

La reciprocidad en cuanto á los retiros
de los obreros franceses (1).

Suscítase hoy día en Derecho internacional privado todo un conjunto de cuestiones nuevas y de problemas de actualidad, fruto del desarrollo paralelo de las diversas legislaciones de protección obrera en los diferentes países civilizados. Al lado de las viejas cuestiones concernientes á la familia, á la propiedad, á las obligaciones y á las sucesiones, ha presenciado nuestra época el planteamiento de problemas nuevos relativos á la vida del obrero y sus diversos derechos, al seguro-accidentes, al seguro-vejez y, en día no lejano, al seguro contra el paro.

El estudio de estos puntos ofrece doble interés: trátase, ante todo, de una cuestión de justicia social, que está por encima de la diferenciación de nacionalidades y que no reconoce fronteras; en todas partes ostenta el trabajo el mismo carácter sagrado, y todo cuanto pueda ser motivo y ra-

(1) El presente estudio ha sido publicado en el *Journal de droit international privé*, 1906, p. 115.

zón para proteger, en la medida de lo posible, al trabajador nacional, lo es asimismo para proteger al obrero extranjero.

En segundo lugar, estas cuestiones, por delicadas que sean, preséntanse precisamente en el momento de la evolución del Derecho internacional privado, en que los métodos de investigación y de solución de los problemas son ya muy conocidos y concretos, pudiendo, por consiguiente, utilizar todo el esfuerzo lógico y constructivo desplegado por los intérpretes respecto de otras materias más clásicas.

El Tratado de trabajo firmado el 15 de Abril de 1904, y puesto, más recientemente aún, en vigor, acaba de subrayar, hasta para los más distraídos, la importancia de estos problemas, dando el primer paso para resolverlos por el camino de los acuerdos diplomáticos.

No cabe duda de que en la mayoría de los casos tratase de disposiciones eventuales de aplicación futura; parece ser cuestión del Derecho de mañana, más bien que del Derecho de ayer ó de hoy. Pero, ¿acaso no constituye esto una nueva razón para examinar mejor los principios y para seguirlos con más interés á través de su desenvolvimiento? El esfuerzo doctrinal tiene, ciertamente, un valor propio, sobre todo cuando es capaz de influir en la práctica y en la legislación de mañana.

La cuestión de los retiros de los obreros entra en el número de estos problemas de actualidad, eminentemente nuevos, y tanto más interesantes por su misma novedad.

La mayor parte de los países europeos persiguen hoy el medio de resolver el problema de los retiros obreros: Alemania, Bélgica, Italia, tienen ya sus

soluciones; Francia la busca actualmente. Cualquiera que sea la adoptada obligación ó libertad, surge y surgirá siempre esta cuestión: ¿Cuál será, en estas legislaciones diversas y paralelas á la vez, la situación del obrero extranjero desde en punto á los retiros? Dada la tendencia general de la mano de obra á movilizarse más y más, llevando de un país á otro un número cada vez mayor de obreros extranjeros, importa no poco averiguar cuál será el tratamiento á que éstos serán sometidos fuera de su país natal.

Las legislaciones debieran en esta materia inspirarse en el principio de la reciprocidad, en cuya virtud el obrero extranjero sería tratado en el país en que trabaje, como lo fuera el de éste en el Estado á que aquél perteneciera.

Esta solución se encuentra á igual distancia de las dos extremas: de la solución proteccionista, que pretendería reservar exclusivamente para los obreros nacionales los favores de la ley, y de la solución ultra-liberal, con arreglo á lo cual se trataría siempre, y en todos los casos, al obrero extranjero del mismo modo que al obrero nacional. Un ejemplo de cada una de estas dos tendencias opuestas, hará comprender mejor la solución de la reciprocidad, que cada día parece estar más en boga.

Como ejemplo de solución basada en la protección del trabajo nacional, podemos citar el art. 1.º del proyecto de ley relativo á los retiros obreros, votado anteriormente por la Cámara (1) y el que asignaba una pensión de retiro solamente á los obreros franceses, imponiendo, por añadidura, á

(1) Rapport Guieysse, *J. off.*, 1900; Ch., Doc., parlem., p. 721 y siguientes.

los patronos la obligación de entregar por cada jornada de trabajo de cada uno de los obreros extranjeros que empleasen, sin distinción de edad ni de salario, la suma uniforme de 0,25 francos. Esta cantidad venía á aumentar por consiguiente los fondos de retiro para los obreros franceses. Creemos supérfluo observar que este sistema era la consagración de una verdadera injusticia social, pues obligaba á los obreros extranjeros, siquiera fuese por mediación del patrono, á que contribuyesen al sostenimiento de una institución que de nada absolutamente les aprovechaba. Todo esto no venía á ser en el fondo más que un impuesto disfrazado sobre el empleo de los obreros extranjeros.

En la discusión actual de la Cámara (1) acerca de los retiros obreros, el proyecto sometido á sus deliberaciones contenía también un artículo, en que se reconocía exclusivamente á los nacionales el derecho á pensión de retiro: «Todo obrero ó empleado, todo socio ó auxiliar empleado por una asociación obrera, tiene derecho, *si es de nacionalidad francesa* y se halla dentro de las condiciones que determina la presente ley, á un retiro de vejez á los sesenta años, y, llegado el caso, á una pensión de invalidez, pagadera mensualmente, previa exhibición del certificado correspondiente, que expedirá gratis el alcalde del término municipal.»

Afortunadamente la Cámara ha hecho desaparecer del texto votado la citada restricción (2).

(1) Sesión de 23 de Noviembre de 1905, *J. off.*, 24 de Noviembre de 1905.

(2) Esta condición de nacionalidad ha sido suprimida después de un interesante debate. Se la ha reservado, sin embargo, hasta la discusión del art. 6.º del Proyecto. La enmienda de

Otra solución, más teórica que práctica, es la adoptada en la Asamblea de Basilea (Septiembre de 1904) por los Delegados de la Asociación internacional para la protección legal de los trabajadores: la Asamblea votó por unanimidad la igualdad en el tratamiento de los obreros sin distinción de nacionalidad. He aquí el brevísimo resumen de la discusión.

La Asamblea tuvo que examinar un informe presentado por M. Feigenweiter (Suizo) en nombre de la 5.ª Comisión, encargada de estudiar el problema de la aplicación de las leyes nacionales de retiros á los obreros extranjeros. Después de hacer una exposición muy acabada de las legislaciones positivas, el ponente sentaba—frente al principio alemán que es la desigualdad en el tratamiento—el criterio nuevo que reconoce á los extranjeros los mismos derechos que á los nacionales. Para él, la indemnización no cae en el terreno de la beneficencia, sino que arranca directamente del contrato mismo del trabajo, y por consiguiente, el seguro entra á formar parte del Derecho privado. No cabe dudar que del contrato del trabajo resultan, además de ciertos derechos de carácter privado, algunos otros que la ley establece; pero estos mismos derechos que reconoce la ley, engendran á su vez derechos privados. Por otra parte, para ajustarse á los principios del Derecho de gentes, los cuales tienden, mediante tratados, á la asimilación de los extranjeros á los nacionales, por lo que

M. Fournier, que pretendía mantener íntegro el texto de la comisión (pensión sólo para los franceses), ha sido rechazada por 480 votos contra 70. *Ce. infra*, p. 113.

añe á los derechos privados, hay que establecer la igualdad absoluta de tratamiento entre obreros nacionales y obreros extranjeros, en cuanto al seguro.

No todos los miembros de la Comisión estimaron satisfactoria esta consideración: M. Raoul Jay, profesor de la Facultad de Derecho de París, M. Millerand y algunos otros criticaron la distinción, un tanto alambicada y sutil entre los derechos públicos y los privados: más hubiera valido justificar simplemente la solución propuesta, presentándola como una consecuencia lógica del contrato del trabajo. Donde quiera que sea y por el mero hecho del contrato del trabajo, adquiere el obrero el derecho á todas las ventajas de la legislación del país. La determinación siguiente contiene en resumen la solución y sus motivos:

«Los derechos que al obrero y á sus causa-habientes ó representantes garantizan las legislaciones del seguro y de la responsabilidad profesional, les serán reconocidos como derivaciones del contrato mismo del trabajo. Deberá, pues, ser aplicable la ley del lugar de la empresa para la cual trabaja el obrero, cualesquiera que fueran la nacionalidad, el domicilio ó la residencia de los beneficiarios.»

Este criterio de la Comisión, hubo de tropezar en la Asamblea general de la Asociación con objeciones bastante graves. El Dr. Caspar, Delegado del Gobierno imperial de Alemania, protestó de los términos de la resolución y abogó por la causa de la reciprocidad, indicando cómo, en materia de accidentes, había decidido acordar el Consejo federal un *tratamiento de favor* respecto de los obreros de aquellos países, cuya legislación ofreciese

ventajas recíprocas. En su opinión, los seguros eran esencialmente de derecho público; aceptaba, sin embargo, el principio nuevo de igualdad en el tratamiento y de reciprocidad mediante acuerdos internacionales.

Viendo que las divergencias eran sólo aparentes, y que en el fondo había igualdad de pareceres, M. Millerand se reunió con M. Caspar para redactar un texto enmendado, que fué votado por unanimidad:

«En cuanto á los derechos que al obrero y á sus representantes garantizan las legislaciones del seguro y de la responsabilidad profesional, no cabe establecer entre los beneficiarios ninguna diferencia por razón de su nacionalidad, de su domicilio ó de su residencia. Es aplicable la ley del lugar de la empresa para la cual trabaja el obrero» (1).

De esta manera conseguíase el resultado práctico, y lo mismo la tesis liberal que la de la reciprocidad, podían considerarse victoriosas.

Falta ahora que las Secciones nacionales, antes de la próxima Asamblea general, informen acerca de las vías y medios de aplicación de este principio dentro de cada país y en las relaciones internacionales, desde el doble punto de vista de la responsabilidad civil y de la organización del seguro.

Entonces resurgirán indudablemente las divergencias en cuanto á los medios, de los cuales tan airoosamente había prescindido la Conferencia de Basilea.

Esta solución, por generosa que parezca, podría

(1) *Bulletin de l'Office du travail*, Noviembre de 1904, p. 962.

muy bien arrastrar á los países que la adoptaron á enojosos extremos, pues parece olvidar que el derecho internacional privado se está creando día en día por vía de acuerdos y tratados, y que no consiste el medio más seguro de llegar al resultado apetecido en desarmarse á sí mismo, colocándose en la imposibilidad de proseguir esa política del *do ut des* que garantiza los verdaderos progresos. En una palabra; la estimamos un tanto utópica.

La solución, basada en la reciprocidad, ofrece, por el contrario, la ventaja de respetar la justicia y de asegurar á la vez, y en virtud de su misma aplicación, el más rápido progreso de las legislaciones en estas delicadas materias.

Así y todo, no deja de presentar también, en cuanto á su aplicación práctica, algunas dificultades que habrá que señalar; pero antes juzgamos indispensable hacer una breve reseña de las soluciones presentes derecho positivo.

I

La solución actual.

Para los países en que no rige es sistema de los seguros obligatorios, la solución es de las más sencillas: consiste en el derecho de todo obrero á constituirse por sí mismo un retiro para sus vejez, valiéndose para ello, ora de una Sociedad de socorros mutuos, ora de una Caja del Estado, y no hay, en realidad, ninguna razón para negar este derecho al obrero extranjero.

Así, por ejemplo, la ley francesa del 20 de Julio de 1886, dispone en su art. 14:

«Los extranjeros residentes en Francia están autorizados para hacer imposiciones en la Caja de retiros en las mismas condiciones que los nacionales. Sin embargo, estos extranjeros no podrán nunca disfrutar de las bonificaciones que el artículo 11 concede en caso de heridas graves ó de achaques prematuros.»

En cuanto á los países que han adoptado el sistema de los retiros obligatorios, las soluciones son diferentes.

En Alemania, la ley del seguro contra la invalidez y la vejez, promulgada el 22 de Junio de 1889 y puesta en vigor el 1.º de Enero de 1891, sometía en general á todos los obreros, sin distinción de nacionalidad, á la obligación de asegurarse contra la invalidez y la vejez: no se quiso en un principio, sustrayendo del seguro á los obreros extranjeros y librando con ello á los patronos de la cotización correspondiente, crear una prima á favor del empleo de trabajadores extranjeros. Pero las reclamaciones y protestas de los obreros alemanes no se hicieron esperar mucho tiempo y comenzó á criticar la injusticia de un sistema que concedía la subvención del Estado á los obreros extranjeros que venían á hacer competencia al trabajo nacional. La dificultad fué resuelta mediante la aplicación del art. 4.º, párrafo 1.º de la ley, el cual confiere al Consejo federal el derecho de excluir del seguro obligatorio á ciertas personas por razón del carácter demasiado pasajero de sus ocupaciones. El Consejo federal autorizó en consecuencia á los gobiernos de los Estados fronterizos para levantar la obligación del seguro respecto de los obreros extranjeros que penetrasen en Alemania con el objeto de desempeñar temporalmente sus

trabajos. En tal caso se encontraban gran número de obreros agrícolas polacos y rusos.

La ley del 19 de Julio de 1899 vino á ampliar más todavía los poderes del Consejo federal. Veamos lo que dispone:

«Art. 4.º El Consejo federal determina los casos en que los trabajos pasajeros no obligan al seguro conforme á la presente ley.

«El Consejo federal está autorizado para eximir del seguro á los extranjeros á quienes las autoridades hayan permitido residir dentro del Imperio durante un periodo de tiempo fijo, quedando obligados á salir de su territorio al expirar el plazo señalado. En este caso y circunstancias, los patronos que empleen á obreros extranjeros están obligados á entregar en el establecimiento de seguros la cantidad que les hubiese correspondido pagar de su peculio, si estos extranjeros estuvieran obligados á asegurarse.»

Así, pues, de derecho, los obreros extranjeros quedan obligados al pago de la cotización de retiro, aunque, de hecho, los más no participen de él. Se comprende hasta cierto punto que la subvención del Imperio, consistente en una cantidad fija anual de 50 marcos, no aproveche á los obreros extranjeros, máxime si tenemos en cuenta que, dado el estado actual de las legislaciones, no podrían los obreros alemanes hallar en el extranjero ventajas correlativas.

II

La solución del porvenir.

Tiende cada día más á prevalecer en la solución del problema el sistema de la reciprocidad.

El reciente acuerdo franco-italiano ha sido un ensayo para llevar á la práctica esta idea de reciprocidad en cuanto ello era posible. He aquí las cláusulas del artículo primero relativas á los retiros:

«1.º Ambos gobiernos facilitarán, tanto por mediación de las Administraciones postales como de las Cajas nacionales respectivas, la entrega de las cotizaciones de los italianos residentes en Francia en la Caja nacional de previsión de Italia, y de los franceses que residan en Italia, en la Caja nacional de retiros de Francia. Darán, asimismo, facilidades para el cobro en Francia de las pensiones adquiridas, ora por italianos, ora por franceses en la Caja nacional italiana y recíprocamente.

«2.º La admisión de los obreros y empleados de nacionalidad italiana en la constitución de retiros para la vejez y acaso para la invalidez, dentro del régimen general de los retiros obreros que actualmente elabora el Parlamento francés, así como la participación de los obreros y empleados de nacionalidad francesa en el régimen de los retiros obreros de Italia, serán reglamentados tan pronto como se aprueben las disposiciones legislativas en los países contratantes.

«La parte de pensión correspondiente á las cotizaciones del obrero ó empleado, ó á los descuentos en su salario, le corresponderá íntegramente.

«En cuanto á la parte de pensión correspondien-

te á las contribuciones patronales, se estatuirá lo que proceda por medio del arreglo, en condiciones de reciprocidad.

»La parte de pensión que provenga eventualmente de subvenciones de los presupuestos se dejará á la apreciación de cada Estado, que la pagará de sus propios recursos á aquellos de sus nacionales que hayan adquirido un retiro en el otro país.

»Ambos Estados contratantes facilitarán, por mediación así de las Administraciones de correos como de sus Cajas de retiros, el cobro en Italia de las pensiones adquiridas en Francia, y recíprocamente.

»Ambos gobiernos estudiarán, respecto de aquellos obreros y empleados que hayan trabajado sucesivamente en uno y otro país durante períodos mínimos que se determinarán, sin haber llenado en ninguno de ellos las condiciones requeridas para los retiros obreros, un régimen especial de adquisición de retiros.»

Como se advierte, de los dos párrafos del citado artículo, se refiere uno al sistema de retiros actualmente en vigor en ambos países, y el otro, al sistema eventual de los retiros obligatorios que se piensa establecer.

Por lo que al primero se refiere, trátase de italianos residentes en Francia ó de franceses residentes en Italia que deseen verificar la entrega de sus cotizaciones en las Cajas nacionales respectivas. La convención decide que ambos gobiernos faciliten con medidas recíprocas las imposiciones de referencia. Un acuerdo ulterior deberá dar carácter vigente y práctico á estas medidas de detalle.

En cuanto al segundo, el Convenio se limita á sentar las bases ó principios de futuros acuerdos. Ya hemos dicho que los factores ó elementos constitutivos de una pensión de retiro son tres:

- 1.º Las cotizaciones de los obreros;
- 2.º Las contribuciones patronales;
- 3.º Las subvenciones del Estado.

Con relación á cada uno de estos tres elementos y en la medida de lo posible, aplica el acuerdo el principio de reciprocidad para el caso en que ambos países llegasen á admitir respectivamente á los nacionales del otro en la participación de los retiros:

1.º «La parte de pensión correspondiente á las cotizaciones del obrero ó del empleado, ó á los descuentos de su salario, le pertenecerá definitivamente.»

Es ese un principio de estricta justicia, pues se trata del peculio mismo del obrero, y se comprende muy bien que la parte de éste le pertenezca plena y definitivamente, cualquiera que sea la desigualdad que se quiera suponer en la cuota de sus imposiciones. La reciprocidad es aquí de lo más fácil de establecer y no consiente restricciones de ninguna clase.

2.º Respecto de las contribuciones patronales, y á pesar de la incertidumbre acerca de las cuotas y de la probable desigualdad de éstas, se ha invocado también la reciprocidad como principio: ulteriores acuerdos tendrán que realizarla. Si las cuotas de las contribuciones patronales resultasen iguales, no habría que luchar con grandes dificultades; pero en el caso infinitamente más probable en que dichas cuotas sean diferentes, el acuerdo que se celebre deberá determinar

si los obreros extranjeros pueden ó deben disfrutar, y en qué medida, del beneficio de las contribuciones patronales: menester será, además, que la ventaja que de estas contribuciones resulte sea en ambos países equivalente.

3.º La subvención del Estado era, sin duda alguna, la que menos se prestaba á armonizarse con la solución de reciprocidad. Así se explica que el convenio la haya rechazado, parcialmente al menos. «La parte de pensión eventual procedente de subvenciones á cargo de los presupuestos, será objeto de la apreciación de cada Estado y pagada con los fondos de éste á aquellos de su nacionales que hayan adquirido un retiro en el otro país». De este modo la bonificación que el Estado suministra conserva un carácter esencialmente nacional, y sólo, por consiguiente, los obreros franceses en Francia, como los obreros italianos en Italia, pueden disfrutar de ella. Esto no obstante, cada país se reserva el derecho (sin que por otra parte se comprometa á ello) de asignar una parte de esta subvención á sus nacionales que hayan adquirido un retiro en el extranjero. Descúbrese en eso; como en el acuerdo mismo, algo que tácitamente se declara intangible, reservado para los nacionales, y ante lo cual, los negociadores del tratado han creído imposible pensar en comprometer, por medio de ningún vínculo escriturario, la necesaria autonomía y la irreductible originalidad de las dos naciones. Tal vez haya que ver tan sólo en todo esto una aptitud de espera, una solución provisional, y no un arreglo definitivo de la cuestión.

Así, la idea de reciprocidad ha tenido su primera é interesante aplicación en materia de retiros. No puede, sin duda, según hemos visto, inspirar

por sí sola todas las soluciones de detalle y por mucho tiempo aún la subvención de Estado seguirá siendo el patrimonio exclusivo de los nacionales; pero nada impide que un Estado—como dice el proyecto—subvencione á otro Estado para hacer que llegue, por mediación de éste, la bonificación á los retiros de sus nacionales que trabajan en el extranjero. No cabe dudar de que todo esto es todavía algo problemático; pero tal solución es á la vez de las más airosas bajo el aspecto jurídico y de las más justas desde el punto de vista social.

No es imposible que, en un porvenir, tal vez menos lejano de lo que pudiera creerse, estas soluciones apenas esbozadas lleguen á generalizarse merced al progreso de las legislaciones sociales y á la multiplicación de los Tratados de trabajo. Se alcanza así y de una sola vez en esta materia á la solución justa, tan buscada en otros casos por largos y penosos tanteos.

III

Con posterioridad á la publicación del estudio que precede, la discusión reciente en la Cámara del proyecto de ley relativo á los retiros obreros (1), ha venido á corroborar una vez más la tesis de la reciprocidad.

El art. 4.º del proyecto votado por la Cámara, dice en efecto:

«Los obreros y empleados extranjeros empadronados conforme á la ley del 8 de Agosto de 1893, y

(1) Co. sesión del 25 de Enero de 1906; *J. off.*, 1906; *Déb. parlem.*, p. 194.

residentes en Francia, quedan sometidos al mismo régimen que los obreros y empleados franceses.

•No podrán, sin embargo, disfrutar del beneficio de las cotizaciones patronales ó de las subvenciones del Estado, sino á condición de que las disposiciones de la presente ley en este punto, lleguen á serles en todo ó en parte aplicables, en virtud de Tratados con el país de su nacimiento, que garanticen á nuestros nacionales ventajas equivalentes, ó cuando hayan transcurrido cinco años después de su empadronamiento. En este último caso, la pensión de retiro eventual, ya adquirida durante los cinco primeros años, será duplicada por cuenta de los fondos de mejora que á continuación se indican, y si el asegurado se hallare en estado de invalidez absoluta y permanente para el trabajo ó si muriere, se aplicarán las disposiciones de los artículos 9 y 10.

•Cuando no haya lugar á la aplicación del párrafo precedente, las contribuciones patronales formarán parte de los fondos de mejora. Dichas contribuciones ascenderán al 4 por 100, cuando los obreros ó empleados extranjeros no estén empadronados ó no residan en Francia.

Durante la discusión había presentado M. Vaillant una enmienda que tendía á la asimilación absoluta de los obreros extranjeros á los nacionales, aun en el caso en que no hubiese Tratados de reciprocidad. M. Millerand, Presidente de la Comisión de seguros y de previsión social, declaróse conforme *con el principio*, pero reconociendo al propio tiempo que sólo era posible acercarse á él mediante Convenios internacionales. Hay que admitir la reciprocidad: ir más lejos sería sentar plaza de tontos. • Ya Francia—añadía M. Millerand—ha asu-

mido, por medio de Tratados, y en cuestión de retiros, obligaciones más considerables respecto de los países extranjeros, que las que éstos se han impuesto con respecto á Francia. En efecto, los obreros extranjeros (belgas ó italianos) son mucho más numerosos en Francia que los obreros franceses en esos dos países. A continuación de este cambio de observaciones, la enmienda Vaillant fué rechazada por una mayoría de 426 votos contra 98, sobre 524 votantes.