

63. OPINIÓN SOBRE LA COMPETENCIA DE LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO PARA REGLAMENTAR LAS CONDICIONES DE TRABAJO DE PERSONAS EMPLEADAS EN LA AGRICULTURA

Primera sesión ordinaria. Agosto 12, 1922.

Presentes:

M. Loder, Presidente; M. Weiss, Vicepresidente; Lord Finlay; MM. Nyoholm, Moore, Bustamante, Altamira, Oda, Anzilotti, Jueces titulares; M. Negulesco, Juez suplente.

Por su resolución de fecha 12 de mayo de 1922, el Consejo de la Liga de las Naciones invitó al Tribunal, conforme al artículo 14 del convenio, a dictaminar sobre la cuestión siguiente:

¿La competencia de la Organización Internacional del Trabajo se extiende a la reglamentación de las condiciones del trabajo, de personas empleadas en la agricultura?

En virtud de las facultades que le concedía dicha Resolución, el Secretario general de la Liga de las Naciones trasladó al Tribunal la solicitud del Consejo por carta fechada en Ginebra el 22 de mayo de 1922. A dicha carta acompañaba copia fiel certificada de la resolución, así como un Memorándum preparado por la Oficina Internacional del Trabajo, la cual había sido invitada por el Consejo, en la misma resolución, a prestar al Tribunal toda la ayuda que fuera necesaria para examinar el asunto que le había sido sometido.

De conformidad con el artículo 73 del Reglamento del Tribunal, dicha solicitud fue trasladada a los miembros de la Liga de las Naciones, por conducto de su Secretario general, a los Estados mencionados en el Anexo del Convenio, y a las Organizaciones siguientes:

La Confederación Internacional de Sindicatos Agrícolas;

La Liga Internacional de Sociedades Agrícolas (Internationaler Bund der Landwirtschaftlichen Genossenschaften);

La Comisión Internacional de Agricultura;

La Federación Internacional de Sindicatos Cristianos de Trabajadores de la Tierra;

La Federación Internacional de Trabajadores de la Tierra;

Instituto Internacional de Agricultura de Roma;

La Federación Sindicalista Internacional;

La Asociación Internacional para la Protección legal de Trabajadores.

La solicitud ha sido transmitida a Alemania y a Hungría.

Finalmente, el Tribunal ha decidido oír en sesión pública a los representantes de cualquier Gobierno y de cualquier organización internacional que notifique, en un plazo determinado, sus deseos de ser oídos.

Esta resolución se puso en conocimiento de todos los miembros, Estados y organizaciones mencionados más arriba, y en el de la Oficina Internacional del Trabajo de Ginebra.

En el momento de formular su dictamen, el Tribunal tenía a su disposición los siguientes documentos:

1) Copia fiel certificada de una carta, sin fecha, del director de la Oficina Internacional del Trabajo dirigida al Secretario general de la Liga de las Naciones, así como una nota anexa, y una nota complementaria de 20 de julio de 1922.

2) Copia fiel certificada de una carta fechada el 13 de junio de 1922, del ministro de Negocios Extranjeros del Gobierno de la República francesa al Secretario general de la Liga de las Naciones, junto con un Memorándum de ese Gobierno y un Memorándum anexo de la Sociedad de Agricultores de Francia, y una nota complementaria de 14 de julio de 1922, presentada por el representante especial del Gobierno francés.

3) Carta de fecha 15 de junio de 1922, de la Federación Internacional de Trabajadores de la Tierra (International Landworkers Federation), al Tribunal Permanente de Justicia Internacional.

4) Carta de fecha 8 de junio de 1922, del presidente del Sindicato Central de Agricultores de Francia, al vicepresidente del Tribunal Permanente de Justicia Internacional.

5) Carta de fecha 19 de junio de 1922, del presidente del Instituto Internacional de Agricultura al presidente del Tribunal, con anexos.

6) Memorándum de fecha 28 de junio de 1922, dirigido al Tribunal por la Federación Internacional de Sindicatos Cristianos de Trabajadores de la Tierra.

7) Telegrama del Gobierno sueco de fecha 22 de julio de 1922.

8) Carta de fecha 20 de julio de 1922, de la Confederación Internacional de Sindicatos Agrícolas al Secretario del Tribunal.

9) Memorándum de fecha 6 de julio de 1922, del Gobierno italiano.

El Tribunal, asimismo, ha oído manifestaciones orales:

1) Del Gobierno francés.

2) Del Gobierno británico.

3) Del Gobierno portugués.

4) Del Gobierno húngaro.

5) De la Comisión Internacional de Agricultura.

6) De la Oficina Internacional del Trabajo.

7) De la Federación Internacional de Sindicatos.

Los hechos siguientes pueden considerarse probados.

La Conferencia general, comúnmente conocida por el nombre de Conferencia Internacional del Trabajo, en su primera sesión celebrada

en Washington, en octubre y noviembre de 1919, acordó por cuarenta y dos votos contra catorce incluir en la orden del día de una Conferencia futura ciertas cuestiones relativas al trabajo agrícola. La segunda sesión, que tuvo lugar en Génova en junio y julio de 1920, se ocupó principalmente de la gente de mar.

En marzo de 1920 el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo que, en virtud del artículo 400 del Tratado dispone la orden del día de la Conferencia, incluyó en la orden del día de la tercera sesión que debió tener lugar en 1921, las siguientes cuestiones referentes al trabajo agrícola:

2) Cuestiones agrícolas.

a) Adaptación del Trabajo agrícola a las resoluciones de Wáshington.

I. Reglamentación de las horas de trabajo.

II. Medios de prevenir el paro y remediar sus consecuencias.

III. Protección a las mujeres y niños.

b) Enseñanza técnica agrícola.

c) Condiciones de vida de los trabajadores agrícolas.

d) Garantía de los derechos de asociación y de coalición.

e) Protección contra accidentes, enfermedades, inutilidad y vejez.

El Gobierno suizo dirigió al Consejo de Administración, con fecha 7 de enero de 1921, una carta en la que llamaba la atención sobre las dificultades que contenía la reglamentación internacional del trabajo en relación con la agricultura, y proponía que esas cuestiones fuesen excluidas de la orden del día, o que al menos, fuese diferido su examen. En contestación, el Consejo de Administración hizo observar que el artículo 402 del Tratado, previene que cada uno de los Gobiernos de los miembros tendría el derecho de oponerse a la inclusión en la orden del día de la sesión de uno o más de los asuntos a tratar, pero que debía exponer los motivos que justificasen dicha oposición en un Memorándum explicativo, comunicado a todos los miembros de la Organización Permanente, y que aquellos asuntos a que hiciera oposición no serían excluidos si en la Conferencia las dos terceras partes de los votos de los delegados presentes, eran favorables a examinarlos. El Gobierno suizo no insistió acerca de la solicitud formulada y contestó el cuestionario preparado por la Oficina Internacional del Trabajo, reservándose el derecho de usar de la facultad que confiere el artículo 402, si lo consideraba oportuno.

El 13 de mayo de 1921, el Gobierno francés envió a la Oficina Internacional del Trabajo un Memorándum refiriéndose particularmente a la reglamentación de las horas de trabajo y solicitando que la cuestión del trabajo agrícola fuese excluida de la orden del día de la futura Conferencia, basando dicha solicitud en que la discusión de ese asunto era

inoportuna. Sin embargo, el Gobierno francés, el 7 de octubre de 1921, retiró su Memorándum, y presentó otro en el que solicitaba, sin renunciar al argumento de la inoportunidad, que todas las cuestiones relativas a la agricultura fuesen excluidas de la orden del día, indicando que el Tratado no mencionaba «expresamente... a los trabajadores agrícolas», y que, como habían surgido dudas en lo que concernía a la competencia de la Oficina Internacional en esas materias, esto debía bastar para excluir todas las cuestiones agrícolas, mientras no se decidiera acerca de la cuestión de la competencia.

La Conferencia Internacional del Trabajo, en la tercera sesión que tuvo lugar en Ginebra en octubre de 1921, se halló en presencia de una orden del día cuyo texto definitivo incluía las cuestiones concernientes a la agricultura, llevadas a la orden del día original sobre los tres puntos siguientes:

2° Adaptación del trabajo agrícola a las resoluciones de Wáshington concernientes a la reglamentación de las horas de trabajo.

3° Adaptación del trabajo agrícola a otras resoluciones de Wáshington.

a) Medios de prevenir el paro.

b) Protección de mujeres y niños.

4° Medidas de protección especial para los trabajadores agrícolas.

a) Enseñanza técnica agrícola.

b) Condiciones de vida de los trabajadores agrícolas.

c) Garantía de los derechos de asociación y de coalición.

d) Protección contra los accidentes, las enfermedades, la inutilidad y la vejez.

En su tercera sesión, el 27 de octubre de 1921, la Conferencia adoptó, por setenta y cuatro votos contra veinte, una resolución reafirmando nuevamente su competencia en materia de trabajo agrícola y decidiendo considerar separadamente lo que concierne a cada una de las cuestiones mencionadas más arriba, si era de oportunidad mantenerlas.

En la sesión de 28 de octubre, la cuestión segunda fue excluida de la orden del día, habiendo sido el número de votos a favor de su mantenimiento sesenta y tres contra treinta y nueve, es decir, menos de las dos terceras partes requeridas. El día siguiente, sin embargo, se decidió por noventa votos contra diez y siete, que se mantendría la cuestión tercera y, por noventa y tres votos contra trece que sería aplazada la cuestión cuarta. La Conferencia entonces procedió a nombrar una Comisión que se encargaría de examinar esas cuestiones, y al mismo tiempo, ciertos proyectos de convención y ciertas recomendaciones, y el 31 de octubre la Conferencia adoptó, en virtud de una moción presentada por las delegaciones británica, italiana y holandesa, una resolución tendiente a incluir la «reglamentación de las horas de trabajo en la agricultura» en la orden

del día de la próxima Conferencia. Más tarde, la Conferencia adoptó tres proyectos de convención y siete recomendaciones relativas a la protección de trabajadores agrícolas.

Durante la décimosexta sesión del Consejo de la Liga de las Naciones, el 13 de enero de 1922, el representante de Francia sometió al Consejo, conforme a las instrucciones recibidas de su Gobierno, una resolución solicitando que el Tribunal fuese invitado a dar un dictamen legal sobre la cuestión siguiente:

«¿La Organización Internacional del Trabajo tiene competencia en las cuestiones de trabajo agrícola? Caso afirmativo, ¿hasta dónde se extiende su competencia en esas materias?»

El Consejo acordó posponer la resolución del asunto para una de las sesiones ulteriores, y encargó al Secretario general que tomase las medidas necesarias a fin de considerarlas en lo futuro, con recomendación de que consultase a la Oficina Internacional del Trabajo y a los Consejeros técnicos de la Secretaría de la Sociedad.

En la sesión décimooctava, el 12 de mayo de 1922, el Consejo decidió someter al Tribunal la cuestión actualmente pendiente, que se refiere únicamente a la competencia de la Organización y no a la extensión de esa competencia si existe.

* * *

Sobre los hechos así expuestos, el Tribunal emite el dictamen siguiente:

La cuestión pendiente de resolución del Tribunal se refiere simplemente a la competencia de la Organización Internacional del Trabajo en materia de trabajo agrícola. Ninguna cuestión concerniente a la extensión u oportunidad de la aplicación de una medida a la agricultura, surge de propuesta alguna determinada.

El Tratado de Paz entre las Potencias Aliadas y Asociadas, de una parte, y Alemania, de la otra parte, firmado en Versalles el 28 de junio de 1919, se divide en quince Partes, de la que la Parte XIII se refiere al trabajo. La Parte XIII se divide en dos Secciones, de las cuales la primera, que comienza por un preámbulo, comprende los artículos 387-426, y la segunda, limitada al artículo 427, formula ciertos «principios generales». La sección I, que lleva por título Organización del Trabajo, crea «una organización permanente» de carácter internacional, conocida con el nombre de Organización Internacional del Trabajo. Esta organización consta: 1) de una Conferencia general que se reunirá por lo menos una vez al año, y que estará constituida por los representantes de los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, y 2) de una Oficina Internacional del Trabajo bajo la dirección de un Consejo de Administración.

La Conferencia se compone de Representantes nombrados por los miembros de la Organización, teniendo cada miembro el derecho de nom-

brar cuatro delegados, siendo de ellos dos delegados gubernamentales y dos delegados no gubernamentales; representando estos últimos, respectivamente, de una parte, a los empleados y de la otra parte a los trabajadores pertenecientes a cada miembro.

«Cada Representante puede estar acompañado por consejeros, no debiendo exceder de dos, a lo sumo, por cada una de las materias distintas incluídas en la orden del día de la sesión.» (Artículo 389.)

El Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo se compone de veinticuatro personas, que se designan según las disposiciones siguientes: doce personas «representando a los Gobiernos»; seis electos por los representantes, «representando a los empleados», y seis por los delegados «representando a los trabajadores». Se previene que de las doce personas que representan a los Gobiernos, ocho serán designadas por los miembros «de la más alta importancia industrial». Las contestaciones eventuales sobre la cuestión de saber cuáles son los miembros de la más alta importancia industrial «serán acordadas por el Consejo de la Liga de las Naciones». (Artículo 393.)

Para examinar al cuestión actualmente pendiente ante el Tribunal, a la luz de los términos mismos del Tratado, es obvio que debe leerse atendiendo al conjunto y no determinando su significación por cualesquiera frases que, excluídas del texto, pudieran interpretarse de diversas maneras.

En la discusión pendiente ante el Tribunal se ha presentado como un argumento de fuerza que el establecimiento de la Organización Internacional del Trabajo envuelve la renuncia a ciertos derechos que se derivan de la soberanía nacional, y que, por esta razón, la competencia de la Organización no debe extenderse por vía de interpretación. Puede ser fuerte esta tesis, pero la cuestión por sí misma debe resolverse en cada caso especial, de acuerdo con lo que significan los términos del Tratado en su sentido exacto, y el Tribunal propone que se examine desde ese punto de vista la cuestión que le ha sido sometida.

La Parte XIII declara de una manera expresa, el propósito de las partes contratantes de establecer una Organización Permanente del Trabajo. En efecto, este hecho contrarresta fuertemente el argumento que consiste en decir que la agricultura que es incontestablemente la industria más antigua y más considerable del mundo, y que ha dado al trabajo el más alto tipo de salario en el mundo debe considerarse excluída de los límites de la Organización Internacional del Trabajo sólo porque no está expresamente mencionada.

El carácter comprensivo de la Parte XIII se muestra claramente en el Preámbulo que declara que las «condiciones del trabajo (conditions of labour) existen en forma tal que representan, para un gran número de personas, la injusticia, la miseria y las privaciones, produciendo un malestar tan profundo que la paz y la armonía universales están en peli-

gro». En el Preámbulo se dice que es urgente mejorar estas condiciones en varios respectos, ofreciéndose las indicaciones siguientes:

«1) La reglamentación de las horas de trabajo, fijando la duración máxima del día y la semana de trabajo; 2) regular la provisión del trabajo de la mano de obra; 3) prevenir la falta de trabajo; 4) garantizar un salario que asegure condiciones convenientes de existencia; 5) la protección de los trabajadores contra las enfermedades generales o profesionales y los accidentes del trabajo; 6) la protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres; 7) las pensiones por vejez y por inutilidad; 8) la defensa de los intereses de los trabajadores empleados en pueblos extraños; 9) la afirmación del principio de libertad sindicalista, y en fin, 10) la organización de la enseñanza profesional y técnica».

El Preámbulo declara también que la razón por la cual es necesario tomar por la vía internacional las medidas indicadas es que la adopción por una nación cualquiera de un régimen de trabajo realmente humano, será un obstáculo a los esfuerzos de las otras naciones, deseosas de mejorar la suerte de sus trabajadores en sus propios países». Este principio es, un efecto, aplicable a la navegación así como a toda otra industria, y es igualmente aplicable, bajo cierto aspecto, a la pesca y a la agricultura. La adopción de condiciones humanas de trabajo y en cualesquiera de estas tres industrias, pueden ser diferidas en cuanto a su extensa aplicación, por el daño que dichas condiciones puedan traer a las naciones que las hayan aceptado y la ventaja que reporten a las que no las hayan adoptado, en la competencia que sostienen los mercados del mundo.

«Movidas, continúa el Preámbulo, por sentimientos de justicia y de humanidad, así como por el deseo de asegurar una paz mundial duradera, las Altas Partes Contratantes han establecido en las cláusulas del Tratado que siguen inmediatamente (artículos 387, 388), una «Organización permanente, encargada de realizar el programa expuesto en el Preámbulo».

Estos son los términos en que el Tratado define expresamente la competencia de la Organización Internacional del Trabajo, y el idioma difícilmente puede ser más comprensivo.

El lenguaje empleado en el artículo 389, que se ocupa de la composición de la Conferencia general, es igualmente comprensivo. En cada Delegación, habrá un representante de los trabajadores (work people). Este delegado, así como sus consejeros técnicos, serán designados por el Gobierno, de acuerdo con las «organizaciones profesionales» (industrial organizations) más representativas de los trabajadores; el texto francés habla de «organizaciones profesionales», y de «trabajadores» sin calificativos. La palabra «industrial» en el texto inglés, se aplica a la agricultura, y la palabra «profesionales» que en el Preámbulo aparece con la palabra inglesa «vocatio-

nal», es, en su acepción ordinaria, aplicable a las organizaciones de trabajadores agrícolas.

Así, cuando se llega al artículo 396, que define las funciones de la Oficina Internacional del Trabajo, encontramos que esas funciones comprenden «la centralización y distribución de informes concernientes a la reglamentación internacional de la condición de los trabajadores y del régimen del trabajo. La palabra industrial no aparece en el texto francés.

El equivalente en el texto inglés de la frase «condiciones de los trabajadores y del régimen del trabajo», es, *conditions of industrial life and labour*. Más abajo, la oficina queda obligada (artículo 396, párrafo cuarto) a publicar un boletín periódico consagrado al estudio de cuestiones referentes a la industria y al trabajo que tengan un interés internacional. En el texto inglés, el equivalente de la palabra «trabajo» es la palabra *employment*, de acepción igualmente amplia.

En el curso de la exposición oral, se discutió ampliamente el argumento que consiste en afirmar que la Parte XIII no quiso referirse al trabajo agrícola, porque ciertos principios generales enunciados en la sección II, artículo 427 del Tratado, eran inaplicables a la agricultura.

Los principios generales enunciados en el artículo 427, son los siguientes: 1) que el trabajo no debe ser considerado simplemente como una mercancía o un artículo de comercio; 2) que los trabajadores, así como los empleados, pueden disfrutar del derecho de asociación para todos los propósitos legales; 3) que los trabajadores recibirán un salario adecuado a las necesidades de la vida según la época y el país»; 4) que se adoptará la jornada de ocho horas o la semana de cuarenta y ocho horas «como ley a obtener en donde no se haya alcanzado aún»; 5) se adoptará un reposo semanal de veinticuatro horas cuando menos «que deberá incluir el domingo cuantas veces sea posible»; 6) que el trabajo de los niños deberá abolirse, e imponer tales limitaciones al trabajo de los jóvenes de ambos sexos, que les permita continuar su educación y asegurar su propio desenvolvimiento físico; 7) los hombres y las mujeres recibirán un salario igual sin distinción de sexo, por un trabajo de igual valor; 8) que las reglas dictadas en cada país respecto a las condiciones del trabajo deberán asegurar un tratamiento económico equitativo por igual a todos los trabajadores residentes legalmente en el país; 9) que cada Estado deberá organizar un servicio de inspección en el que tomarán parte las mujeres, a fin de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección de los trabajadores.

El hecho de que la mayor parte de estos principios pueden aplicarse tanto a la agricultura como a las otras formas del trabajo, no fue negado. Ni siquiera se sugirió que el trabajo, en la agricultura, debía considerarse simplemente como una mercancía, que debiera prohibirse a los trabajadores agrícolas constituir asociaciones, que no debieran ser ade-

cuadadamente pagados, que hubiera de exceptuarse la disposición de un salario igual por un trabajo de valor igual y que no debieran tener los beneficios de la legislación que asegura un tratamiento económico equitativo para todos los trabajadores residentes en el país. Los principios a que se hicieran distintas objeciones fueron los números cuatro, cinco, seis y nueve.

Sobre si el asunto que deba considerarse ahora el que estos principios puedan aplicarse a la agricultura, y en qué medida, sería pertinente recordar, como hecho plenamente conocido, que la limitación general de las horas trabajo y del trabajo de los niños, aun en relación con la agricultura, ha sido impuesta directamente, o como resultado de la legislación vigente, y que existen otras industrias, a las que indudablemente se alude en la Parte XIII, a quienes, limitaciones de esta naturaleza, concretas y rigurosas, sería de tan difícil aplicación como a la agricultura. Pero será bastante, en la presente cuestión, afirmar que el Tratado ha reconocido dicha dificultad, y que mientras por una parte no pueden aplicarse medidas que no estén en vigor en determinado país, por otra parte no existe nada en el artículo 427 que obligue a un país determinado a que aplique todos los principios en su cabal integridad, en una época determinada o con referencia a una categoría especial de trabajo. Al contrario, a la enunciación de esos principios precede una declaración explícita de las Altas Partes Contratantes, reconociendo que las diferencias de clima, hábitos y costumbres, de oportunidades económicas y de tradiciones industriales, hace difícil obtener, inmediatamente, la uniformidad absoluta de las condiciones del trabajo», pero que «persuadidas que el trabajo no será considerado simplemente como un artículo de comercio, creen que hay métodos y principios para regular las condiciones del trabajo, que todas las comunidades industriales deben esforzarse en aplicar tan extensamente como se lo permitan circunstancias especiales». Y es de observar que el Tratado, al definir las condiciones de la Conferencia general, dispone, de igual modo (artículo 405) que «al hacer alguna recomendación o proyecto de convención de aplicación general, la Conferencia debe tener en cuenta los países en que las condiciones climatológicas, el desenvolvimiento incompleto de la organización industrial u otras circunstancias particulares hacen las condiciones industriales (industrial conditions) esencialmente diferentes, y que debe sugerir aquellas modificaciones que puedan considerarse necesarias a las condiciones propias de esos países. Es evidente que esas cláusulas, por sus términos, son aplicables a la agricultura.

Pero, recurriendo al artículo 427, el Tribunal comprueba que sus términos no dejan duda alguna en cuanto a su carácter comprensivo. El primer párrafo declara que «el organismo permanente», según previene la Parte XIII, se ocupa del «bienestar físico, moral e intelectual de los trabajadores asalariados» o como dice el texto inglés, los industrial wage-earners.

Aquí no hay ninguna limitación ni calificación. Ni debía esperarse, en vista del hecho mencionado que la Parte XIII declaraba en su preámbulo que el objeto de la organización permanente era mejorar las condiciones del trabajo (conditions of labour).

La tesis de la incompetencia se encuentra, porque las palabras francesas «industria» o «industrial» se aplican por el uso corriente a la industria manufacturera y se hallan unidas en el texto francés a ciertas cláusulas debiendo interpretarse limitada, de la misma manera, la Parte XIII.

Antes de examinar en detalle esta tesis, puede resultar útil estudiar las aceptaciones en que estas palabras se emplean.

En el diccionario francés de Littré nos encontramos en la palabra «Industrias» lo siguiente: «4. Son aquellas que comprenden todas las operaciones que concurren a la producción de la riqueza: la industria agrícola, la industria comercial e industria manufacturera. La industria agrícola se aplica principalmente a provocar la acción productora de la naturaleza o recolectar los productos... la industria se aplica a cualquiera de las artes industriales salvo la agricultura, por oposición a la agricultura».

El objetivo «industrial», «industriales», en el mismo diccionario, se define como sigue: «que pertenece a la industria» y así mientras no puede existir duda alguna de que generalmente se use en el sentido especial y restrictivo, la cuestión reside en saber en qué sentido, leyéndose el Tratado en conjunto, debe interpretarse.

En el artículo 440 del Tratado se dispone que el texto inglés y francés son «ambos válidos» (are authentic).

En el diccionario de Oxford, en la definición de la palabra «industria», encontramos:

«4. Trabajo sistemático o labor; ocupación habitual en algún trabajo corriente, especialmente en las artes productivas o manufactureras. (Esta, con 5 es el sentido prevaleciente.) 5. Forma particular o derivada de trabajo productivo, comercio o manufactura».

En el mismo diccionario, el adjetivo «industrial» está, primeramente, definido del modo siguiente: «A., adj. Perteneciente a, o de la naturaleza de, industria o trabajo productivo; propio o perteneciente a la industria». En los ejemplos citados, la frase «frutos industriales» se define como sigue: «Frutos nacidos o cultivados por medio de la industria humana». Como sustantivo, la palabra «industrial», se define: «El que se consagra a asuntos industriales». Y el primer ejemplo citado es el del *Pall Mall Gazette*, del 16 de agosto de 1865, donde se halla la clasificación siguiente: «Comerciantes... agricultores... e industriales».

Evidentemente el uso de las palabras francesas «industria» e «industrial» no es esencialmente diferente del de las palabras inglesas «industria»

e «industrial». Usadas en un sentido restrictivo por oposición a agricultura, en su primera y general acepción, pueden comprender esa forma de producción. Hasta el presente, el adjetivo, especialmente en Francia, se usa más comúnmente en relación con las artes o manufacturas, y es ésta la acepción que naturalmente se le ha dado, a menos que el texto indique que debe usarse de diferente modo. Pero el texto es testimonio final y en el presente caso sometido al Tribunal debe tener éste en consideración la forma en que están colocadas dichas palabras en la Parte XIII del Tratado de Versalles y el sentido en que se emplean.

En lo que se refiere a la colocación de esas palabras puede observarse que no aparecen absolutamente en el Preámbulo en el que se define el campo de actividad de la Organización Internacional del Trabajo. Allí, la expresión esencial es: «condiciones del trabajo» (conditions of labour). Como se ve, en la descripción de la organización del Convenio por el cual los Gobiernos han de escoger los delegados de los trabajadores y sus consejeros, la palabra «profesionales» —que, indudablemente, es bastante amplia para comprender todas las formas de la industria— se emplea, para definir las organizaciones, de acuerdo con los cuales los Gobiernos deberán designar los delegados obreros y sus consejeros técnicos. Asimismo, en el artículo 409, al tratar de las quejas dirigidas a la Oficina Internacional del Trabajo por «una organización profesional obrera o patronal» (an industrial organization of employers or of workers) en lo que se refiere a la falta de un miembro que asegure de una manera satisfactoria la celebración de «una organización profesional o patronal».

Volviendo a las cláusulas que contiene la «palabra industrial», debe citarse antes el artículo 412 que previene la formación de una lista por la que serán escogidos los miembros de las comisiones de información constituidas para examinar toda queja de un miembro de la organización, contra otro miembro que no cumpla efectivamente lo acordado en una Convención que ambos hayan suscrito y ratificado en virtud de las disposiciones de la Parte XIII.

El artículo dispone que dicha lista se forme con los nombres de «personas competentes en materia industrial» (persons of industrial experience). Si se estudia dicha frase en relación con el resto del Tratado, se llega naturalmente a la conclusión de que la expresión «materias industriales» comprende la industria y la agricultura. Mas aun cuando no se interpretara de esa manera, se llegará solamente a la conclusión de que falte alguna cosa a este respecto, en la constitución del organismo, y no que los poderes otorgados a la organización internacional, en lo que concierne a las condiciones del trabajo, deberán ser limitadas de una manera similar.

Pero los puntos a los que se concede más trascendencia en la argumentación, es el empleo de la expresión «importancia industrial», del

artículo 393, y asimismo la expresión «comunidades industriales» del artículo 427.

Como se ha visto, el artículo 393 estipula que las ocho personas que representan a los Gobiernos ante el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, serán nombradas por los miembros de la más «alta importancia industrial» (of the chief industrial importance). En el artículo 427, la expresión «comunidades industriales» (industrial communities), se emplea con el objeto, al final del artículo, de expresar la opinión de que los principios generales enunciados ejercerán, si se adoptan por las comunidades industriales (industrial communities), beneficios permanentes sobre los salarios del mundo (the wage-earners of the world).

En los argumentos contra la inclusión de la agricultura en la competencia de la organización, el Tribunal considera que se ha concedido demasiada importancia al empleo ocasional en el Tratado, al adjetivo francés «industrial». La palabra «profesional», que se ha usado en otras cláusulas con el propósito definido de incluir la agricultura, no es aplicable en todos los sentidos. Por ejemplo, en el artículo 393, la expresión «importancia industrial» sería muy amplia en su significado y la palabra «industrial» se emplea en lugar de la palabra inglesa «industrial». Verdaderamente sería difícil encontrar una palabra francesa que respondiera a este fin, que no fuese susceptible de objetarse, bien como muy amplia o como muy limitada. El Tribunal no encuentra ambigüedad alguna en la Parte XIII, considerándola en conjunto, en lo que respecta a su aplicación a la agricultura. El Tribunal no tiene duda que el trabajo agrícola ha sido incluido en ella. Si existiese alguna ambigüedad, el Tribunal a fin de llegar a establecer el verdadero significado del texto, debe examinar el modo como el Tratado ha sido aplicado. El Tratado se firmó en junio de 1919 y no fué hasta el mes de octubre de 1921 que alguna de las partes contratantes enfrentó la cuestión de si el trabajo agrícola entraba en la competencia de la Organización Internacional del Trabajo. Durante ese período intermediario, el asunto de la agricultura fue objeto de muchas discusiones y tratado de una u otra forma. Todo esto contribuye a inclinar la balanza en favor de la inclusión de la competencia en materia agrícola, si existe alguna ambigüedad.

Todos los argumentos invocados en favor de la tesis de la incompetencia en materia agrícola, pueden, con igual fuerza, invocarse para la incompetencia en materia de navegación y pesca. Como se ha probado ya en este Dictamen, la Conferencia Internacional del Trabajo se ocupó en su segunda sesión, casi exclusivamente de los hombres de mar. Y en esta sesión se adoptó una resolución limitando —el 30 de junio de 1920— las horas de trabajo en la industria de la pesca. No se pretendió jamás, ni siquiera sugerirlo, que estas dos industrias importantes, o cualquiera

de ellas no fuesen de la competencia de la Organización Internacional del Trabajo.

En las exposiciones escrita y oral ofrecidas al Tribunal se concedió mucha significación a los trabajos preparatorios de la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo, que preparó y sometió a la Conferencia de la Paz, la Parte XIII del Tratado. El Gobierno francés expuso ante el Consejo ciertas cuestiones, especialmente en una nota adicional que presentó después del cierre de la sesión oral, respecto de la admisión de esta clase de pruebas, en el caso actual, siendo su intención, en sustancia, declarar que como los términos del Tratado excluyen claramente el derecho de competencia, no debían considerarse otras pruebas en contra, y que las potencias que tomaran parte en los trabajos preparatorios fueron invitadas a acceder al Tratado tal como era, y accedieron. El Tribunal no considera necesario discutir esto, puesto que ha llegado a la conclusión, según el texto, de que el trabajo agrícola está dentro de la competencia de la Organización Internacional del Trabajo, y que no existe nada en el trabajo preparatorio que pueda perturbar esta creencia.

POR ESTAS RAZONES:

EL TRIBUNAL ES DE OPINIÓN QUE LA COMPETENCIA DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO SE EXTIENDE A LA REGLAMENTACIÓN INTERNACIONAL DE LAS CONDICIONES DEL TRABAJO DE PERSONAS EMPLEADAS EN LA AGRICULTURA, Y CONTESTA AFIRMATIVAMENTE LA CUESTIÓN QUE LE HA SIDO SOMETIDA.

Hecho en francés y en inglés, siendo válido el texto inglés, en el Palacio de la Paz, en La Haya, el 12 de agosto de 1922, en dos copias, una de las cuales deberá depositarse en los archivos del Tribunal, y la otra remitirla al Consejo de la Liga de las Naciones.

El Secretario,
(Firmado) *A. Hammarskjöld.*

El Presidente,
(Firmado) *Loder.*

1488

LUIS MIGUEL DÍAZ

El señor Juez suplente, Beichman, tomó parte en las deliberaciones del Tribunal, pero se vió obligado a embarcar para Noruega antes de que éste dictase resolución.

Usando de la facultad que le reconoce el artículo 71 del Reglamento del Tribunal, el señor Vicepresidente, Weiss, y el señor Juez suplente, Negulesco han declarado que se hallan imposibilitados de convenir con el dictamen emitido por el Tribunal.

(Inicial) L.

(Inicial) A. H.

Liga de las Naciones.

Palacio de St. James, Londres, S. W. I.

Julio 18 de 1922.