerando que imponer un sistema económico cualquiera de distribución de primeras materias, sería atropellar el derecho de propiedad privada y aun el derecho de propiedad nacional.

Adoptó la Conferencia diversos proyectos de Convención y recomendación. Por el primero determinase que en todos los establecimientos industriales, públicos o privados, o en sus dependencias, salvo aquellas en que se emplean miembros de una misma familia, la duración del trabajo personal no podrá exceder de ocho horas por día y de cuarenta y ocho por semana, exceptuándose las personas que ocupen un puesto de vigilancia, dirección o confianza; el caso en que algún día de la semana el trabajo sea inferior a ocho horas, en el que podrá trabajarse una hora más para compensar la reducción en otros; y los trabajos por equipos, en que la

duración podrá ser prolongada a condición que la medida de trabajo, calculada sobre un período al menos de tres semanas, no exceda de ocho horas por día y cuarenta y ocho por semana. Exceptúanse también los casos de accidente, de trabajo de urgencia para reparaciones o fuerza mayor en la medida indispensable para que no haya serios entorpecimientos en la marcha normal, admitiéndose que por Reglamentos de autoridad pública se determine las derogaciones permanentes que puedan realizarse en trabajos preparatorios, complementarios o intermitentes; las temporales que se otorguen para hacer frente a necesidades de trabajos extraordinarios, que habrán de adoptarse después de consulta con las organizaciones patronales y obreras interesadas, determinando el máximo de horas suplementarias posibles con un mínimo de 25 por 100 de aumento en el salario.

Establecióse régimen especial para el Japón, escalonando a las fechas de 1.º de Julio de 1922, 1923 y 1925 la derogación de las diversas excepciones acordadas, admitiendo un límite mayor de horas de trabajo semanal.

Reconocióse la semana de sesenta horas para la India británica, dejando para próxima Conferencia una reducción de las mismas; aplazóse hasta una próxima sesión el regular la limitación de la duración del trabajo para China, Persia y Siam, dilatando la aplicación de los preceptos a Rumania (hasta 1924) y Grecia (1923-1924), admitiéndose la suspensión de las disposiciones del Convenio en caso de guerra o sucesos que significasen peligro para la seguridad nacional.

En cuanto al paro, se admitió la obligación de comunicarse todas las informaciones referentes al mismo; de establecer oficinas públicas de colocación gratuita, coordinando, de acuerdo con los diversos países, la Oficina internacional, los varios sistemas nacionales; el llegar a arreglos para que el obrero extranjero beneficiase de indemnizaciones de seguro iguales al nacional; se recomendaba la supresión de las oficinas privadas de colocación, que el reclutamiento colectivo de obreros en un país no pudiera hacerse sino mediante

acuerdo de los países interesados después de consultar a patronos y obreros, que se organizase un sistema efectivo de seguro contra el paro, que se coordinaran los trabajos públicos reservándolos, a ser posible, para períodos de crisis de trabajo, y que se concediese a base de reciprocidad y en condiciones determinadas mediante acuerdos entre los Estados, a los obreros extranjeros y sus familias, los beneficios de las leyes y Reglamentos de protección obrera y el goce del derecho de asociación, reconocido en los límites de la legalidad, a los propios obreros.

La protección de la mujer embarazada, extendióse a seis semanas antes del parto y a las seis semanas posteriores para las empleadas en establecimientos industriales o comerciales, debiendo recibir mientras estuviera de ellos ausente, indemnización suficiente para su sustento y el de su hijo, en buenas condiciones de higiene, sacada de fondos públicos o merced a un sistema de seguro.

Prohibióse el trabajo nocturno de la mujer en los establecimientos industriales, de diez de la noche a cinco de la mañana, obligatoriamente, y hasta diez horas por excepción y durante once como regla general, el de los niños menores de catorce años, con alguna excepción para el Japón y la India; el de los menores de diez y ocho durante la noche, salvo algunas industrias de trabajo continuo y otras que se indican reglamentando la aplicación del Convenio, recomendándose la adhesión, si no se hubiera hecho, a la Convención de Berna de 1906, sobre empleo del fósforo blanco en la industria de cerillas; la adopción de medidas para desinfección de lanas sospechosas de contener esporos carbuncosos; la prohibición del empleo de mujeres y menores de diez y ocho años en ciertas industrias a base de plomo y cinc, y la reglamentación en otras en que se utilizasen sales de plomo, cuyo reemplazo debería verificarse en caso posible, y la institución por cada Estado, miembro de la organización internacional del Trabajo, no sólo de Inspección eficaz de fábricas y talleres, sino de servicio público en relación con la Oficina inter-

nacional especialmente encargado de la salvaguardia de la salud de los obreros.

* * *

Al examinar lo que significa la Conferencia de Wáshington, aparecen tres puntos, sobresaliendo entre los varios problemas que la misma suscita: el relativo a la extensión, al contenido del Derecho internacional obrero; el referente a si éste ha de revestir simplemente la forma de legislación convencional, o, por el contrario, ha de llegarse a dictar verdaderas leyes internacionales por órgano autorizado para ello; y el de dilucidar la efectividad de las normas ya establecidas, determinando el órgano u órganos de la inspección de su cumplimiento y de hacerlas efectivas en caso de que algún Estado se mostrara remiso a la práctica del Derecho a que se hubiera adherido.

El primero de tales particulares ha suscitado discusiones interesantes, pudiendo decirse que base de todo cuanto a ello se refiere, tiene que ser el contenido de la denominada Carta internacional del Trabajo, redactada por la Conferencia sindical internacional y aceptada por la socialista celebrada igualmente en Berna a principios de 1919.

Las diversas materias sobre las cuales se pedía a la Sociedad de las Naciones la creación y aplicación de un sistema internacional que fijase las condiciones del trabajo a inscribir en el Tratado de Paz como Carta internacional, fueron las siguientes:

Respecto de la enseñanza, estimábase que la primaria debía ser obligatoria, estableciéndose el aprendizaje previo y la enseñanza profesional general, siendo libre y accesible a todos la enseñanza superior.

Respecto de la edad para el trabajo, determinábase que los menores de quince años no pudieran ser empleados en la industria; que los jóvenes de quince a diez y ocho no se emplearán más de seis horas diarias, con hora y media de descanso, después de cuatro de trabajo, asistiendo durante dos

horas a cursos complementarios de instrucción técnica fundados en su beneficio; prohibiéndose a los jóvenes el trabajo nocturno (ocho de la noche a seis de la mañana), en domingos y días festivos, en industrias insalubres y en trabajo interior de las minas. En cuanto a las obreras, se estipulaba la media jornada de reposo, el no poder trabajar de noche, el no ser empleadas en trabajos peligrosos, ni en cuatro semanas anteriores y seis posteriores con ocasión de alumbramiento.

Defendíase el principio de que el trabajo de la mujer fuera libre y basado en la norma «a trabajo igual, salario igual». Las horas de trabajo no deberían exceder de ocho diarias y cuarenta y ocho semanales; se prohibiría, salvo casos inevitables, el trabajo nocturno (ocho de la noche a seis de la mañana); se implantaría en todos los países el descanso del sábado por la tarde; el semanal tendría, por lo menos, treinta y seis horas de duración; en las industrias de fuego continuo, los obreros tendrían descanso alternativo cada dos domingos.

Reducíase, en interés sanitario y en evitación de accidentes, las horas de trabajo en industrias muy peligrosas. Se prohibía el empleo de materias nocivas que fueran reemplazables por otras. Debería hacerse lista de venenos industriales a prohibir, impidiendo desde luego el empleo del fósforo blanco y el blanco de albayalde en los trabajos de decoración, obligándose en los ferrocarriles el sistema de enganche automático.

Se excluiría de las viviendas todo trabajo perjudicial a la salud, así como que se realizara en viviendas en que las enfermedades infecciosas hubieran sido comprobadas.

Deberían constituirse comités mixtos con facultad legal de fijar los salarios en las industrias domésticas, debiendo también instituirse igualmente los encargados de establecer salarios mínimos en los casos en que éstos fueran insuficientes para asegurar una vida normal.

Los trabajadores gozarían de la libertad de coalición y asociación en todos los países. Los emigrantes deberían go-

zar de los mismos derechos que los obreros del país al cual se dirijan, respecto al movimiento sindical, incluso el derecho de huelga.

El obrero extranjero tendría derecho al salario y condición de trabajo convenido entre los sindicatos y los patronos de todos los ramos de la industria.

La emigración sería libre por regla general, excepto la limitación temporal acordada por sus Estados en períodos de depresión económica o en interés de la higiene pública; pudiendo exigirse a los inmigrantes un minimum de educación popular; prohibiéndose el reclutamiento para evitar abusos de las Agencias privadas, estableciéndose el cambio de estadísticas del mercado del trabajo, sin que ningún trabajador pudiera ser expulsado de un país por acción sindical.

En cuanto a seguros, se establecería en todos los países un sistema de ellos para caso de maternidad, pagándose compensaciones en los casos de enfermedad. Igualmente debería establecerse seguro contra el paro y contra los accidentes del trabajo, promulgándose, con igual validez para indígenas y extranjeros, leyes de Seguros en favor de las viudas y huérfanos, de la vejez y de la enfermedad.

Debería promulgarse un Código internacional de protección a los trabajadores del mar.

Los inspectores del Trabajo cuidarían de poner en vigor todas las anteriores disposiciones, velando los sindicatos profesionales por la aplicación de las leyes obreras, de la que cuidaría también una Comisión permanente compuesta, por partes iguales, de delegados de los Estados que formasen la Sociedad de las Naciones y de los de la Federación internacional de sindicatos obreros. Dicha Comisión debería convocar cada año una Conferencia de las delegaciones de los Estados contratantes, con el fin de perfeccionar la legislación internacional del Trabajo, comprendiendo la Conferencia la mitad de representantes de los trabajadores organizados de cada país y teniendo facultades para *adoptar resoluciones con fuerza legal internacional*.

Si comparamos este proyecto de Carta internacional del Trabajo con las diversas proposiciones formuladas ante la Comisión de legislación internacional del Trabajo, instituída por el Consejo Supremo de los Aliados, se advierte no existir una gran diferencia de contenido, pues Potencias hubo, como Francia y como Italia, cuyos representantes en la citada Comisión sostuvieron propuestas en términos muy análogos. Así, la comunicación francesa contenía, como declaración de principio, el concretar, mediante legislación internacional del Trabajo y de la Previsión social, condiciones humanas para el trabajador, otorgando salvaguardia a la instrucción industrial y profesionales, al niño, a la maternidad, la vida de familia, la vida social, la salud física y moral, y el desenvolvimiento de la población. Atribuía a la Conferencia internacional en su primera reunión el deliberar acerca de la ratificación de los Convenios de Berna de 1906 y de 1913; a preparar Convenios que aseguraran la igualdad de salario y de condiciones de trabajo de los obreros nacionales y extranjeros; la limitación de la jornada diaria de las ocho horas en las minas y oficios de fuego continuo; a fijar un máximo semanal de duración del trabajo y un mínimo de descanso; a establecer una inspección del trabajo cuyos informes fueran confrontables; a crear una Oficina internacional del Trabajo encargada especialmente de las informaciones y estadísticas sociales y técnicas, de centralizar y confrontar las prescripciones emanadas en virtud de Convenciones internacionales y los informes nacionales respecto a su aplicación; y a examinar reformas como la de la libertad de emigración individual y disciplinar la colectiva; fijar una edad uniforme para la admisión de los jóvenes en el trabajo industrial; extender a la dependencia mercantil e industrial, al obrero agrícola y marítimo, las disposiciones protectoras del trabajo todavía no aplicadas a ellos; a organizar los seguros contra la enfermedad, la invalidez, la vejez, el paro, y determinar el mínimo de ventajas que cada Nación debería otorgar en este campo al obrero nacional o extranjero ocupado en su territorio.

En la propuesta americana afirmábanse principios tan dignos de ser retenidos como el del reconocimiento en la ley y en la práctica de que el trabajo humano no era ni una merced ni un artículo de comercio; que no debía existir servidumbre involuntaria, salvo el caso de castigo de crímenes; que no deberían ser ni discutidas ni limitadas la libertad de asociación, la libertad de reunión, la libertad de palabra y la libertad de imprenta; que ningún artículo de comercio pudiera ser dado al Comercio internacional cuando en su producción se hubiera empleado o permitido el trabajo de menores de diez y seis años o el de prisioneros.

La Delegación belga insistía en un sistema internacional de legislación fundado, entre otros principios, en el de la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos los menores de catorce años cumplidos; el reconocimiento de la libertad sindical sin distinción para toda clase de trabajadores.

Ampliaba la Delegación italiana la propuesta al señalamiento de máximo semanal de duración del trabajo asalariado en la agricultura; del mínimo de salario en la industria y en la agricultura; del mínimo de seguros sociales obligatorios en materia de enfermedades, accidentes, invalidez, vejez y paro forzoso; de la libertad de emigración regulada por acuerdos entre los Gobiernos y Sindicatos de los países directamente interesados.

Admitía los principios generales la propuesta británica, pero en ella establecíase excepciones en cuanto a la jornada de ocho horas para los países de Asia y de África, en razón de las condiciones climatológicas, del desenvolvimiento rudimental de su organización industrial o de otras circunstancias que deban carácter de inferioridad a la productividad obrera. Prevenía también restricciones para la tutela de los intereses nacionales en cuanto al derecho de asociación y de coligación concedido a patronos y obreros para todos los objetos.

Existía fuera de la Comisión de la Conferencia de la Paz, ambiente, muy generalizado en las organizaciones sindicales

y en aquellas de otro género que estudiaban la protección legal del trabajador, favorable a los principios consignados en la Carta internacional trazada por la Conferencia de Berna, que más tarde hizo suya la Conferencia de la Federación sindical internacional, reunida en Amsterdam en Julio del pasado año, hecho no extraño, pues en el mismo orden de materias y dirección de conclusiones se inspiraban los trabajos de la Asociación internacional para la protección legal de los trabajadores.

Reducido a los nueve puntos consignados en el art. 427 del Tratado de Paz en Versalles como los de más importancia y urgencia, no se advierten grandes diferencias entre el proyecto de Carta internacional trazado por las organizaciones obreras, y el consignado oficialmente por las Potencias aliadas y asociadas. Y si compárase lo ansiado por el elemento obrero con lo obtenido en la Conferencia de Wáshington al redactarse los proyectos de Convención internacional, se advertirá cómo el programa general de la Conferencia estaba limitado a puntos concretos: cómo, si bien se ha establecido el principio de la jornada de ocho horas y semana de cuarenta y ocho, no se ha llegado a la semana de cuarenta y cuatro; cómo, si se ha aceptado el principio de Seguros contra el paro y la reciprocidad de trato para los obreros extranjeros, no se han acordado en toda su integridad las proposiciones de delegados obreros, como Doumulin y Baldesi en la Comisión del paro, favorables a una extensión de los principios de igualdad y a un explícito reconocimiento de todos los derechos, principalmente de los sindicales, para el obrero extranjero, y a una intervención de carácter internacional que, asegurando una conveniente distribución de primeras materias, facilitase un mayor desenvolvimiento de la producción mundial.

Cierto que si bien se ha fijado como límite para la admisión al trabajo la edad de catorce años, ésta es inferior a la solicitada por las representaciones obreras; cierto que aunque en la protección de la maternidad el proyecto de Conve-

nio supone un considerable adelanto en el régimen de defensa de la madre y el hijo, por ser el único extremo en que las normas acordadas no se limitan a los establecimientos industriales, sino que han de aplicarse también a los mercantiles, no se extendieron Convenios tan importantes como el de las ocho horas ni al Comercio ni a la Agricultura; pero no hay que olvidar que se trataba de la primera de las Conferencias internacionales del Trabajo, organizadas a base del contenido del Tratado de la Paz; que todos los intentos anteriores habían tropezado con los alegatos de las diferencias de climas, de costumbres, de uso, que hacían difícil el logro de reglas uniformes para las condiciones del trabajo; que no era posible que todo se hiciera en un día y que, como con razón recordaba Vandervelde, para comparar la Carta internacional redactada en la Conferencia de Berna y las declaraciones de principios y acuerdos adoptados en la de Wáshington, era preciso tener en cuenta que la primera significaba las aspiraciones que de momento formulaba la representación obrera; que la segunda era el reconocimiento que por vez primera se hacía de una serie de principios y de métodos que condujeran a aplicar en los diversos Estados una reglamentación fundamentalmente uniforme de las condiciones del trabajo; que no cabía dejar de tener presente que en el problema no jugaban tan sólo como factores Gobiernos y obreros, sino que existía la clase patronal, cuyas resistencias a la aceptación de determinadas medidas no había para qué hacer resaltar; que el trabajo realizado era una obra de transacción, y, desde cierto punto de vista, de transición entre el absolutismo patronal y la soberanía del trabajo que defendía el Ministro socialista. El método inglés, reflejado en las declaraciones ya referidas del Ministro Barnés, era el que había prevalecido en la Comisión del Trabajo de la Conferencia de la Paz, método inglés que se oponía por el Ministro socialista al método ruso: el uno, representando el camino sembrado de violencias y de rebeldías; el otro, permitiendo llegar con igual rapidez, pero sin choques ni sacudidas violentas.

Si puede parecer poco lo acordado en Wáshington, en comparación con todas las materias a que se refiere la Carta internacional del Trabajo, es mucho lo que ha de significar en el mundo económico la ratificación de los Convenios allí establecidos. Y es mucho más que todo ello, y así lo demostraban los mismos obreros con su conducta y con su tenaz empeño en la constitución del Consejo de Administración de la Oficina internacional del Trabajo, el que ésta no solamente saliera organizada de la Conferencia, sino que saliera en verdaderas condiciones de viabilidad, ya demostrada por la actuación que la misma viene realizando desde los primeros días del año actual.

Pronto ha de reunirse la segunda Conferencia; pronto ha de examinarse en ella cuanto afecta a la enseñanza técnica y a las condiciones del trabajo en la agricultura, y más, mucho más que un apresuramiento en la adopción de conclusiones, que hubiera significado una apariencia de asentimiento de las respectivas delegaciones a todas y cada una de las aspiraciones obreras, ha sido el examen realizado de los más urgentes problemas en orden a protección legal, y el que, en asunto de tanta transcendencia y en que tan radical contradicción existía entre patronos y obreros como el de las ocho horas, pudiera llegarse a presentar un informe de transacción noblemente realizada, y a ser votados los proyectos de Convenio por número de votos suficientes a revestirlos de verdadera autoridad moral.

Punto de discrepancia entre los individuos de la Comisión de legislación internacional del Trabajo fué el de la eficacia que hubieran de tener los acuerdos adoptados en las Conferencias internacionales. La propuesta inglesa primitiva proponía que todo proyecto de Convenio aprobado por dos tercios de votos en la Conferencia, debería ser ratificado por cada uno de los Estados contratantes, salvo el caso que, en el término de un año, el Parlamento del Estado se declarase contrario a dicha Convención. La ponencia implicaba un avance considerable en el terreno de la legislación interna-

cional del Trabajo; dejaba a salvo el derecho de los órganos legislativos para oponerse a lo convenido; pero cualquiera que conozca las prácticas parlamentarias y las realidades de la vida política, sabe que no significa lo mismo el tener que presentar al Parlamento y obtener de él una ratificación, que dejar únicamente a salvo el derecho de veto durante un plazo previamente estipulado.

Pareció este modo de ver las cosas todavía tímido a las Delegaciones francesa e italiana, las que, deseando, sí (lógico era que sucediera en materia en que tanto juegan los derechos de la Soberanía nacional), dejar a salvo el derecho del Estado a procurar una revisión en su caso de las medidas convenidas, deseaban que los Estados estuvieran obligados a ratificar las Convenciones aprobadas reglamentariamente por la Conferencia con o sin la aprobación de sus Parlamentos, sin otra reserva que el derecho de recurrir al Consejo ejecutivo de la Sociedad de las Naciones, al cual se conferiría la facultad de provocar una nueva decisión de la Conferencia que, de ser confirmatoria de la primera, convertiría ésta en inapelable.

La misma discrepancia que se advierte entre estas propuestas y el texto definitivo del Tratado de Paz antes consignado, existió en el cambio de notas entre el Conde Brocksdorff-Rantzau, Presidente de la Delegación alemana, y Clemenceau, Presidente de la Conferencia de la Paz.

La Delegación alemana, apoyándose en las resoluciones de la Conferencia sindical internacional de Berna, defendía la existencia del Parlamento internacional del Trabajo. Los acuerdos deberían ser, no sólo convenios internacionales sin fuerza de ley, a reserva de obtener ésta por actos de los respectivos órganos nacionales, sino leyes internacionales que, desde el momento de su aprobación, tuvieran la debida eficacia. El Gobierno alemán mostraba su adhesión a la aceptación de tales leyes a base del asentimiento de cuatro quintas partes de las Naciones representadas. Los Gobiernos aliados replicaban que una legislación internacional del Trabajo no

podía ponerse en vigor únicamente por resoluciones votadas en Conferencias; que los trabajadores de un país no están aún dispuestos a dejarse ligar en todas las materias por leyes que les impongan los representantes de otros países; y que eran los Convenios internacionales, tal cual estaba previsto en el Tratado de Paz, los medios más eficaces en la actualidad, más aún que una legislación obrera internacional propiamente dicha, cuya observancia no pudiera asegurarse por sanciones penales. No se negaba, sin embargo, para el día de mañana la posibilidad de adoptar acuerdos con fuerza legal internacional.

Como anejo al mismo documento diplomático, se consignaban las mociones complementarias de la Comisión del Trabajo, entre las que figuraba el deseo de llegar, en cuanto fuera posible, a un acuerdo entre las Altas Partes contratantes para poder dotar a la Conferencia internacional de la legislación del Trabajo, en condiciones determinadas, del derecho de adoptar resoluciones con fuerza legal internacional bajo el auspicio de las Naciones.

No puede extrañar la solución adoptada por la Conferencia de la Paz ante las divergencias que significaban las propuestas inglesas, de un lado, y francesa e italiana, de otro; y como más extrema, la sindical internacional. Téngase presente que la Delegación americana no dejó de consignar cuál era la situación de los Estados Unidos del Norte de América, desde el punto de vista constitucional, como país federal. Y medio para salvar tales dificultades, fué establecer la diferenciación entre proyectos de Convenio y recomendaciones a los Estados, para que éstos pudieran, en ciertos casos, considerar como mera recomendación todo proyecto de Convención que pudiera tropezar con dificultades de orden constitucional en los países federales.

El régimen que ha prevalecido es el de legislación convencional; es el mismo que venía utilizándose antes de la firma del Tratado de Paz, consignándose la obligación de cada Estado de someter los Convenios a los respectivos Par-

lamentos, dentro de un plazo especificado. Mejor parecía en el orden de principios admitidos por el Tratado de Versalles, el admitir lo que proponían Francia e Italia; al menos debió haber sido aceptada la ponencia inglesa; sólo consideraciones ocasionales pudieron limitar la competencia legislativa de la Conferencia, en grado menor de lo que indicaban nuestras hermanas latinas, y han de ser los hechos, la rapidez en aceptar los Convenios acordados, lo que ha de servir para ofrecer confianza en el método actual, a los que, ansiando mejora de su condición, han puesto su esperanza en la obra de la nueva organización internacional, pues si no tuvieran tales Convenios pronta eficacia, y las recomendaciones no fueran seguidas de atento estudio nacional, las organizaciones sindicales insistirían en sus puntos de vista en el problema.

Grandemente ha venido preocupando cuanto afecta al cumplimiento en lo convenido en las Conferencias internacionales por las representaciones de los Estados, determinando el órgano u órganos encargados de inspeccionar con tal finalidad y las medidas que pudieran adoptarse en el caso de que algún miembro se mostrara remiso a la práctica del derecho convenido. Esta ha sido dificultad general siempre que se ha tratado del cumplimiento de obligaciones internacionales; pero verdad es que en otro género de Convenios, en aquellos, por ejemplo, en que se trata de prestaciones recíprocas, se puede con relativa facilidad dar solución al problema, toda vez que el no cumplimiento de las obligaciones por parte de uno de los Estados contratantes puede motivar el cese en el cumplimiento de las respectivas obligaciones aceptadas por los demás. En Convenios internacionales del género de aquellos que se examinan, no es posible encaminarse en tal dirección.

Bien hacen los que establecen la distinción entre las relaciones internacionales a que se refieren los Tratados de Comercio y aquellos otros Tratados de índole puramente jurídica. Cuando se trata de obligaciones de esta segunda naturale-

za, hay que determinar concretamente los órganos investidos de potestad para poder acreditar las infracciones, y hay que buscar, para la más debida efectividad de éstos, cuáles sean las sanciones que correspondan inmediatamente al incumplimiento advertido.

Esta preocupación se advertía ya en el Congreso de la Asociación internacional celebrado en La Haya en 1889. Ya entonces se pensaba en que, para asegurar la aplicación de las disposiciones relativas a la protección legal de los trabajadores con carácter internacional, sería preciso instituir, no tan sólo inspectores nacionales, sino otros funcionarios de este carácter, adicionado con el de internacional, elegidos por los trabajadores y retribuidos por el Estado, cuyos nombramientos se notificasen por vía diplomática y que pudieran en todo tiempo visitar talleres, fábricas, manufacturas, para hacer constar las infracciones y hacer condenar a aquellos que las hubieran cometido. Las Comisiones internacionales y los inspectores internacionales deberían ser los encargados de velar, apoyados por los Consulados y las Embajadas, según las aspiraciones manifestadas por los católicos en el Congreso de Obras sociales de Lieja, de 1890.

En la Conferencia de Berlín del mismo año se convino que, para la ejecución de las medidas allí acordadas, hubiera suficiente número de funcionarios especiales nombrados por los Gobiernos respectivos y cuyos informes anuales, publicados por cada uno de los Gobiernos, se comunicasen a los demás.

En las Conferencias de Berna, tan repetidamente citadas, mostróse nuevamente preocupación, que no podía ser desatendida. El acuerdo relativo a los principios a adoptar sumó las voluntades de los allí reunidos. En cambio, la propuesta inglesa de crear una Comisión encargada de vigilar la ejecución del Convenio, compuesta de delegados de los diversos Estados contratantes, con misión de emitir su parecer sobre las cuestiones litigiosas y las quejas que a ella llegaran, informe que se comunicaría a los Estados interesados y que, en

último término, la demanda de una de las Altas Partes contratantes sería sometida al arbitraje, no fué aceptada.

Entonces se creyó que la soberanía del Estado, que su independencia, no podía armonizarse con tal propuesta. Alemania se opuso tenazmente a que fuera aceptada; y así como en la Conferencia de Berlín no prosperó la ponencia suiza para la constitución de una Oficina internacional, de igual manera, ante la tenacidad mostrada por Büow, la Conferencia cedió y quedó únicamente como deseo expresado por varios de los allí reunidos.

La comunidad de fines que motiva la existencia de las Convenciones internacionales reguladoras de las condiciones de trabajo, requiere órgano común, y aunque no comparta la opinión de los que afirman «que la desviación de una sola de las voluntades concurrentes frustra el concurso de las otras y que si a una desviación no se agrega por retorsión otra, el fin común quedará siempre muy comprometido», en cambio estimo que negarse a la constitución de un órgano común que suponga una voluntad de este género, coordinando debidamente los medios al fin, no es, como escribe Gemma, *el mejor medio para demostrar la sinceridad y la intensidad del propio sentimiento favorable a cumplir lo convenido*. La existencia de órgano internacional no obsta a que los representantes de cada Estado en el mismo, verdaderos concedores de las particulares circunstancias de que en su país se halla rodeada la protección de los obreros, puedan informar debidamente, ya que todo, si no hubiera otras razones que ésta que alegar, quedaría reducido a determinar concretamente la respectiva participación de los elementos nacionales en el nuevo organismo internacional a crear o creado.

Ninguna novedad constituye la existencia de órgano internacional, pues sin incurrir en el grave error que supondría equiparar las Oficinas internacionales creadas por las diversas Uniones antes de ahora a la que en definitiva ha sido creada por el Tratado de Paz y de hecho ya funciona, podría citarse como precedente la Comisión permanente encargada

de vigilar la ejecución de las disposiciones adoptadas en la Convención de 5 de Marzo de 1902, de Bruselas, denominada «Comisión permanente de azúcares» y encargada de hacer constar el cumplimiento de las estipulaciones.

Téngase en cuenta, para aquellos que dan demasiada importancia a las objeciones que se venían alegando a base de los derechos soberanos de los Estados, que en el problema que estudiamos hay algo que no depende exclusivamente de la voluntad de los Gobiernos, de la voluntad de los elementos políticos directores de los países; que en aquellos Estados en que por modo importante fuera desatendido el cumplimiento de las normas jurídicas establecidas en Wáshington o que en lo sucesivo se determinen, tendrían que luchar con el carácter general universal de la protección legal de los trabajadores, con el hecho de que los principios admitidos supongan reconocimiento universal de los mismos, y que la gran masa de elementos interesados en el cumplimiento de ellos, que ha llegado mediante sus organizaciones — no hay que negarlo — a que en el Tratado de Paz fuera incluida la Carta del Trabajo, cuidaría celosamente de la debida efectividad de la misma; y la realidad mostraría que, en defecto de la existencia de un órgano internacional en que estén representados todos los intereses, pero en el que no haya predominio de ninguno de ellos, habría un órgano verdaderamente internacional: el constituido por las organizaciones obreras, que sería el que demandaría el cumplimiento de las estipulaciones.

El problema de las sanciones a imponer a los miembros que omitieren voluntariamente la práctica de las nuevas formas jurídicas internacionales, es de aquellos que no tienen una sencilla solución; mas será atenerse a la realidad el hacer constar el diverso ambiente que existía antes de 1914 y que existe hoy acerca de tal punto.

No cabe olvidar lo que acaeció en España hasta llegar a la regulación jurídica del trabajo de la mujer, especialmente en lo referente a la prohibición del trabajo nocturno, ni cabe

el dejar de mencionar lo acaecido en Suecia, donde fueron las asociaciones feministas y las socialistas las que representaban los elementos que se quería proteger, las que tenazmente se opusieron a la ratificación del Convenio, alegando perjuicios para las mujeres empleadas en ciertas industrias, principalmente en la tipográfica.

Hoy se admite sin protesta lo que hace años la motivaba grande; hoy la representación obrera apoya y defiende la supresión del trabajo nocturno de la mujer; hoy se acepta la existencia de las Comisiones internacionales de investigación, y aunque a las mismas se diera sólo el carácter de órganos informativos, que emiten un parecer, pero no que dictan resoluciones de carácter obligatorio, es lo cierto que su existencia no tan sólo resuelve el punto referente a la admisión de órganos internacionales de control, de fiscalización, sino que abre el camino amplio en orden a las sanciones a establecer; pues no cabe olvidar que si en todo género de relaciones sociales la razón moral es el elemento primordial, cuando se trata de conflictos sociales, como los que con carácter agudo advertimos en nuestra época, es evidente que uno de los factores que, si no siempre, en muchas ocasiones, decide la lucha en favor de una de las partes contendientes, es el apoyo que ella reciba de la opinión pública con la presión que ésta ejerce sobre Gobiernos y demás elementos interesados, a base de considerar que la razón moral está de parte de aquellos a cuyo lado se coloca.

Si ha existido protección legal de los trabajadores, ha sido porque se ha ido instituyendo conciencia jurídica favorable a la misma; si ha habido una Carta internacional del Trabajo, es porque en los fundamentos morales de la misma existía unanimidad de opiniones reveladas en Congresos cuyos componentes eran bien distintos. Por ello, aunque se trate tan sólo de sanciones de orden moral, no deben éstas ser menospreciadas, sino, por el contrario, bien ensalzadas, porque aunque la situación de los pueblos no haya llegado a que el Derecho prevalezca siempre sobre la fuerza, es bien cierto

que cuando ésta se emplea se buscan siempre consideraciones que aboguen en pro de la razón moral que asiste a quien la utiliza, reconociendo con ello que no es el factor de referencia de aquellos que pueden menospreciarse y relegar a términos secundarios.

En el orden nacional, ejemplo de ello tenemos en nuestras leyes. Al regular la conciliación como medio de solucionar las huelgas, se acude, para formar la conciencia moral en la opinión, a la posible publicación de los informes que acerca de un conflicto emitan los individuos que constituyen el Consejo de conciliación. Ejemplos pudiéramos citar en los que el Poder público se puso decididamente al lado de uno de los contendientes, llevado por el empuje irresistible de la opinión. Fué la publicidad el escudo que protegía la conducta que, en otros aspectos, pudiera ser discutible de los Gobiernos; y cuando en la Comisión internacional, en París, se trataba, al proyectar la nueva organización, de buscar medios de acción para la efectividad de lo que se estableciera, no faltó voz tan autorizada como la del ya mencionado Ministro inglés Barnés que no solamente se refiriera a dejar a retaguardia, como arma suprema, la autoridad de la Sociedad de las Naciones, sino que hiciera constar bien expresamente la existencia de otro medio de acción de suprema importancia: la publicidad y el acuerdo entre los hombres.

El problema de las sanciones ha sido siempre uno de los más arduos a resolver por la ciencia del Derecho internacional. Al honor y a la buena fe de los Estados se venía dejando la ejecución de las sentencias arbitrales que pudieran dictarse; y aunque el cumplimiento de ellas pueda servir para evitar recelos, no puede la confianza llegar a tanto que se estime con ello resuelta la cuestión, ni siquiera tratándose de aquellos pueblos que, por fortuna para su civilización, han llegado al sentimiento de un alto, de un elevado ideal moral.

Ya antes de la firma del Tratado de Paz y de establecer el pacto de la Sociedad de las Naciones, los tratadistas que examinaban estos asuntos, sin desconocer la importancia de

la retorsión, de las represalias, concretamente la del bloqueo pacífico, la del aislamiento económico y financiero, el valor mismo de las diversas sanciones morales y el que, en definitiva, pudieran tener aquellas que se inspirasen en el empleo de la fuerza material puesta al servicio del derecho, pensaban, mostrando en ella su confianza, en la organización de la Sociedad de las Naciones, en la existencia de un Tribunal internacional. Lo admitido por aquellos Estados que han suscrito el Tratado de Versalles y que se han adherido al pacto de la Sociedad de las Naciones, supone un gran adelanto en orden a la existencia de órganos encargados de velar por el cumplimiento de las normas internacionales y de imponer sanción al incumplimiento de ellas.

Recordemos que el art. 409 del mencionado Tratado determina que toda reclamación dirigida a la Oficina internacional del Trabajo por una organización profesional obrera o patronal, da lugar a una actuación importante del Consejo de Administración de dicha Oficina. El Estado acusado de no haber asegurado de modo satisfactorio el cumplimiento de un Convenio al cual se hallase adherido, será invitado a dar las explicaciones oportunas. Si no las diere en plazo razonable o si no pareciere suficiente la explicación, hay derecho a hacer pública la reclamación recibida y la respuesta enviada.

Cada miembro puede presentar queja contra otro por el motivo indicado, y el Consejo de Gobierno puede acudir a designar una Comisión que practique las oportunas investigaciones; Comisión constituida designando personas competentes en materias industriales, representante una de los patronos, otra de los trabajadores y otra independiente de unos y otros.

La Comisión de información redactará informe en que consigne todos los datos por ella obtenidos sobre puntos de hecho, así como las recomendaciones que se crea en el caso de deber formular respecto de las medidas que procediere tomar para dar satisfacción al Gobierno reclamante, indicando asimismo las sanciones de orden económico contra el Go-

bierno objeto de la queja, cuya aplicación por los otros Gobiernos le pareciere justificada.

Queda el Tribunal permanente de Justicia internacional de la Sociedad de las Naciones como último resorte al que acudir. Su decisión es inapelable.

Comparando lo consignado en la Parte XIII del Tratado con relación al Trabajo y lo estatuido en la Parte I del mismo como pacto de la Sociedad de las Naciones, con lo consignado en la Conferencia de Berna en 1906, el progreso realizado es bien patente, y el desenvolvimiento dado a las denominadas «Comisiones internacionales de investigación» va derechamente a que pueda tener realmente eficacia la actuación de las mismas.

* * *

Adviértese bien claramente que en la intensificación de la protección legal internacional de los trabajadores y en la aspiración de la existencia de una legislación internacional del trabajo, ha habido dos obstáculos que constantemente salieron al paso: uno de ellos el de la concurrencia internacional; otro, la *noción corriente de soberanía*.

La concurrencia es argumento que presenta fases distintas. Una de ellas permite advertir cómo aquellos países en los que se explota el trabajo de los obreros con jornadas excesivas o utilización de medios impropios de una racional organización del trabajo, pero reproductivos en cuanto al precio de coste, pueden hacer una concurrencia a todo otro Estado productor en el que el régimen de trabajo esté rodeado de otras condiciones que, de momento, pueden suponer un encarecimiento en la producción.

Para los Estados a los que se impongan medidas protectoras, podría resultar una desigualdad de situación si otros quedaban fuera del campo de acción de ellos. Opónese, pues, el argumento de la concurrencia tanto para mostrar la resistencia explicable a la adopción de determinadas medidas protectoras, como para justificar la necesidad de una generalización de las leyes reguladoras del trabajo.

En la Conferencia de Wáshington este punto de vista fué planteado, recogiénolo diversos oradores. Al discutirse la admisión de Alemania y Austria a las tareas de la Conferencia, nuestro representante patronal el Sr. Sala sostenía que era imposible dejar fuera de ella a países que tenían tanto interés como los demás en las cuestiones que debían decidirse, y expresaba la opinión de la Delegación patronal en el sentido de que debía admitirse a tales Estados a fin de que las decisiones que se adoptaran les ligaran de la misma manera que quedarían ligadas las otras Naciones productoras. Tradújose el espíritu dominante en el ruego formulado por las Delegaciones belga, francesa e italiana, que afirmaban, en modificación propuesta a la ponencia, que una legislación internacional del trabajo verdaderamente eficaz no podía ser establecida sin el concurso de todos los países industriales.

Queríase, pues, con razón desechar la idea de posibilidad, aun meramente hipotética, de que un Estado cualquiera de importancia en el mundo económico pudiera considerarse desligado de las obligaciones que iban a contraerse, pudiendo dar lugar a concurrencia económica que no revistiera todos los debidos caracteres de lealtad.

De otra parte, cuando se sostiene que la imposición de nuevas normas protectoras constituye un perjuicio para la industria, olvídense lo que la experiencia ha venido demostrando. No hay para qué negar que, de momento, toda reforma supone una alteración que tiene una inmediata repercusión económica; pero no puede negarse tampoco que la industria de países como Alemania, Inglaterra y los Estados Unidos, como la industria belga y la suiza, que pueden citarse como elementos de primera importancia industrial, no había tenido obstáculos serios que vencer en la aplicación de la legislación protectora de los trabajadores.

Nosotros hemos podido advertir los efectos de la aplicación de la jornada de ocho horas; y aunque sería inútil negar su repercusión en el coste de los productos, sería también vano querernos ocultar que el encarecimiento, en la medida

que se presenta al consumidor, no es debido única y exclusivamente a las medidas que en el pasado año fueron a las columnas de la *Gaceta*. Quien quiera encubrirlo como incidencia de la reducción de la jornada y de otras medidas protectoras, olvida, quiere distraer la atención de otros factores (algunos de ellos no muy en armonía con los más rectos principios morales) que han influido, y no escasamente, en algunos casos, en tal encarecimiento.

Si la legislación protectora, acordada internacionalmente, se pretendiera aplicarla en un momento determinado a todos los Estados, sin tener en cuenta sus peculiares condiciones de productividad, evidentemente que, a base de la concurrencia, podría haber graves perjuicios para la vida económica de Estados que no contaran con un determinado grado de desarrollo industrial o en los que, por razones de clima o condiciones de raza, fuera imposible obtener, en breve período de tiempo, una equivalencia de situación. Por ello, una de las primeras condiciones para la eficacia de las nuevas normas es la de tener en cuenta tales desigualdades, pero tenerlas en cuenta en prudencial medida, tanto para no abandonarlas como causa de una modificación que suponga régimen excepcional, como para no tenerlas en cuenta cuando determinados intereses, no muy en armonía con la finalidad perseguida, pudieran ser los determinantes de la aspiración a régimen particular.

Grande fué la discusión habida, tanto con motivo de la aplicación de la jornada de ocho horas a países como el Japón, como en las muy interesantes tareas realizadas en el seno de la Comisión encargada del estudio del problema del paro y de la emigración, con motivo de las propuestas formuladas, de un lado, por la ponencia y los que compartían el criterio italiano, y de otro, por los representantes del Canadá y el eco que allí tuvieron las aspiraciones de los obreros de los Estados Unidos.

Para salvar los inconvenientes de concurrencias inaceptables, no existe otro medio que el del escrupuloso examen

de las razones que puedan motivar el conceder prudenciales plazos para que el régimen general pueda tener debidas condiciones de adaptación en ciertos países. Tal fué la orientación de la Conferencia y tal tiene que ser en las tareas sucesivas de la misma para responder al deseo vivamente manifestado de una generalización del régimen protector del obrero.

La oposición entre el internacionalismo y la soberanía particular de los Estados es otro de los obstáculos con que ha venido luchando la legislación internacional del Trabajo. Eco de tal oposición la encontramos en las reservas votadas por el Senado norteamericano negando la aprobación al Tratado de Paz tal y como éste había sido firmado en Versalles y se entendía su aplicación por las Potencias europeas. Eco de ello existe en la Prensa norteamericana y en las mismas manifestaciones que directamente se hicieron a los delegados de la Conferencia internacional del Trabajo, hablando por boca de patronos norteamericanos el periódico *Industry*.

En cierto modo, al plantearse el problema de la soberanía, se pensaba en la concurrencia no solamente económica, sino en la misma concurrencia política; se decía que era difícil que ninguna organización internacional tuviera fuerza bastante para poner al trabajador mundial en el plano alcanzado por el obrero norteamericano; que habría una pérdida de independencia y cortapisa en el Poder de la Nación norteamericana para mejorar por sí misma todas las cuestiones y resolverlas en la forma que creyera más justa. Pero surgía en seguida en la Prensa y en el Parlamento el poner de manifiesto que, para actuar como Estados autónomos las Colonias y dominios de la Gran Bretaña, Inglaterra tendría en la Conferencia veinticuatro votos, en tanto que otras Naciones, los mismos Estados Unidos, solamente podrían tener cuatro; pudiendo así resultar impuesta a los Estados Unidos la política a seguir en todos los asuntos relacionados con la Industria y el Trabajo.

El periódico citado se hacía cargo de la especial situación

constitucional de los Estados Unidos, del alcance de los Poderes federales; concretamente se indicaba que el Congreso de los Estados Unidos carecía de poder para decretar la jornada de ocho horas como medida general a todos los Estados, y que, por tanto, la declaración o recomendación de la Conferencia constituiría una simple declaración que no podría imponerse por Decreto federal; que sería muy conveniente que las recomendaciones que se hicieran no se separasen del espíritu, prácticas y costumbres del país, evitando así plantar semilla de agitación e intranquilidad ulteriores.

Tales reparos, importantes de hecho al no tener representación oficial los Estados Unidos en la Conferencia de Washington, por no haber sido debidamente ratificado el Tratado de Versalles por la República norteamericana, no tienen, sin embargo, serio fundamento doctrinal, toda vez que, si se reconoce el grado de adelanto en que se encuentra el obrero norteamericano en cuanto a medidas protectoras del mismo, ningún temor podía asaltar en cuanto a las condiciones de las que acordara la Conferencia, y tranquilidad suficiente podía dar el estado de adelanto de la industria a que tales medidas habrían de aplicarse. La masa obrera norteamericana claramente mostró su conformidad al principio que informaba el Tratado de Paz, aprobando las cláusulas en él contenidas, por inmensa mayoría de votos, la Federación Americana del Trabajo.

Sin entrar a examinar las razones de orden político que hayan podido determinar la conducta seguida por el Senado norteamericano, no parece que sea aventurado pensar que no sólo han sido consideraciones de orden económico las que han determinado tal actitud; y que, para ver claro en este episodio, forzoso era esperar el resultado de la campaña presidencial, pues pudiera juzgarse que, a falta de otros elementos diferenciales en los programas de los partidos históricos norteamericanos, la lucha por la Presidencia se daba a favor o en contra de las doctrinas sostenidas por el Presidente Wilson.

Se habla de la soberanía como algo que constituye un obstáculo al desenvolvimiento de la protección internacional de los trabajadores, y la primera pregunta que cabe formular es la de si hay conformidad en qué se entiende por soberanía; es la de demandarse si al hablar de soberanía debe ésta estimarse como noción que está rodeada de la categoría de lo absoluto.

Con gran certeza escribe uno de los Miembros de esta docta Corporación, el Sr. Posada, que una cosa es la elaboración histórica del concepto de la soberanía y otra la determinación realista del mismo en la vida del Derecho. Concepto histórico es éste, según autoridad como Jellineck; no es lo mismo pensar en la soberanía estimándola, como Blackstone, cual autoridad suprema irresistible, absoluta e ilimitada, como Burgess, poder originario, absoluto, ilimitado y universal, que referirla a la voluntad suprema del Estado, cual se advierte en Willoughby.

Hoy conviene afirmar, siguiendo a Preuss, que la soberanía, al modo de Bodin, cual poder absoluto y perpetuo de un Estado, no puede sostenerse en el Derecho público moderno, por ser concepto incompatible con las exigencias del Derecho internacional y con la misma esencia del Derecho público interno.

El concepto de soberanía cambia históricamente; el contenido positivo de la misma no es hoy lo que era antes del Congreso de Viena, ni lo que era en la época de las Monarquías absolutas. Cambia el orden de atribuciones del Estado, cambian los órganos que ejercen el Poder radicante en la soberanía, y ésta no puede presentarse como elemento absoluto. El Estado no existe en el aislamiento; las relaciones que forzosamente ha de mantener dentro de la Humanidad, exigen que existan vínculos jurídicos.

Luchaban ya en el siglo XVII dos concepciones distintas: una que admitía la existencia de Poder ilimitado, hasta arbitrario y lógicamente estimado como irresponsable; otra concepción era la que desarrolló ya Althusius, en fines del si-

glo XVI, basando la existencia de los Estados en el carácter moral de los mismos, en la realización de los derechos de la Humanidad.

Admitido que el Estado sea una encarnación del Derecho, hay que admitir elementos morales que determinen el camino a seguir en el cumplimiento de sus deberes, leyes morales que, desgraciadamente, no han bastado a regir en debida forma las relaciones de unos pueblos con otros, haciendo necesaria la existencia de normas jurídicas que pudieran convertirse en materialmente obligatorias.

Razón tenía Suárez cuando escribía que jamás las Comunidades se bastarían a sí mismas en su aislamiento para poder prescindir de la ayuda mutua de la sociedad y de la comunión con otras en lo que concierne al mejoramiento de su condición y de su progreso material, y muchas veces a la satisfacción de sus necesidades morales. Por ello, era indispensable que existiera una ley que las dirigiera, que les colocase en su lugar en esta especie de comunión o sociedad.

No existía entonces la concepción moderna del Estado de Derecho, pero ya en las obras de los juristas y teólogos se hallaban elementos primarios para las modernas concepciones de la organización internacional.

La unidad jurídica de los Estados no es cosa de hoy, como no es nueva la idea de la Sociedad de las Naciones. Todo el proceso de las doctrinas de los diversos precursores del moderno Derecho internacional termina en que puedan hacerse afirmaciones como las de Jayne Hill, Embajador que fué de los Estados Unidos en Berlín, que no considerando ya imposible, años antes de la guerra, el que pudieran tener éxito final las doctrinas de Wolf acerca de la posible existencia de un Estado universal, y dándose cuenta del camino a recorrer, derivaba como conclusión de su importante «Estudio sobre el Estado moderno y la organización internacional» la de que en la naturaleza del Estado moderno, tal como hoy existe, no hay obstáculo intrínseco que se oponga a que se someta franca y completamente a una jurisdicción

internacional. No hay, dice, para el Estado ninguna disminución ni atentado a su soberanía, cualquiera que sea el sentido que pueda lealmente darse a esta palabra; nada puede asegurar a un Gobierno humano y a la autoridad de la ley que representa un respeto más profundo y un lealismo más firme que el hecho de ver los Estados soberanos e independientes encargados ellos mismos de prescribir reglas y de castigar los que las desobedecen, inclinándose respetuosamente ante la augusta supremacía de los principios de Justicia, que son el eterno fundamento del Derecho.

Fácil sería poder evitar todo género de objeciones a la legislación internacional del Trabajo, en relación con la noción corriente de soberanía, haciéndonos eco de doctrinas de Derecho público unidas a los nombres de Ihering y Jellineck relativas a la autolimitación que el Derecho se impone a sí mismo; la noción de soberanía tal y como se ha venido concibiendo en los últimos tiempos, no sufriría atentado. El Estado soberano seguiría siéndolo sin merma alguna de los derechos que tal condición supone. No habría en realidad Poder alguno que le impusiera obligaciones no consentidas previamente por el mismo. Si sus facultades en orden a legislar, si su legislación se modificaba por acuerdos internacionales, era debido a la aceptación que él mismo realiza de las nuevas normas jurídicas. Toda limitación es una nueva muestra del Poder soberano del Estado. Así podemos alejar todo temor que suponga un obstáculo serio al desenvolvimiento de las normas protectoras del trabajo con carácter internacional; pero así no habremos enfocado el problema desde su verdadero aspecto y seguiremos aferrados a clásicas nociones en lo que tienen de externo, sin fijarnos en el real contenido de las mismas.

Recordamos, cual lo hace Albert Thomas en el prefacio de la obra de Tchernoff, *Las Naciones y la Sociedad de las Naciones en la política moderna*, cómo Wilson ha insistido en que, al mismo tiempo que nazca jurídicamente la Sociedad de las Naciones, tienen los pueblos que disponer de ellos

mismos, ejercer el derecho de paz y de guerra, tienen que fiscalizar una diplomacia que debe rechazar toda actuación secreta, tienen que ser los dueños de sí mismos por sus Asambleas representativas y el sufragio universal.

Paralelamente se hablaba de la Sociedad de las Naciones y del derecho de los pueblos a disponer de sí mismos, de igual modo que, al mismo tiempo que se crearon los modernos Estados constitucionales, se afirmaban los derechos del hombre y del ciudadano. No es hoy la soberanía lo que era antes; hay en su concepto mucho de sutil; no hay una gran conformidad en el Derecho público en lo que significan los Estados independientes, los Estados autónomos. Cabe discutir mucho cuál es la situación de las representaciones políticas organizadas a base de *self-government*, que constituyen el actual Imperio inglés; su organización, constituyendo una nueva unidad política, ha sido traída a colación por los que quieren analizar la situación de los Estados soberanos dentro de la Sociedad de las Naciones, y lo cierto es que nos hallamos en un período de crisis en el que, si está en tal situación la noción misma del Estado, nada de particular tiene que lo esté la de soberanía, en relación con la esfera internacional.

No tan sólo existirán en el porvenir limitaciones a la libertad de acción de los Estados en las relaciones que mantienen unos con otros, sino que ante intereses que no son exclusivos ni peculiares de cada uno de ellos, sino que tienen un aspecto común, un contenido ideológico y una realización práctica análogas, habrán de adquirir de día en día carácter de generalidad, carácter de internacionalización las medidas de Derecho que tienden a rodear de envoltura jurídica los diversos cuerpos sociales delimitados en los respectivos territorios.

Pensemos que la soberanía no se ejerce por el honor ni por el gusto de ejercerla; que el Poder no significa la satisfacción del mando, sino las responsabilidades de graves determinaciones para el cumplimiento de los fines que deben

realizar los Estados. No ha mucho hubiera parecido raro hablar de la responsabilidad del Estado por sus actos legislativos; lo era también el hablar de responsabilidad directa de la Administración por actos de sus funcionarios; era raro suponer que a los particulares pudiera dárseles medios jurídicos para defender sus intereses lesionados, no protegidos directamente como derecho individual por las leyes, y, sin embargo, manteniéndose, en cierto modo, la noción clásica de la soberanía, ha cambiado en absoluto la idea de lo que significa el Poder soberano.

La soberanía se ejerce para cumplir las altas finalidades políticas y sociales. En esferas y en campos de acción bien distintos, existe un común denominador para ello: el bienestar de los pueblos. Al pasar de la noción de fin al concepto de medio para la realización de un fin, cuanto esté dentro del orden moral y dentro de lo posible en armonía con ello tendrá razón de existir, y si en la guerra primero uno de los grupos de combatientes y después los otros adversarios recurrieron a la unidad de mando, porque sólo a base de ella creían poder alcanzar la victoria, en estas luchas no menos importantes ni cruentas, en otro orden de consideraciones, de la paz, se impone también cierta unidad de mando que será la unidad moral, la unidad jurídica, la unidad social que en el terreno de las necesidades y de las situaciones anormales presentan los pueblos que disfrutaban de paz en los ayer campos de batalla; pero que no han logrado todavía, porque ello era difícil que rápidamente se lograra, todos los beneficios morales y materiales de la paz perdida.

Si del antiguo concepto de soberanía se ha pasado al existente en un Estado definido y caracterizado como Estado de derecho, cuando se trata de intereses y de solidaridad internacional tiene que existir también la misma noción jurídica de lo que deben ser las relaciones internacionales constituidas igualmente en Estado de derecho. No debe suponerse que hay contradicción entre lo actual y lo pasado, no son nuevas las ideas que hoy comienzan a tener principio de rea-

lidad; lo nuevo ha sido la situación creada por los hechos; lo que se comienza a practicar no es más que una consecuencia de la natural evolución de los pueblos y de las ideas políticas; es el saber, como de este mismo sitio se preguntaba el Sr. Fernández Prida, si habrá de llegarse a la constitución de la universal sociedad de los pueblos, sobre base más firme de la proporcionada por la absoluta independencia que antes se reivindicaba.

* * *

¿Cuál ha sido la posición de España ante el problema del Derecho internacional obrero? Sintéticamente, recordaré los antecedentes. Nuestro país no se había desatendido de lo que los técnicos venían estimando como actuación digna de solícita preocupación. La Asociación internacional para la protección legal de los trabajadores, tuvo aquí su Sección nacional; no siempre fué ayudada por los Gobiernos como debiera haberlo sido; pero justo es consignar que hubo acogimiento favorable por hombres que dirigieron la gobernación del Estado; que hubo en ella quienes, como su Secretario, cuidaron de que España estuviera representada en la acción desarrollada por la referida entidad; que se concurrió a las diversas sesiones celebradas por la Asociación, y que se batalló en pro de la adhesión de nuestro país a los Convenios internacionales, que eran consecuencia de la acción desarrollada por unos cuantos hombres de buena voluntad que, esparcidos por los diversos Estados, reuníanse periódicamente en Suiza.

Se recordará la gran lucha que hubo para la adhesión al Convenio de Berna de 1906 prohibiendo el trabajo nocturno de la mujer; pero llegamos en 1912, por la ley de 11 de Julio, aunque en forma especial, a aceptar el principio fundamental de tal prohibición.

Nuestro Instituto de Reformas Sociales — de ello son prueba sus publicaciones — venía dedicando trabajos importantes en relación con todo el movimiento internacional protector. Favorable fué su dictamen cuando fué solicitado por

el Gobierno para la concurrencia de España a la Conferencia de Wáshington; siendo también favorable su opinión respecto a la situación en que nuestro país se encontraba para adherirse a los principios fundamentales contenidos en la Carta del Trabajo incluída en el Tratado de Versalles.

La Comisión extraparlamentaria, nombrada por el Gobierno para el estudio de la adhesión de España a la Liga de las Naciones, también se mostró favorable en el punto concreto referente a la legislación internacional del Trabajo, y cuando España, respondiendo a la invitación del Gobierno norteamericano, acordaba enviar su Delegación a los Estados Unidos, si bien no teníamos completado el servicio de Inspección, si bien no se contaba con todos los medios económicos ni con personal suficiente para llenar todas aquellas obligaciones estadísticas que exige rápidamente ya la actuación internacional, lo cierto es que pudimos presentarnos ante los Delegados de los demás Estados en la capital de la República norteamericana, en condiciones de que fuera elogiada la actuación de nuestro Instituto de Reformas Sociales y el que, salvo en lo referente a la edad para el ingreso en las fábricas, estuviéramos, en el orden legislativo, en condiciones de poder abordar sin temor los problemas que figuraban en el Orden del día de la Conferencia internacional.

Compuesta nuestra Delegación de hombres de todas las ideas y de todos los matices políticos, los más opuestos, hubo, sin embargo, la necesaria compenetración para que los trabajos estuvieran inspirados en la misma dirección. Mantuvo cada cual sus convicciones, como era lógico; pero en orden a las votaciones que en la Conferencia tuvieron más importancia, pudo advertirse cómo marcharon a favor de las mismas soluciones las Delegaciones obrera, patronal y gubernamental. Ejemplo de ello son las votaciones que recayeron acerca de las propuestas sobre el trato de los obreros extranjeros, de la edad de admisión de los niños en la industria, de las medidas a adoptar en orden a ciertas enfermedades profesionales, al trabajo nocturno de las mujeres, a las recomen-

daciones relativas al paro, a la protección de la maternidad y al Orden del día de la próxima Conferencia. Apenas si hubo votación en la que la divergencia se mostrara, y en justicia debe consignarse que, si bien es cierto que ninguno de los Delegados hizo dejación de la representación que ostentaba para hacerse eco de las aspiraciones que esta misma representación hacía lógicas, supieron actuar en armonía con el ambiente dominante en la reunión, favorable, más que a medidas extremas, que nada pudieran resolver prácticamente, a soluciones que, teniendo en cuenta la realidad, permitieran de momento avances importantes.

Satisfactorio también es el recordar cómo el Presidente de la Delegación y Presidente del Instituto de Reformas Sociales, Sr. Vizconde de Eza, formó parte de Comisiones tan importantes como las del Reglamento y del paro, con asidua e inteligente labor, obteniendo en la primera el que la traducción y distribución de documentos en lengua española, realizada amablemente por el Secretariado de la Conferencia, pasase a constituir una obligación reglamentaria para lo porvenir, y mereciendo en la segunda presidir una de las Comisiones que, aparte de la relativa a las ocho horas, fué la más interesante de la Conferencia: la relativa al problema de la Emigración; cómo el otro Delegado del Gobierno, el Profesor de la Universidad Sr. Posada, formó parte de la Comisión de proposiciones, realizando labor útil en el seno de la misma y en sus afortunadas intervenciones en la Conferencia; cómo el Delegado patronal Sr. Sala intervino en momentos tan culminantes como el referente a la admisión de los alemanes y el relativo a señalar el orden de trabajo para las próximas reuniones, votando con un alto espíritu de transigencia, que sólo ventajas puede traer para la clase que representaba; y cómo el Sr. Largo Caballero, con su actuación en la Comisión de niños, con su intervención en las reuniones de los Delegados obreros y con las proposiciones que presentó en la Conferencia acerca de la organización de la Oficina internacional, del derecho de asociación de los obreros y la liber-

tad de la Prensa, del estudio del trabajo agrícola, el cultivo científico obligatorio de la tierra y otras para próximas reuniones, completó una afortunada actuación de la representación de nuestro país, que obtuvo muestra inequívoca de estimación internacional al ser designado — bien puede decirse que unánimemente — para formar parte del Consejo de Administración de la Oficina internacional.

* * *

Lo que comenzó como noble aspiración de hombres guiados por altos intereses morales: lo que había tardado más de medio siglo en abrirse camino, trabajosamente trazado, principalmente, por hombres de ciencia y por algunos políticos que habían sabido ver lo que eran necesidades de los tiempos; lo que lentamente venía realizando la Asociación internacional para la protección legal de los trabajadores, hoy es no sólo aspiración general de una clase, no sólo deseo de la masa obrera y del societariado internacional, sino programa de los Gobiernos, admitido, aunque con algunas reservas, por la misma clase patronal.

Cierto que quizá, como ha dicho el Sr. Sangro, estudiando la actuación de la Conferencia, no haya existido en ella todo el calor de fraternidad social deseable; pero en medio de la abrumadora labor oficial, del ambiente parlamentario, pudo hallarse atisbo de sacrificio general entre las artes de la política y la diplomacia.

Alemania está ya representada en el Consejo de Administración de la Oficina internacional. Dicho Consejo ha funcionado activamente, preparó la Conferencia internacional de marinos celebrada en Génova y está preparando lo que ha de constituir materia de las deliberaciones de la segunda Conferencia: el trabajo agrícola, el descanso semanal y la semana inglesa, quedando para reuniones posteriores problemas de tanta transcendencia como el del salario mínimo, la democratización de la industria y las vacaciones anuales.

Los Gobiernos tienen ya notificación oficial de los Con-

venios y de las recomendaciones acordadas en Wáshington; Estados de importancia como Francia, como Inglaterra, como Italia, Bélgica y Alemania, han actuado sin pérdida de tiempo para que sus Parlamentos deliberen acerca de la adhesión a las Convenciones referidas; camínase hacia la práctica de lo resuelto por las Delegaciones gubernamentales, patronal y obrera. Es verdad que en el momento en que estas líneas se escriben, los Estados Unidos del Norte de América no han ratificado el Tratado de Versalles, no se han adherido oficialmente a la Sociedad de las Naciones ni a la Oficina internacional del Trabajo; pero no veo en ello un obstáculo para la labor que ésta ha de realizar.

Sin necesidad de acudir a pensar lo que puede ser la actuación de la Federación norteamericana del Trabajo; sin pensar en lo que significa la aprobación de la conducta de Gompers en la Comisión de la Conferencia preliminar de la Paz, basta recordar lo que viene siendo la legislación norteamericana en orden a la protección legal, lo que significa la misma obra allí realizada por elementos de la misma clase patronal, lo que representa la obra de asistencia al obrero en la grande industria, para suponer que, aunque las circunstancias políticas hayan dado el triunfo en la lucha presidencial a una interpretación demasiado estricta de la doctrina de Monroe y a un alejamiento de la actual Sociedad de las Naciones, los Estados Unidos no constituirían nunca un recio obstáculo para el desenvolvimiento de la protección legal de los trabajadores, cualquiera que sea la forma que ésta revista.

El momento — no hay que ocultarlo — es de aquellos en que la historia de los pueblos se estiman como decisivos. Ha podido llegarse a establecer por las Cancillerías unas normas reguladoras de la situación política en orden a la paz; ha podido llegarse a un acuerdo acerca de los principios que debieran incluirse en el Tratado de Paz como garantías precisas para una obra verdadera de pacificación social. Consignarlos y olvidarlos en la actuación sería una temeridad y una imprevisión gravísima de parte de los Gobiernos.

Luchan actualmente dos métodos distintos de actuación de las clases proletarias: uno tiene su exteriorización en la obra de la Tercera Internacional de Moscou; otro en la acción que vienen desarrollando partidos como el laborista inglés, organizaciones como la Confederación general del Trabajo francesa, que son partidarios, sí, de radicales modificaciones, pero que ante la realidad de la revolución desde abajo y la tiranía desde arriba que también alcanza a aquellos en cuyo nombre se ejerce la dictadura, no rechazan colaboraciones para la evolución desde arriba, la evolución hecha desde el mismo Gobierno por los procedimientos y métodos legales, realizada no tan sólo por una clase social, sino por todos los que tienen interés lógico y legítimo en el desenvolvimiento de la sociedad misma.

Viene a la mente la afirmación de uno de nuestros compañeros de Delegación en la Conferencia de Wáshington, el Sr. De los Ríos, al decir que eran éstos momentos de suprema confianza otorgada por los obreros al Gobierno. Forzoso es que esta confianza, en actuación distinta de la preconizada por la Tercera Internacional, que se ha exteriorizado en la votación favorable a la conducta de los delegados obreros de la Confederación general del Trabajo francesa y en el Congreso de la Unión general de Trabajadores, en España sea aprovechada y que todos nos demos cuenta de las responsabilidades del momento.

Abre camino a la esperanza advertir cómo cuando tanto tiempo se había tardado en el orden del Derecho público interno y en el mismo orden internacional para que el aspecto económico de la vida tuviérase en cuenta al igual que el político, ahora advirtiéramos que antes de constituirse el Consejo de la Sociedad de las Naciones se comenzaba a realizar la obra convenida en el Tratado de la Paz para la protección del trabajo.

Al inaugurar sus tareas el Consejo de Administración de la Oficina internacional, su Presidente definió bien el alcance de su actuación: trabajar en obra de pacificación, «ar-

monía de intereses en el interior de cada Nación, armonía de intereses de las diversas naciones del mundo para hacer los pueblos más dichosos y más unidos por el trabajo fecundo y organizado»; y bien recientemente, al visitar la instalación de la Oficina en Ginebra, Millerand, el hombre que tanto trabajó por dar carácter gubernamental a la actuación socialista, no como opinión particular, sino actuando como Jefe del Gobierno francés, cuidaba de hacer resaltar que la institución de la Oficina era la flor nacida de los sacrificios realizados por las Naciones durante la guerra, que su eficacia no consistiría sólo en que de ella surgiera la legislación internacional del trabajo, sino en que los desgraciados y los que sufren hallaran atenuación de esos sufrimientos y mejores condiciones de vida, garantía la más preciada para una paz definitiva; pero sobre todo la obra capital es, agregaba, la de acostumbrar a los hombres a someterse a la razón, hacer que las opiniones de escuelas o teorías particulares se sustituyan por opiniones y creencias generales, estableciendo la base de la legislación internacional del trabajo, la Sociedad de las Naciones, que de mera idea se trabaja para convertir en realidad viva y actuante».

Con estas palabras termino, que ellas encierran elemento espiritual que debe alentar toda acción, someter los hombres a la razón, hacer que las creencias particularistas cedan puesto a opiniones generalmente sentidas por estimarlas justas, y sobre todo no olvidar, como decía al referirse a Suiza, que en tal país de libertad, de independencia, la libertad no es obstáculo al orden y el progreso no se concibe sino por la aprobación colectiva.

Trabajemos, produzcamos, demos a la organización económica la forma democrática que el siglo XIX dió a la organización política, y pensemos en todo momento que el mundo tiene sed de trabajo y ésta sólo se satisface con la justicia bien administrada en todos los órdenes de la vida, desde el privado al internacional.

CONTESTACION

DEL EXCMO. SR.

D. RAFAEL ALTAMIRA Y CREVEA

SEÑORES ACADÉMICOS:

Siempre es grato momento para nosotros el de dar entrada solemne en esta Casa a un nuevo compañero. Para mí es doblemente grato el actual, porque el Sr. Gascón y Marín viene siendo, desde hace muchos años, uno de esos acompañantes ideales que la vida nos proporciona y que, aun no conviviendo con nosotros, coinciden con nuestra trayectoria profesional repetidas veces y siempre se nos muestran como cooperadores objetivos en nuestros empeños y aspiraciones fundamentales.

Esa coincidencia se inició de un modo personal y directo en una fecha memorable para las Universidades españolas: la de inaugurar, en Febrero de 1909, el intercambio de Profesores con las Universidades francesas, y en la de Burdeos. De las nuestras acudieron la de Oviedo, representada por el que entonces era su Rector, D. Fermín Canella, uno de los hombres que más han trabajado, y con más amor y persistencia, por crear verdadera vida universitaria, y el que estas líneas escribe; y la de Zaragoza, que envió a su joven Profesor de Derecho administrativo, Sr. Gascón. Y

entonces, en la comunidad de vida que durante varios días llevamos, en la colaboración de una obra que juntamente era científica y patriótica, pude completar la imagen intelectual de Gascón, que hasta aquel instante sólo a través de los libros había ido formando, y aprecié los méritos en virtud de los cuales ha conquistado la estimación general y se ha impuesto en la lucha a que a todos nos obligan las condiciones sociales y los defectos humanos. Gascón supo ver en aquella ocasión cuál era nuestro deber principal en tierra extraña; escogió como tema de la conferencia que explicó, no un asunto de especulación abstracta, sino uno de comparación de doctrinas que sirviera para decir, sin vanidad ni falsa modestia, cuál es el concurso, mayor o menor, pero positivo, que el espíritu español aporta a la obra científica común. Así lo hizo al tratar de «Las doctrinas españolas de Derecho administrativo en sus relaciones con las francesas».

Pocos años después, Gascón volvía a encontrarse conmigo, en una forma de colaboración más directa, cuando nombrado (en 27 de Diciembre de 1910) Delegado regio de Primera enseñanza en Zaragoza, vino a ser, durante todo el tiempo en que yo desempeñé la Dirección general, uno de mis más leales y eficaces compañeros de trabajo. Una y otra condición son tan raras de encontrar, singularmente en la Administración pública, donde los egoísmos personales hallan amplio refugio por lo mismo que pueden alcanzar un premio al fin de la jornada (aun a costa del que aparentan servir y, por descontado, lisonjean), que bien merecen ser apuntadas ahora en el acervo ético y profesional de Gascón y en honor suyo.

Gascón tomó en serio, como vulgarmente se dice, la Delegación Regia, y en ella trabajó con todo empeño y resolución. Me atreveré a decir (sin olvidar a otros que también me ayudaron) que fué mi más eficaz cooperador en el propósito de graduar las escuelas públicas y aumentar su número en las poblaciones que a ello se prestaban; y merced a la constante labor de Gascón, mientras otros Municipios, más aten-

tos a sus miras particulares que al interés nacional de la enseñanza, dificultaron por todos los medios la extensión y perfección de la escuela oficial, Zaragoza prestó todos aquellos de que podía disponer para que de golpe aumentasen considerablemente sus Centros de enseñanza primaria y entrasen en el cauce pedagógico de la graduación sin mixtificaciones.

Desde entonces, señores Académicos, he venido encontrándome con Gascón repetidas veces en el proceso de nuestra vida pública y profesional, y siempre he hallado en él las mismas cualidades que en 1909 confirmó mi observación personal y directa. Recientemente venido a incorporarse al Claustro de la Facultad de Derecho de Madrid, en el desempeño de nuestra obligación docente coinciden nuestras horas (ocasión de gratas y provechosas comunicaciones de ideas y de proyectos), y ahora me cabe la satisfacción de darle la bienvenida en nombre de esta Academia. Todo lo cual consigno con deliberado propósito, para que mis palabras tengan, a lo menos, la autoridad de responder, no a un saber de oídas, sino a un conocimiento de ciencia y experiencia propias.

Añadir a esto todos los pormenores que contiene la ya larga historia intelectual de Gascón, sería cosa que ocuparía muchas páginas. Debe, sin embargo, decirse; porque en España, si es verdad que todos nos conocemos en ciertos respectos, lo es también que esa palabra «todos» quiere expresar únicamente todos los de una minoría muy pequeña, y además (seamos francos), ese conocimiento suele estar formado muchas veces más de maledicencias y asientos en contra, que de positivo y personal saber de la obra útil realizada por cada uno. No llego yo a la malicia de un amigo mío, quien sostiene que, en general, los escritores españoles de todo género evitan leer lo que escriben sus conciudadanos por no comprobar que hay en ello demasiadas cosas buenas; pero sí creo que es éste uno de los países en el que más nos ignoramos mutuamente y más extraños vivimos

unos a otros en el orden espiritual. De cada uno se forma una imagen vaga y convencional, constituida más por lo que se oye decir a los otros que por lo que hemos aprendido por nosotros mismos; y con eso nos contentamos, sin llegar, excepto muy pocas veces, a la apreciación directa de los valores reales que ligeramente o ensalzamos o despreciamos sin base bastante.

Voy, pues, a resumir (ya que otra cosa no cabe en los límites de esta contestación) los datos no dichos antes de la biografía de nuestro compañero, en la parte que ahora nos interesa y es costumbre incluir en estos discursos.

Gascón es, fundamentalmente, un Catedrático de Derecho administrativo y un investigador de este ramo de la ciencia jurídica. Por ser ambas cosas de un modo serio, también un hombre de Administración en el más elevado sentido de la palabra, que envuelve funciones de las más útiles y prácticas en lo que suele llamarse vida política. Para llegar a esto, Gascón ha tenido la ventaja de ser un estudioso que comprende el objeto de su estudio, no como una cosa abstracta desligada del hacer diario, sino como una esfera de realidad en que la inteligencia va sin duda poniendo, poco a poco, un orden y un mayor esclarecimiento analítico, pero respecto de la cual, para no descarriarse esa misma inteligencia, está obligada a no perder de vista los hechos humanos en que se expresa y cuya raíz está en condiciones espirituales que la ciencia es incapaz de variar a su gusto.

Ciertamente, el Derecho administrativo es una de las disciplinas que más tirones da al profesional científico para que baje a las realidades del vivir común. Pero también ocurre que las mentalidades orientadas hacia lo abstracto se polarizan muy fácilmente en un sentido que concluye por constituir de la doctrina un mundo cuyo espacio es el libro o la lección hablada, sin ligamen con el otro mundo a que serán lanzados luego los discípulos.

Gascón no ha perdido el contacto con lo real; y así, siendo muy universitario como lo es (y lo ha probado con la fre-

cuencia de su extravasación de la congrua estricta de trabajo profesional, añadiendo a ella labores complementarias de todo género que cedían en beneficio de la eficacia docente de la Universidad), ha tenido siempre la vista fija y la atención despierta a todos los problemas vivos de su ciencia especial. Así ha podido ser, a la vez que un buen profesor, un *administrativo* práctico, incluso en sus mismos estudios doctrinales.

Bastará para ello recordar su curso libre de 1903-4, en la Universidad de Sevilla, sobre *Municipalización de los servicios públicos*; el de *Derecho Obrero* dado en la Extensión universitaria de Zaragoza (1911-12); la lección explicada en el Seminario de Derecho público de la Facultad de París (1905) sobre *La caducidad de las concesiones mineras según la Legislación francesa y española*; los de *Policia técnica* y *Materia contencioso-administrativa*, dados en 1912 y 1918; el *Estudio comparativo de nuestro reglamento de campaña con los acuerdos de las conferencias de La Haya*, realizado en la clase práctica de la cátedra de Derecho internacional que regentó durante algún tiempo; y la mayoría de sus publicaciones (33 hasta la fecha, sin contar los artículos de periódicos y revistas), entre las cuales citaré por vía de ejemplo unas pocas: *La extradición ante el Derecho internacional* (1986); *Los Sindicatos y la libertad de contratación* (1904); *Municipalización de los servicios públicos* (1904); *Limitaciones de la propiedad en interés público* (1906); *Garantías legales de la verdad del sufragio* (1907); *La jurisdiction contentieuse administrative* y *La Reforme du régime locale en Espagne* (París, 1906 y 1909, respectivamente); *Notas legislativas sobre reglamentación de la jornada de trabajo de las mujeres y los adolescentes en España* (1911); *Trabajos de la Sección primera del Congreso Internacional de Ciencias administrativas* (1911); *Mancomunidades provinciales*; *Aspecto jurídico y administrativo del problema autonómico*; su notable *Tratado de Derecho administrativo* (doctrina general), y otras que sería larguísimo enumerar.

De las citadas, dos (las referentes a los Sindicatos y a las

Limitaciones de la propiedad) fueron premiadas y publicadas por esta Academia.

Este gran bagaje científico colocó a Gascón en las condiciones de un especialista calificado para intervenir en actividades públicas distintas de la universitaria y de índole propiamente técnica.

Así formó parte de la ponencia encargada a las Facultades de Derecho respecto de la *Reforma del Derecho Internacional sobre la letra de cambio*; fué Delegado oficial de España en el Congreso Internacional de Ciencias administrativas de Bruselas (1911) y en el Congreso Universal de las razas (Londres, 1911); Delegado de la Sección española en la Asamblea de Lugano celebrada por la «Asociación Internacional para la protección de los trabajadores»; Delegado de la Federación Agraria aragonesa en el Congreso Internacional de Agricultura (Madrid, 1911); Ponente en varios Congresos de Materias económico-administrativas; Consejero técnico de la Delegación del Gobierno en la Conferencia del trabajo de Washington, y otros varios cargos y misiones técnicas de análoga significación.

Pero todas estas intervenciones suyas en el mundo de las grandes cuestiones candentes de la política y la administración, no han hecho perder a nuestro nuevo compañero su carácter universitario, quiero decir de hombre que ama la Universidad, que se interesa por sus problemas docentes y de organización, y que da la primera prueba de ese interés cumpliendo sus deberes profesionales y extendiéndolos a manifestaciones que exceden de la mezquina horita de clase. Varios hechos probatorios de esto que digo, han sido expuestos anteriormente.

Y como todo buen universitario, en quien la unidad de todos los momentos educativos es evidencia de cada momento, Gascón no sólo se ha interesado por los problemas de la llamada Enseñanza Superior, sino, también, por los de la Secundaria y Primaria. El modo como desempeñó la Delegación de Zaragoza, es buen testimonio de ello, así como varias

iniciativas suyas en la Dirección general de Primera Enseñanza y en la Subsecretaría de Instrucción Pública. Nuevas demostraciones son sus libros y folletos sobre *La reforma de la Segunda Enseñanza en Francia* (1901); *La Enseñanza del Derecho en Francia* (1909); *Reorganización de las Facultades de Derecho* (1909); *Memoria de los trabajos realizados en la Delegación Regia de Primera Enseñanza* (1913), y sus lecciones sobre *Organización universitaria y enseñanza del Derecho en Francia, Alemania, Bélgica y Suiza*.

Esbozada ya la personalidad científica de Gascón, que es como decir los motivos substanciales de haberlo llamado a nuestra compañía académica, permitidme que exponga algunos comentarios sugeridos por las diversas cuestiones de índole social e internacional que el recipiendario plantea o indica en su discurso. Me mueven a ello, no sólo la costumbre de nuestra Corporación, siempre respetable, sino, también, el interés que esas cuestiones tienen para mí y la conexión que su aspecto internacional ofrece con otras de igual índole en que he intervenido personalmente.

Tal vez fuera difícil sostener que el desarrollo futuro del Derecho obrero, especialmente en lo que significa acuerdos y normas internacionales, depende del porvenir y estabilidad de la Sociedad de las Naciones. Luego diré en qué estriba, a mi juicio, la esperanza que siempre habría de quedarnos, aun en el supuesto de fracasar aquel organismo de pueblos, respecto del triunfo de una legislación obrera respetada por todos y de reglas comunes en una gran parte de las relaciones jurídicas a que se refiere aquel Derecho.

Pero aun así habrá de reconocerse que el paso gigantesco que representa la Oficina internacional del Trabajo, Oficina viva, en constante actuación, es obra de la Sociedad de las Naciones y al amparo de ésta vive. No es, pues, indiferente a su vitalidad la permanencia y eficacia de aquélla; y Gascón hace bien en despejar previamente el terreno de sus consideraciones rectificando el escepticismo reinante antes de 1918 respecto de todas estas empresas internacionales, con la fuer-

za indudable de un nuevo estado de espíritu cuya existencia hállese comprobada en gran parte del mundo civilizado, que nos permite ya creer en la posibilidad de lo que se reputó sueño o utopía y que nos garantiza esa creencia con algo más que doctrina: con realidades.

En recientes ocasiones he dicho y repetido las razones que tengo para confiar en que el propósito fundamental consignado en el Pacto de la Sociedad de las Naciones, lleve ahora camino de cumplirse. En esta confianza no va incluida la creencia de que ese cumplimiento haya de ser una cosa rápida y exenta de dificultades, de detenciones y aun de retrocesos parciales; menos aún la de que se efectúe precisamente dentro de la letra actual del Pacto, sin rectificaciones más o menos profundas que ya indican aun los más fervorosos partidarios de aquél. Pero sería ceguera voluntaria ignorar, o aparentar que se ignora, la existencia actual de una poderosa corriente de ideas y voluntades jamás acusada en la Historia con tanta amplitud y empuje, y que se dirige rectamente a la consecución de una garantía de paz y Derecho para todos, o, cuando menos, a la reducción cada vez mayor de los motivos y ocasiones para que las fuertes pasiones humanas — quizás sólo refrenables, no irreductibles — provoquen a cada paso choques sangrientos o lo que es tan grave como los choques, tiranías e injusticias de toda especie, sufridas, pero no consentidas, por los débiles y engendradoras de odios.

La base substancial de esa confianza mía, cuya explicación desarrollada no he de repetir, naturalmente, es aplicable también al logro de una legislación internacional obrera. Por descontado, no puede entenderse bajo ese nombre una legislación uniforme para todos los países en todas las infinitas y complejas cuestiones de la vida industrial *latu sensu*. No cabe desconocer que por mucho tiempo todavía, mientras no cambien las condiciones técnicas de la producción económica (lo cual no depende en gran parte de las leyes), subsistirán diferencias nacionales y aun regionales, de aquellas a que

aluden Bry, Herckner y otros autores cuya cita acabáis de oír. Pero también es cierto que tendiendo rápidamente toda producción a establecerse sobre bases científicas (por naturaleza, iguales en todas partes) y obligando la competencia a igualar las condiciones de producción para luchar con las mismas ventajas, aquellas diferencias irán aminorándose y no quedarán a la postre sino las que están fundadas en cualidades irreductibles, irreformables, del medio físico o de la psicología de los grupos humanos; porque es bien evidente que la teoría de las singularidades nacionales, que con Montesquieu ganó enorme prestigio y eficacia sobre una base de influencias físicas más que espirituales, y con la escuela Histórica se apoyó en una originalidad psicológica de fuente sumamente vaga pero sugestiva, ha caído en grandes exageraciones, extendiendo el concepto de las originalidades respetables e imposibles de vencer y convertir a un común denominador, a cosas superficiales, a arcaísmos indefendibles y aun a misoneísmos vergonzantes. Que hay algo propio, esencial, diferente e irreformable en el espíritu y en las condiciones de vida de cada nación (y por tanto, en su funcionamiento económico), parece indudable, y ya he dicho en otro momento cómo aun esto es base de concierto internacional y de cooperación en la obra general humana; pero es necesario determinar con precisión exenta de prejuicios, hasta dónde llegan las diferencias humanas y cuál es, por tanto, el dominio de las leyes singulares, a diferencia de aquel en que la común naturaleza y las necesidades iguales para todos consienten la adopción de una norma igual, a lo menos, en su principio jurídico. Y como yo creo que el proceso de la civilización moderna se dirige a ensanchar cada vez más, en muchos órdenes de la vida, ese dominio común, estoy seguro de que en razón y en derecho, será cada vez también más posible una legislación universal referida a muchas relaciones jurídicas. Eso, aparte de aquellos deberes de humanidad y aquellos derechos fundamentales de la persona humana de que os habló Gascón páginas atrás.

Ya he apuntado antes los hechos en que se basa la unidad a que propende la producción. Esos y otros en cuyo examen no puedo detenerme, crean lo que Gascón llama interés económico internacional. Pero hay que reconocer — y el hecho es de enseñanza grande, sobre todo para los que desearían que no se hubiese producido — que hasta ahora el empuje para proclamar ese interés y procurar que se traduzca en acuerdos y en acción común, ha partido de los obreros. Y es indudable que en esto no se encontrará el buen camino y la eficacia positiva hasta que concurran a la obra (como ya han empezado en Wáshington) todos los factores de la vida económica, y hasta que el resultado no se busque por motivos de derecho y de conveniencia humana general y no simplemente como manera de evitar desbordamientos ajenos o de poner un dique temporal, a regañadientes, a un peligro momentáneo. El internacionalismo que así se cree, no será — como discretamente advierte Gascón — negador del patriotismo, tan admirablemente acendrado en la pasada guerra y tan necesario a los pueblos cuando no cae en egoísmo agresivo. Antes bien, será su más firme ayuda, puesto que limpiará la ruta de los desarrollos nacionales, de tropiezos que la embazarían y cada vez más le harían peligrosa.

Quien estas líneas escribe tiene bien probado su patriotismo, no con declamaciones, sino con hechos. No puede ser sospechoso a ese respecto, y, sin embargo, defiende las anteriores doctrinas porque cree que por encima de los intereses nacionales hay intereses y derechos humanos; o por mejor decir, para no cegarnos con el concepto de superioridades e inferioridades, que el verdadero interés nacional y el campo propio y exclusivo de desarrollo que corresponde a cada pueblo, no son incompatibles, ni en razón, ni en realidad de conveniencias humanas, con los intereses y actividad internacionales. Este concepto que yo tengo de la cooperación humana y de la convivencia de lo general y lo particular, se completa en el orden jurídico con el de la soberanía, que, como el de la libertad individual, no es correspondiente al de

la arbitrariedad o voluntariedad en el obrar, sino al concierto jurídico de los derechos en virtud del cual, a medida que un hombre es más civilizado, en lugar de crecer su libertad en el sentido vulgar de poder hacer más cosas de las infinitas que pueden antojársele, mengua proporcionalmente a la más delicada estimación que va haciendo de los respetos y consideraciones debidas al prójimo. Así se convierte la libertad en algo propiamente humano y racional; y lo mismo ha de ser en los pueblos, sin que quepa la idea que el sometimiento de la voluntariedad a una traba por motivo jurídico, es una abdicación ni una humillación, como no lo es en la vida individual el sometimiento de un apetito material o espiritual a la norma ética, cuya elevación y santidad legitima todas las subordinaciones del egoísmo y la vanidad.

Bien miradas las cosas, el problema general que Gascón expone en su discurso es un problema de justicia, como lo es el de la sumisión de los conflictos entre Estados al arbitraje y, aún mejor, a un Tribunal de pleno Derecho. Se trata simplemente de fases distintas de una misma necesidad humana.

Su íntima relación quedó evidenciada concretamente, no hace muchos meses, con motivo de la Conferencia celebrada en La Haya por el Comité internacional de juriconsultos que nombró el Consejo de la Sociedad de las Naciones. A él se dirigió, por medio de la Secretaría general del Consejo, M. Albert Thomas, Director de la Oficina internacional del Trabajo, proponiendo a la consideración del Comité el examen concerniente al juicio, en el proyectado Tribunal, de las reclamaciones que en lo sucesivo cupiese hacer a los Estados por incumplimiento de las leyes obreras convenidas. M. Thomas reconocía con esto, no solamente lo que es obvio para todos y antes os señalaba como una conclusión general, a saber: la condición de problema de justicia a que revierten todos los que en el orden internacional se plantean, sino el valor de garantía general y última que habrá de representar el Tribunal referido, si se quiere que el efecto útil de la So-

ciudad de las Naciones se produzca. He aquí cómo, concretamente y de una manera práctica, habiendo yo participado en los trabajos para la confección de un Proyecto oficial del Tribunal de Justicia, me encuentro ligado a las cuestiones que hoy examina y discute Gascón ante vosotros.

Con entera razón y sentido de realidad defiende nuestro nuevo compañero, no sólo la posibilidad, sino la necesidad, indeclinable, irresistible, del órgano común internacional regulador de la legislación del trabajo, del que tantos autores han dudado y al que tantos políticos han impedido ser antes una realidad. Y al final de su argumentación advierte, aleccionado por la experiencia y la visión clara de lo que está pasando en el mundo, que si los Estados y las representaciones de los diferentes intereses que integran la actividad económica no crean y mantienen vivo y eficiente ese órgano, será sustituido automáticamente por el que ya existe, pero representa sólo un elemento social: las organizaciones obreras.

Pero ni la Oficina internacional del Trabajo puede ejercer funciones judiciales, ni la Sociedad de las Naciones puede genéricamente tomar sobre sí el examen de las reclamaciones y de las cuestiones de interpretación y aplicación que forzosamente producirá la legislación obrera. De aquí la necesidad substancial del Tribunal de Justicia; y, por eso, el pacto de la Sociedad de las Naciones se preocupó de crearlo, de igual modo que incluyó en su programa las cuestiones que estudia y gestiona la Oficina internacional del Trabajo. A su vez, el Tribunal carecerá de toda eficacia si en el caso posible de rebeldía en la ejecución de sus sentencias, no halla en la Sociedad de las Naciones una fuerza que represente la coacción material de que los jueces carecen por su propia condición.

Se establece así un sistema de factores concurrentes al establecimiento y realización del Derecho en el orden económico: la Oficina internacional, que prepara y gestiona la norma común; los Convenios, que garantizarán el Derecho propio en cada caso; el Tribunal de Justicia, que juzgará los casos du-

dosos o de desconocimiento del Derecho; la Sociedad de las Naciones, que obligará, si es preciso, al cumplimiento de la sentencia.

Ahora bien; el problema que en esto existe, es el mismo que para el cumplimiento de todo el Derecho internacional se plantean juntamente los escépticos y los optimistas. No es ya (y en ello hay un progreso evidente) problema de reconocimiento de la necesidad misma de la justicia internacional. Todo el mundo está conforme en que debe ser, porque de otro modo, la paz del mundo seguirá peligrando. Lo que muchos dudan es que pueda ser. ¿En qué estriba la dificultad?

Antes de 1918 era doble: 1.^a, la de establecimiento de un pacto internacional que produjese algo semejante a la actual Sociedad de las Naciones o, mejor, a la que en un futuro próximo estará integrada por todos los países civilizados, según reiteradamente han pedido las Asociaciones reunidas en París, en Londres, en Bruselas y en Milán; 2.^a, la posibilidad de una coacción para los rebeldes.

La primera dificultad parece vencida. Exteriormente lo está en uno de sus elementos o grados, puesto que existe un Consejo y una Asamblea de Naciones; internamente, cumple a esos organismos demostrar, cuando llegue el momento de las cuestiones graves y delicadas, que tienen el firme propósito de subordinar los egoísmos y resquemores nacionales a la justicia y a la paz del mundo, porque sin ese propósito, toda garantía externa es inútil. Otro elemento resolutorio de esa primera dificultad, es el Tribunal internacional, que se encuentra en trámite de proyecto. También aquí aguarda la opinión de los pueblos la prueba positiva, práctica, de que los elementos directores quieren verdaderamente lo que por otra parte piden que se constituya.

Supongamos que ambos órganos, Sociedad de Naciones y Tribunal internacional, llegan, el uno, a perfeccionarse y consolidarse; el otro, a ser una realidad viva. Quedará siempre la segunda dificultad que vencer: la posibilidad efectiva de

una coacción para el cumplimiento del Derecho pactado o declarado por una sentencia.

El solo hecho de existir la Sociedad de las Naciones, es ya una coacción moral constante sobre cualquier miembro de ella que trate de rebelarse o sobre cualquier ajeno a la Sociedad que desconozca el Derecho. Pero llegará el momento de tener que usar de la fuerza, es decir, de la intervención, más o menos enérgica, de la *manus militaris*. ¿Se producirá esa intervención siempre que sea necesario, lo mismo contra una gran Potencia que contra un Estado de condición internacional inferior? Eso depende, pura y simplemente, de algo que ni crean ni alimentan los Tratados o los acuerdos internacionales. Eso depende de la sinceridad, de la buena fe de los Estados, y, en fin, de todo, de la fuerza que en cada país tenga, para sostener y aun para obligar a los respectivos Gobiernos, la opinión favorable al respeto de la justicia, al cumplimiento de lo convenido y al mantenimiento de la paz general, aun mediante un breve sacrificio de lucha.

Y así como yo tengo una gran confianza en la existencia presente y en el desarrollo futuro de esa opinión en todos los países, y creo que al cabo se impondrá totalmente como ya se ha impuesto, incluso a los gobernantes a la antigua, en la letra del Pacto y en todas las consecuencias que éste va produciendo, tengo también la seguridad de que si en la materia especial de la legislación del Trabajo el Derecho no fuese mantenido por los órganos que representan la Sociedad internacional o si estos órganos desapareciesen, lo que constituye su propia misión sería recogido e impuesto por aquellos a quienes en primer término afectan esas leyes, y que son ya (cada día lo serán más) una fuerza en el mundo. Los Gobiernos verán qué camino, de los dos que la realidad nos ofrece, es el que más conviene a la paz pública y al apaciguamiento de la conciencia jurídica.

El Sr. Gascón nos presenta en su discurso una demostración constante de esta verdad que yo repito, al advertir en cada cuestión de las que examina, cómo los tiempos han cam-

biado y cómo existe un poder social que concluirá por ser el más eficiente, si no le absorbe y sustituye otro más completo y perfecto. El reconocimiento de ese hecho debería ser para todos, aun los más reacios y egoístas, el acicate más poderoso para llegar a realidades de Derecho, determinadas y pactadas por todos.

Aunque sólo fuese por esta comprobación y este aviso, de una oportunidad y una previsión altamente políticas en el más sano sentido de la palabra, merecería nuestro aplauso el nuevo compañero, a quien en nombre de la Academia repito ahora la más cordial bienvenida.

