

Situación de Puerto Rico frente al Derecho Internacional, con especial referencia al Derecho Internacional del Trabajo y la participación en la OIT

ARNALDO J. TEISSONNIÈRE ORTIZ
Universidad Interamericana de Puerto Rico

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como propósito ofrecer una visión amplia de la historia, la naturaleza, los condicionantes políticos, el momento actual y las perspectivas futuras del Derecho Internacional en Puerto Rico, con especial referencia a la influencia o concordancia del Derecho Internacional del Trabajo (Normas Internacionales del Trabajo y Recomendaciones de la OIT) en nuestro Derecho Laboral.

En la primera parte, se analizan los orígenes y las distintas etapas de desarrollo del Derecho Internacional en Puerto Rico, incluyendo las tendencias contemporáneas sobre la materia, concentrándose en la situación constitucional de Puerto Rico y su relación política con EE.UU.

La segunda parte presenta detalladamente los lineamientos generales del Derecho Internacional en Puerto Rico, de acuerdo a la norma legislada, la jurisprudencia y la doctrina científica y en particular se discute el problema de la capacidad de Puerto Rico para participar en organismos internacionales.

La tercera parte se dedica a describir el sistema de Derecho laboral de Puerto Rico y su relación con el Derecho Internacional del Trabajo, enfocándose de manera particular en las perspectivas de una posible admisión de Puerto Rico como miembro de la OIT.

En la Conclusión se presentan las razones por las cuales sería ventajoso para Puerto Rico participar con representación propia en organismos internacionales, tomando como ejemplo la OIT, y se ofrecen recomendaciones de cómo armonizar nuestro Derecho Laboral con las Normas Internacionales y Recomendaciones de la OIT.

II. RECUENTO DE LA TRAYECTORIA HISTÓRICA DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL EN PUERTO RICO

Época española

A partir del Descubrimiento por Cristóbal Colón en 1493 y durante poco más de cuatro siglos Puerto Rico fue una colonia de la Corona española. Las *Leyes de Indias* que rigieron durante los primeros tres siglos, influenciadas por el derecho romano-castellano de *Las Partidas* de Alfonso X El Sabio, establecieron el Estatuto personal como fundamento en materia de Derecho Internacional Privado (Fernós, 1987: 590).

Como dominio exclusivo de Castilla y León, el país permaneció cerrado a influencias foráneas, inclusive de otras regiones ibéricas hasta 1815, en que a través de un Decreto para fomentar el comercio (*Real Cédula de Gracias*), se abrieron las puertas a españoles de todas las regiones, criollos sudamericanos y europeos de países amigos de España. Durante los períodos constitucionales de España en 1812-1814, 1820-23 y 1868-71, Puerto Rico recibió tratamiento de provincia española con iguales derechos de ciudadanía, incluyendo la representación plena en el Parlamento de Madrid (Fernós, 1987: 590; Trías Monge, 1999: 6-10).

Un ilustre prócer puertorriqueño, Don Ramón Power y Giralt, figuró como Vicepresidente de las Cortes Constituyentes de 1812, reunidas en Cádiz y firmante de la primera Constitución democrática española de ese año. En 1889 se hizo extensivo a Puerto Rico el Código Civil español aprobado el año anterior, que reafirmó la preeminencia de la doctrina personalista en materia de Derecho Internacional Privado (Fernós, 1987: 590-591).

En 1897 un Decreto Real concedió a Puerto Rico un gobierno autónomo de tipo parlamentario y los poderes en materia internacional más extensos que jamás haya tenido el país en toda su historia. En adición a la participación en la formulación de política exterior a través de la representación en las cámaras legislativas españolas, el estatuto autónómico concedió a Puerto Rico el poder para establecer aranceles de importación y exportación y reglamentación aduanera, concertar tratados comerciales con naciones extranjeras, y discreción legislativa para ratificar o rechazar los tratados comerciales suscritos por las autoridades españolas. A esa fecha Puerto Rico también reglamentaba su banca y correos y poseía su propia moneda (Trías Monge, 1999: 11-12, 212).

Invasión y colonialismo norteamericano

A raíz de la Guerra Hispano-Americana de 1898, Puerto Rico fue invadido por tropas norteamericanas y cedido incondicional e inconsultamente por el Reino de España a EE.UU., mediante uno de los tratados más arbitrarios y desiguales en la historia del Derecho Internacional moderno, firmado en París en diciembre de 1898 (Trías Monge, 1999: 28-32).

La autonomía fue abolida, la moneda devaluada inmediatamente e impuesto el dólar de EE.UU. definitivamente en 1899, y el comercio exterior prohibido, excepto con puertos, mercancía y buques norteamericanos. Se decretó una ciudadanía puertorriqueña sin soberanía ni reconocimiento internacional, bajo la protección de las leyes de EE.UU. En 1917 un estatuto federal impuso la ciudadanía norteamericana a todos los naturales y residentes de Puerto Rico, luego que la legislatura local la rechazó mayoritariamente (*ibid.*: 33-51; Picó, 1986: 237).

Estado Libre Asociado y Derecho Internacional

En 1952, después de un accidentado proceso constituyente iniciado y controlado por las autoridades de EE.UU., Puerto Rico se constituyó en un Estado Libre Asociado, con autonomía plena en asuntos de gobierno interno, pero sujeto a la soberanía del Congreso federal de EE.UU. en importantes aspectos como ciudadanía, defensa nacional, tráfico comercial y moneda.

La Constitución de Puerto Rico, diseñada restringidamente de acuerdo al modelo de las constituciones estatales norteamericanas, no contiene referencia alguna al Derecho Internacional, debido a que en el constitucionalismo de EE.UU. esta materia es eminentemente de jurisdicción federal (Trías Monge, 1999: 144).

No obstante, en el Derecho Internacional Privado, nuestra jurisdicción se rige por algunas disposiciones contenidas en el Código Civil de 1930, provenientes del Código Civil español de 1888 y por la jurisprudencia de los tribunales supremos de Puerto Rico y EE.UU., cuyas desacertadas interpretaciones a lo largo del siglo XX han tenido el efecto de confundir y deformar la raíz románica e hispánica de esta materia en Puerto Rico, introduciendo conceptos del *conflict of law* anglosajón que rige en los sistemas federal y estatales de EE.UU. (Fernós, 1987: 591).

En cuanto al Derecho Internacional Público, debido a la confusa situación de Puerto Rico ante la Comunidad Internacional desde 1952, esta rama

no ha tenido desarrollos relevantes, habiéndose dado los primeros pasos sólo muy recientemente. La Constitución de Puerto Rico dispone en la Sección 3 de su Artículo VII (*De las Enmiendas a la Constitución*) que «cualquier enmienda o revisión a esta Constitución deberá ser compatible con la resolución decretada por el Congreso de Estados Unidos aprobando esta Constitución, con las disposiciones aplicables de la Constitución de los Estados Unidos, con la Ley de Relaciones Federales con Puerto Rico y con la Ley Pública 600 del Congreso Octogésimoprimer, adoptada con el carácter de un convenio» (*Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 1952; Art. VII, sec. 3*).

En esta cláusula de tranque, típicamente colonialista, y en los estatutos federales a los que hace referencia, a través de los cuales el Congreso de EE.UU. tuteló el proceso constituyente de 1951-1952, se origina el problema colonial de la aplicabilidad genérica e irrestricta de las leyes federales norteamericanas sin consentimiento expreso del pueblo de Puerto Rico y la falta de soberanía internacional del Estado Libre Asociado. Los puertorriqueños no tienen derecho al voto en las elecciones presidenciales de EE.UU., ni pagan impuestos federales en Puerto Rico y sólo están representados en el Congreso de EE.UU. por medio de un delegado sin voto en la Cámara de Representantes federal.

La ahora titulada *Ley de Relaciones Federales con Puerto Rico*, no es otra cosa que el mismo estatuto de gobierno colonial anterior, vigente en Puerto Rico desde 1917 y denominado originalmente como *Ley Orgánica Jones*. Esta ha continuado parcialmente vigente en texto refundido desde 1952, coexistiendo con y condicionando la Constitución oficial, confirmando así la tesis de la perpetración por Estados Unidos de un flagrante fraude constitucional, esgrimida por el Partido Nacionalista y el Partido Independentista Puertorriqueño en 1952. En su artículo 9, dicha ley establece que «las leyes estatutarias de los Estados Unidos que no sean localmente inaplicables, tendrán el mismo efecto y validez en Puerto Rico que en los Estados Unidos, excepción hecha de las leyes de rentas internas» (Trías Monge, 1999: 158).

Esta disposición tiene el efecto de colocar a Puerto Rico en una categoría similar a la de un Estado federado dentro del sistema constitucional norteamericano, subordinado a la supremacía de la Constitución, leyes y tratados de Estados Unidos, a pesar de no ser parte integral de esa nación, como dejó sentado claramente una serie de sentencias del Tribunal Supremo de EE.UU., denominadas genéricamente como los *Casos Insulares* a principios del siglo XX, los cuales nunca han sido revocados. Esta situación contradice explícitamente las representaciones de los gobiernos de Estados Unidos y Puerto Rico desde la

década de 1950 ante la Comunidad Internacional, sobre el supuesto logro de la autodeterminación del pueblo de Puerto Rico por medio del nuevo arreglo constitucional (Trías Monge, 1999: 52-60, 153-158, 211).

Posterior a la vigencia de la Constitución, los tribunales de Puerto Rico y Estados Unidos interpretaron en casos mercantiles que Puerto Rico, sin ser parte integrante de Estados Unidos, tiene que cumplir con la *Cláusula de Comercio* de la Constitución federal —que reserva a los poderes nacionales de EE.UU. la legislación sustantiva económica— debido al compromiso contraído al consentir mediante el voto popular al supuesto «Pacto» establecido entre ambos países en 1952 (M. Velázquez, 1995: 112).

Esta jurisprudencia ha viabilizado la extensión del *campo ocupado* o Doctrina del Desplazamiento de la legislación local por la de EE.UU., en materias económicas y de Derecho Laboral en las últimas cinco décadas y la aplicación a Puerto Rico de las prohibiciones específicas a los Estados de celebrar tratados con países extranjeros y gravar con impuestos mercancías provenientes de otros Estados o naciones, contenidas en la Constitución de EE.UU. (*Constitución de EE.UU. de América, 1787, Art. I, Sec. 10*).

Estas acomodaticias interpretaciones constitucionales, junto a otros actos administrativos y legislativos de EE.UU. en la misma dirección, los cuales se han repetido una y otra vez desde entonces, han sido denunciadas por los sectores soberanistas como el intento de validar una especie de teoría del colonialismo por consentimiento de los gobernados en Puerto Rico (Trías Monge, 1999: 158; 208-212).

Otra corriente más burda y desconsiderada con el pueblo de Puerto Rico, planteada en expresiones de representantes vertidas en el récord legislativo del Congreso de EE.UU. a partir de 1950 y en decisiones posteriores de tribunales federales de apelación que no sientan jurisprudencia, sostiene que nada cambió en las relaciones entre EE.UU. y Puerto Rico en 1952 y que Puerto Rico continúa siendo un territorio no incorporado de EE.UU., sujeto a los poderes plenarios del Congreso federal para la administración de dependencias, de acuerdo a la denominada *Cláusula Territorial* de la Constitución federal (Trías Monge, 1999: 146-149).

Participación internacional de los puertorriqueños

Hasta la última década del siglo XX, la presencia internacional de Puerto Rico se limitó a actividades mayormente de la vida privada de los ciudadanos y organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil, con poca o ninguna

vinculación con el Estado: deportes, cultura, civismo y sociedad, cultos religiosos, sindicalismo y movimientos políticos. En la esfera deportiva, los equipos y atletas individuales puertorriqueños, aficionados y profesionales, participan desde finales de la década de 1940 como Estado soberano en todo tipo de evento, desde aquellos organizados por el Comité Olímpico Internacional (COI), hasta torneos regionales y binacionales celebrados tanto en Puerto Rico como en el exterior.

También en el mundo cultural y de los movimientos cívicos y sociales, entidades públicas y privadas (colegios y asociaciones profesionales, universidades, institutos culturales, orquestas musicales y agrupaciones corales, cooperativas, etc.) y académicos, intelectuales, profesionales y artistas puertorriqueños en su carácter individual, suelen participar como nación diferenciada en asociaciones, congresos, seminarios, simposios, convenciones, festivales, exposiciones y concursos internacionales, de distintas especialidades e intereses.

En la esfera eclesiástica, desde la década de 1960 la Iglesia Católica Romana puertorriqueña está dirigida por una Conferencia Episcopal Nacional integrada por prelados nativos y sujeta sólo a las directrices del Vaticano, y otras denominaciones cristianas protestantes —que desde la invasión norteamericana en 1898 fueron organizadas y controladas por organismos desde EE.UU.— también poseen hoy en día organismos directivos completamente independientes de estructuras foráneas, como el Concilio Evangélico de Puerto Rico, que agrupa a la mayor parte de las iglesias luteranas tradicionales.

En la esfera sindical, el movimiento obrero se encuentra dividido entre un grupo de sindicatos afiliados a la confederación norteamericana AFL-CIO (Federación del Trabajo de Puerto Rico) pero con dirigencia completamente nativa, y otro grupo de sindicatos independientes, algunos de ellos con presencia internacional, como la Central Puertorriqueña de Trabajadores (CPT), que es miembro de la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT) y de otras federaciones sindicales internacionales.

En cuanto a los movimientos políticos, sólo los partidos y agrupaciones que defienden la independencia y soberanía absoluta de Puerto Rico participan en organismos políticos de ámbito regional o internacional: El Partido Independentista Puertorriqueño (PIP) —único con franquicia electoral y representación legislativa— es miembro de la Internacional Socialista (IS) y de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (COPPAL); y el Nuevo Movimiento Independentista Puertorriqueño (NMIP) y el Congreso Nacional Hostosiano (CNH), pertenecen al Foro de Sao Paulo.

Partidos políticos y participación internacional

Hasta principios de la década de 1990, los gobiernos de Puerto Rico no hicieron nada por reclamar al gobierno de EE.UU. el derecho del pueblo puertorriqueño de establecer y conducir su política exterior y participar en organismos y acuerdos internacionales con personalidad propia, conforme a su estatuto de Estado autónomo asociado a EE.UU. A pesar de que una fuerte facción dentro del Partido Popular Democrático (PPD) —organización pro autonomista que ha gobernado durante más de cuarenta años, ininterrumpidamente desde 1941 a 1968 e intermitentemente desde 1973 y está nuevamente en el poder desde 2001— favorece la presencia internacional de Puerto Rico, otro grupo conservador más influyente dentro del mismo partido, ha cedido tradicionalmente a las presiones oficiales norteamericanas —que siempre se han opuesto a la participación internacional de Puerto Rico— negándose a reconocer y reclamar dicha posibilidad.

El otro partido mayoritario en Puerto Rico, el anexionista pro norteamericano PNP (Partido Nuevo Progresista) —que ha gobernado intermitentemente durante veinte años en las últimas tres décadas— se ha opuesto tenazmente a todo tipo de participación internacional de Puerto Rico, pues en su torcida e indignante visión y discurso político colonialista y autodesvalorativo de la nacionalidad puertorriqueña, las aspiraciones de representación nacional propia de Puerto Rico en foros internacionales son actos de deslealtad y desprecio hacia los Estados Unidos, que pueden ser malinterpretados y/o castigados por el gobierno federal, ponen en riesgo al pueblo de perder los beneficios y privilegios de la ciudadanía norteamericana que disfrutaban los puertorriqueños, y nos alejan de la integración total como Estado federado de esa nación, que defiendo como meta política dicha organización.

Durante las décadas de miedo, represión política y sindical y aislamiento colonialista desatadas por los organismos de seguridad de Puerto Rico, el FBI y la inteligencia militar de EE.UU. después de la Insurrección Nacionalista de 1950 y hasta finales de 1980, la única presencia internacional efectiva de Puerto Rico ante la Comunidad Internacional fue la consecuente comparecencia anual de los movimientos independentistas y algunas entidades cívicas y personalidades políticas ante el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas, para denunciar el incumplimiento de EE.UU. con el Derecho Internacional en cuanto a sus deberes como potencia administradora en el proceso de autodeterminación del pueblo de Puerto Rico. Esta presencia se ha mantenido ininterrumpidamente hasta hoy en día (Trías Monge, 1999: 173-179, 236).

También desde hace más de una década, una asociación de ciudadanos privados pertenecientes al mundo de la cultura ha promovido extraoficialmente sin éxito la candidatura de Puerto Rico como miembro de la UNESCO.

Impulso de la globalización al rol internacional de Puerto Rico

A partir de la década de 1980, acontecimientos políticos y tendencias económicas a nivel internacional y regional, en las relaciones particulares entre EE.UU. y Puerto Rico y en la política interna del país, fueron forzando al gobierno de Puerto Rico a plantearse la necesidad de asumir su derecho de representación exterior y acudir con voz propia a los foros internacionales, donde la situación de un país con casi cuatro millones de habitantes y una economía de peso en su región, es lamentable e incomprensiblemente nula, al no poder defender sus intereses nacionales en un escenario mundial con nuevos retos y oportunidades.

La conformación de un mundo unipolar capitalista dominado por Estados Unidos y otras seis economías desarrolladas al fracasar el sistema socialista en la U.R.S.S. y Europa oriental, la consiguiente globalización de los mercados y el reagrupamiento de las economías nacionales en bloques regionales por medio de acuerdos de integración económica, de libre comercio, uniones aduaneras y monetarias, han obligado a los Estados y empresas a reducir costes sociales y laborales y reorganizar los gobiernos, desreglamentando procesos y privatizando funciones y servicios, para enfrentarse al ambiente turbulento de la competencia internacional.

A nivel regional, la presión en el gobierno de Puerto Rico para adoptar un rol internacional activo proviene de las decisiones de política exterior del gobierno de Estados Unidos a partir de la década de 1980, que al abrir su mercado nacional a los países caribeños (*Iniciativa de la Cuenca del Caribe*) y a Canadá y México (*Tratado de Libre Comercio de Norteamérica*), ha colocado a Puerto Rico en una situación difícil, al tener que competir por las inversiones de capital norteamericano con países que ofrecen salarios y beneficios laborales mucho más bajos y una estructura de incentivos tributarios similares o muy superiores a los nuestros.

El efecto de estos tratados a largo plazo puede ser la destrucción de nuestra producción nacional, al tener que soportar nuestra débil economía el *dumping* de la producción de los nuevos socios de EE.UU. en el libre comercio, en adición al monopolio que los productores norteamericanos ejercen sobre nuestro mercado desde la invasión de 1898, en virtud del sistema político semi-colonial que todavía nos rige. La supuesta ventaja única de Puerto Rico de libre acceso al mercado norteamericano bajo el sistema de Estado Libre Asociado (denominada *Común*

Mercado en la terminología de los defensores de esa fórmula política), que debido a la diferencia abismal entre ambas economías no es más que un beneficio extraordinario para EE.UU., quedó pulverizada.

Puerto Rico no participó en las negociaciones ni en la ratificación de estos tratados ni se tuvieron en cuenta sus intereses nacionales por parte de sus «representantes norteamericanos», pero como territorio de EE.UU. sujeto a los poderes plenarios del Congreso federal, sus cláusulas rigen automáticamente, desplazando a nuestra legislación local.

Estrategias de inserción internacional y regreso a la política de aislamiento

En respuesta a estos nuevos desafíos, el gobierno de Puerto Rico a principios de 1990 diseñó estrategias de inserción internacional que incluyeron la afiliación a organismos internacionales y regionales de naturaleza económica —como la CEPAL y la Organización Mundial de Turismo—, la participación oficial en misiones comerciales bilaterales, ferias y exposiciones internacionales y el establecimiento de oficinas de promoción comercial en España, México, Panamá y Chile. El Gobernador de Puerto Rico participó por primera vez como observador invitado en la II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno en 1992, en Madrid, España.

Durante ese mismo período, un intento por concertar un tratado comercial con las autoridades japonesas fue sabotado por la oposición anexionista, denunciando al gobierno de Puerto Rico ante las autoridades federales de EE.UU., quienes frustraron la iniciativa, desautorizándola, de acuerdo a su tradicional postura basada en sus interpretaciones restrictivas del «Pacto» de 1952.

La mayoría de las mencionadas estrategias fueron abandonadas durante el período 1993-2000, en que gobernó el partido anexionista PNP, que impuso nuevamente el aislamiento internacional de Puerto Rico para concentrarse en sus planes de impulso de la integración de Puerto Rico como Estado cincuenta y uno de la unión norteamericana, los cuales fueron rechazados tanto por el Congreso de EE.UU. en 1998, como por el pueblo de Puerto Rico en dos votaciones especiales (1993 y 1998).

Nuevas oportunidades de participación internacional en el nuevo milenio

En enero de 2001, con el regreso del Partido Popular Democrático al poder, comenzó a implantarse una nueva política pública de restablecimiento de los

contactos oficiales de Puerto Rico con el mundo exterior, no sólo en organismos técnicos del ámbito comercial y cultural, sino en nuevas áreas de contenido político y social en las que Puerto Rico no había tenido experiencia previa. Se reactivó la participación de Puerto Rico en la CEPAL y la Organización Mundial de Turismo y se solicitó ingreso al Parlamento Centroamericano (PARLACEN), Conferencia de Parlamentos de las Américas (COPA), Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), Parlamento Europeo y a la Asociación de Estados del Caribe (AEC).

Una de las iniciativas más relevantes es la solicitud de admisión como Estado miembro a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en junio de 2002, promovida por el sindicato Central Puertorriqueña de Trabajadores y respaldada por la Cámara de Representantes de Puerto Rico y el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos del Estado Libre Asociado (Villalba Rodríguez, *Claridad*, 3-9 de mayo de 2002: 32).

Por primera vez se produce un esfuerzo conjunto de las ramas legislativa y ejecutiva, junto al movimiento obrero, en favor del mejoramiento de las condiciones de los trabajadores puertorriqueños, después de una década de confrontaciones intensas con el sector sindical que incluyeron dos paros nacionales en el sector público y una huelga general, todas anti privatización, y dos reformas laborales flexibilizadoras que derogaron importantes garantías sociales vigentes desde la década de 1940.

Otros proyectos del gobierno en la esfera internacional, incluyen la representación del país por el Departamento de Salud en la Organización Mundial de la Salud (OMS), la participación de la Procuraduría de la Mujer en la Conferencia Mundial sobre la Mujer y la afiliación de la Oficina de Asuntos de la Juventud a la Organización Iberoamericana de la Juventud. También se sometió legislación para centralizar y uniformar los procedimientos relativos a las relaciones exteriores del gobierno de Puerto Rico en el Departamento de Estado (Pineda, *El Nuevo Día Interactivo*, 21 de abril de 2002).

III. EL DERECHO INTERNACIONAL EN LA LEY, JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA DE PUERTO RICO

Características del Derecho Internacional Puertorriqueño

Como es obvio de acuerdo a la situación de subordinación política de Puerto Rico frente a los poderes federales de EE.UU. anteriormente expuesta, la materia de Derecho Internacional es la rama menos desarrollada de nuestro sis-

tema jurídico, tanto en cuanto a norma legislada como en tratamiento por la doctrina científica e interpretaciones jurisprudenciales.

Dentro de las dos subdivisiones del Derecho Internacional —Derecho Internacional Privado y Público—, el Derecho Internacional Privado es el único que en Puerto Rico tiene expresión concreta, aunque insuficiente en la ley, y algún desarrollo jurisprudencial, no siempre en armonía con aquella. Esta discrepancia se debe al choque de los dos sistemas jurídicos (civilista y anglosajón), provocado fundamentalmente por la obstinación de las autoridades coloniales de EE.UU. de imponer las normas de su tradición jurídica con el fin de garantizar los intereses económicos de sus ciudadanos y corporaciones en Puerto Rico, principalmente en las primeras décadas del siglo XX.

La historia del Derecho Internacional Público, todavía está por escribirse, contándose únicamente en este ramo con el récord documental de las resoluciones anuales del Comité de Descolonización de las Naciones Unidas e importante literatura jurídica sobre el caso colonial de Puerto Rico y las relaciones entre Puerto Rico y EE.UU.

Normas de Derecho Internacional Privado

La fuente primaria del Derecho Internacional Privado en Puerto Rico es el Código Civil de 1930, que al igual que el Código español de 1888 —del que procede su articulado— antes de la reforma de su *Título Preliminar* en 1974, regula muy fragmentariamente esta materia. El Código consagra la doctrina de la personalidad del Derecho con referencia a la *lex patriae* en los artículos 9, 10 y 11 (G. Velázquez, 1945).

El Artículo 9, denominado *Estatuto personal*, establece que «las leyes relativas a los derechos y deberes de familia, o al Estado, condición y capacidad legal de las personas, obligan a los ciudadanos de Puerto Rico, aunque residan en países extranjeros» (Código Civil, 1930).

El Artículo 10, o *Estatuto real*, establece que «Los bienes muebles están sujetos a la ley de la nación del propietario; los bienes inmuebles, a las leyes del país en que están sitos» (*ibid.*).

El Artículo 11, que la doctrina clasifica como *Estatuto mixto*, dice: «Las formas y solemnidades de los contratos, testamentos y demás instrumentos públicos, se rigen por las leyes del país en que se otorguen. Cuando los actos referidos sean autorizados por funcionarios diplomáticos o consulares de los Estados Unidos en el extranjero, se observarán en su otorgamiento las solemnidades establecidas por las leyes de los Estados Unidos. No obstante lo dispuesto en este

artículo y en el anterior, las leyes prohibitivas concernientes a las personas, sus actos o sus bienes, y las que tienen por objeto el orden público y las buenas costumbres, no quedarán sin efecto por leyes o sentencias dictadas, ni por disposiciones o convenciones acordadas en países extranjeros» (*ibid.*).

Tendencias jurisprudenciales del Derecho Internacional Privado

Inmediatamente después de la invasión norteamericana de 1898, comenzó la tarea de deformación de nuestro sistema jurídico por medio de una Corte Suprema designada directamente por el Ejecutivo de EE.UU., en virtud de una Ley Orgánica dictada por el Congreso de EE.UU. para administrar el territorio colonial (*Ley Orgánica Foraker de 1900*).

En el Derecho Internacional Privado se comenzó a erosionar la doctrina de la personalidad de la ley en una decisión de 1902 (*Marimón v. Pelegrí, 1 DPR 225*), en la que se negó la aplicación de la Ley Foral catalana a un matrimonio de ciudadanos españoles domiciliados en Puerto Rico, en un caso de divorcio por adulterio. Se alegó insólitamente el derecho de conquista del país dominador como fundamento para hacer prevalecer sus normas de derecho en Puerto Rico (Fernós, 1987: 597).

Otras decisiones en la misma dirección emitidas durante la primera década de dominación colonial norteamericana sentaron el principio erróneo de que el Derecho Internacional Privado de Puerto Rico debía seguir las normas desarrolladas en EE.UU. (*Cruz v. Domínguez, 8 DPR 580; Colón v. Registrador 22 DPR 369*). Esta tendencia se reafirmó definitivamente en casos de mediados del siglo XX (*López v. Hernández, 61 DPR 522; Martínez v. Vda. de Martínez 88 DPR 443*) donde interpretándose el Artículo 9 del Código Civil, la Corte Suprema descartó la doctrina española y europea de la nacionalidad y se decantó a favor de la teoría territorial o del domicilio, imperante en EE.UU. (G. Velázquez, 1945).

También se aplicó a Puerto Rico en esa misma época una jurisprudencia del Tribunal Supremo de EE.UU. del siglo XIX que había determinado que sólo regirían en casos civiles de derechos reales sometidos en cortes federales, las normas estatales sobre domicilio, quedando las demás materias bajo el *Common Law* federal (*Swift v. Tyson, 1842*). En el caso de Puerto Rico, por ser un territorio colonial, la aplicación del *Common Law* federal se hizo en todas las materias en la corte federal de primera instancia que funciona paralela al sistema judicial local, dejando a Puerto Rico en un limbo jurídico, pues en EE.UU. no existen doctrinas de *Common Law* federal en materia de Derecho Internacional Privado (Fernós, 1987: 592).

En 1938 una nueva jurisprudencia del Tribunal Supremo de EE.UU. (*Erie Railroad v. Tompkins*, 1938), sustituyó al caso *Swift v. Tyson*, imponiéndole a las cortes federales la doctrina del domicilio aplicada por las cortes estatales, en todo tipo de materia (*ibid.*).

En 1952, el nuevo Tribunal Supremo creado por la Constitución se enfrentó por primera vez al problema de la vigencia de actos judiciales extranjeros, validando una sentencia argentina (*Ponce v. Badrena* 74 DPR 225), a pesar de la ausencia de tratados de reciprocidad y del procedimiento de *Exequatur*, que había desaparecido a principios de siglo al derogarse por las autoridades norteamericanas el Código de Enjuiciamiento Civil español, vigente al momento de la invasión de 1898 (*ibid.*: 593).

Otro ataque al principio de la personalidad del Derecho se produjo en 1975, cuando el Tribunal Supremo en un caso laboral de reclamación de salarios por horas extras de obreros emigrantes puertorriqueños en EE.UU. (*Green Giant v. Tribunal Superior* 104 DPR 489) declaró que la ley aplicable era la del sitio donde se ejecuta el contrato (*Lex Loci Executions*) en vez de la ley del lugar de celebración del contrato (*Lex Loci Celebrations Contractu*). Esta determinación es contraria a la doctrina federal de «conflict of law» de EE.UU., que establece que un Estado puede rehusar poner en vigor un contrato válido en otra jurisdicción pero que viole la política pública de ese primer Estado (*Toronto Dominion Bank v. Hall* 367 F Supp 1009; *Hollings worth v. Turley* 622 F2d 1324; *Barnes v. Harper* 653 F2d 175, Cert. Denied 455 U.S. 921).

En 1982 en un caso sobre la aplicación de una sentencia extranjera, el Tribunal Supremo reinstaura por vía jurisprudencial el *Exequatur* en Puerto Rico, al aplicar el Art. 7 del Código Civil sobre ausencia de ley aplicable, ya que EE.UU. no se había adherido al Convenio de La Haya de 1969 sobre ejecución de sentencias extranjeras (*Efectos Litográficos C.A. v. National Paper* 112 DPR 389). Otros casos resueltos en esa misma década en el ámbito del Derecho de Familia (*Perron v. Corretjer* 113 DPR 593; *Toppel v. Toppel* 114 DPR 16) restablecieron las fuentes originarias de nuestro Derecho Internacional Privado (*ibid.*: 595).

Doctrina puertorriqueña sobre Derecho Internacional Privado

La doctrina puertorriqueña ha sido muy crítica de la trayectoria del Derecho Internacional Privado durante el siglo XX. El profesor dominicano Guaroa Velázquez, uno de nuestros principales tratadistas civilistas, en un tono pesimista, consideró errada la tendencia del Tribunal Supremo de suplantar el dere-

cho legislado por opiniones judiciales inspiradas en las doctrinas del *Common Law*, ya que este sistema no da certidumbre jurídica y en nuestro caso es una regresión histórica, ya que el principio de la personalidad del Derecho es una etapa avanzada de la ciencia jurídica, comparado con la teoría feudal y rígida de la territorialidad absoluta de la Ley que rige en el *Common Law* norteamericano (G. Velázquez, 1945).

Con esta apreciación coincide José Trías Monge, ex Presidente del Tribunal Supremo de Puerto Rico, quien en una Opinión Disidente en el famoso caso *Green Giant v. Tribunal Superior* dejó claro que la fuente primaria de nuestro Derecho Internacional Privado es incuestionablemente nuestro Código Civil, sugiriendo, debido a la parquedad de sus disposiciones al respecto, la adopción en Puerto Rico del Código Bustamante, vigente en la mayoría de los países latinoamericanos.

Para el Dr. Antonio Fernós López-Cepero, Puerto Rico tiene el poder legislativo y el poder de gobierno, compatible con su relación política y jurídica con EE.UU., de adoptar su propia legislación en materia de Derecho Internacional Privado, indispensable en el presente para asegurar y ofrecer confianza en las transacciones económicas de carácter multinacional. Coincide con los autores anteriores en que la mejor garantía de seguridad jurídica la ofrece la norma legislada y codificada y recomienda también la adopción del Código Bustamante en nuestra jurisdicción (Fernós, 1987: 596).

Capacidad de Puerto Rico para participar en organizaciones internacionales y negociar acuerdos internacionales

Los estudiosos del constitucionalismo puertorriqueño coinciden en afirmar que bajo el presente sistema de Estado Libre Asociado, Puerto Rico posee en teoría capacidad para llevar a cabo actividades internacionales, incluyendo la participación en organizaciones internacionales con el objetivo de poner en vigor el derecho internacional contenido en convenios y tratados especializados. Se señala como precedente el caso de las Islas Filipinas, que en las décadas de 1930 y 1940, previo a su independencia, participaron como Estado Asociado de EE.UU. en numerosos tratados y agencias internacionales, incluyendo a las Naciones Unidas (Lacovara, 1977: 452).

Sin necesidad de obtener autorización del Congreso de EE.UU. bajo la Cláusula *Territorial* o las disposiciones del denominado «Pacto» entre EE.UU. y Puerto Rico, nuestro país podría participar en organizaciones y acuerdos de naturaleza no política ni militar, como aquellos concernientes a materia educativa,

cultural, deportiva, profesional, industrial, agrícola, financiera, comercial, científica, técnica o similarmente especializadas (*ibid.*: 526-527).

Por razones más de carácter práctico que constitucionales, se recomienda la coordinación estrecha con la Rama Ejecutiva federal de EE.UU. para asegurar el legítimo ejercicio del rol del Estado Libre Asociado en asuntos internacionales. Precisamente este enlace es el que ha fallado en los pasadas décadas y ha ocasionado malas interpretaciones e innecesarias humillaciones de burócratas federales al gobierno y pueblo de Puerto Rico (*ibid.*).

IV. DERECHO LABORAL PUERTORRIQUEÑO Y DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Características del Sistema de Relaciones Laborales en Puerto Rico

El Derecho Laboral Puertorriqueño, de raigambre europea y social, por la fuerte influencia ideológica que ejercieron los modelos europeos y las doctrinas socialistas en los líderes que promovieron su establecimiento durante las décadas de 1930 y 1940, se basa en los siguientes principios fundamentales enunciados en la Legislación Protectora del Trabajo y su jurisprudencia interpretativa: Irrenunciabilidad de los derechos laborales como norma de orden público; aplicación de la *Doctrina de la Regla del Mayor Beneficio* para el trabajador en los actos administrativos del Estado y las decisiones de los tribunales de justicia; función de tutela del Secretario del Trabajo en las reclamaciones de los trabajadores y gratuidad de las acciones judiciales en beneficio de éstos; presunción de la prueba a favor del trabajador en procedimientos judiciales laborales e improcedencia de reconvencciones y apelaciones patronales en casos resueltos a favor de obreros; garantía de procedimiento judicial sumario en reclamaciones por cobro de salarios e indemnización por despido injustificado; y remedio de doble indemnización en las reclamaciones laborales.

Como garantías sociales constitucionales de los trabajadores individuales se prohíbe el empleo de menores en trabajos riesgosos (*Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Artículo II, Sección 15*), se protege el derecho a escoger y renunciar libremente al empleo, se establece el principio de igual paga por igual trabajo, el derecho a un salario mínimo razonable, la protección contra riesgos laborales, se establece la jornada de 8 horas diarias de trabajo y la compensación extraordinaria del exceso de dicha jornada (*ibid.*, *Artículo II, Sección 16*).

También, de acuerdo a la Cláusula contra el menoscabo de las obligaciones contractuales de la Constitución de Puerto Rico (*ibid.*, Artículo II, Sección 7), los derechos adquiridos en un contrato de trabajo preexistente, no pueden ser disminuidos o derogados por una ley posterior.

Otras disposiciones estatutarias y jurisprudenciales importantes son, las prohibiciones expresas de compensación de deudas civiles con salarios y de cláusulas de arbitraje compulsorio y pago de servicios de arbitraje por parte de trabajadores, en contratos individuales o convenios colectivos de trabajo.

Como garantías del Derecho Colectivo del Trabajo, se reconocen constitucionalmente a empleados privados y de corporaciones públicas el derecho a la asociación sindical, la negociación colectiva (*ibid.*, Artículo II, Sección 17), la huelga y la participación de los trabajadores en otras actividades concertadas (*ibid.*, Artículo II, Sección 18).

Estatutariamente se establecen los procedimientos de elección, certificación y descertificación de sindicatos, negociación de buena fe, prácticas ilícitas de trabajo y administración del convenio colectivo. La Jurisprudencia reconoce la preeminencia y obliga a los tribunales a validar los convenios colectivos y los laudos del arbitraje voluntariamente pactado. Un servicio autónomo de Mediación, Conciliación y Arbitraje del Estado está disponible gratuitamente para las partes que lo soliciten.

La interferencia del Derecho anglosajón por imposición del ordenamiento constitucional y las leyes federales de Estados Unidos de América en Puerto Rico a partir de la invasión de 1898, ha tenido el efecto de producir un Derecho híbrido, mitad latino, mayormente presente en las disposiciones sustantivas del Derecho privado reguladas por el *Código Civil*, el *Código de Comercio*, la *Ley Hipotecaria* y parte del *Código de Enjuiciamiento Civil*; y mitad anglosajón, que se manifiesta en las instituciones, normas y doctrinas del Derecho Público, en la estructura y funcionamiento de los sistemas procesales judicial y administrativo y en la jerarquía que concede la Constitución a la jurisprudencia del *Tribunal Supremo* como precedente de ley, similar al diseño que existe en los sistemas de *Common Law*.

Esta situación jurídica es marcadamente limitante para el Derecho Laboral puertorriqueño, que desde sus inicios a principios del siglo XX se ubicó como una rama especial del Derecho Público.

Una de las limitaciones más importantes en este sentido, es la inexistencia de un código especial que unifique y asegure la coherencia en el planteamiento de la política pública en materia laboral en Puerto Rico. El Derecho Laboral se encuentra disperso en más de un centenar de leyes ordinarias y reglamentos administrativos, promulgados a partir del año 1900, al establecerse el sistema

republicano de gobierno civil bajo el régimen colonial de Estados Unidos, adoptándose en éstos la forma no codificada de estatutos independientes, característica del proceso legislativo anglo-norteamericano.

Estos estatutos han sido promulgados por distintos gobiernos en distintas épocas, resultando algunos de ellos obsoletos en la actualidad, por su énfasis en solucionar problemas de etapas ya superadas del desarrollo económico, como el latifundismo agrario o la manufactura industrial, y otorgando en cada caso mayores o menores beneficios a los trabajadores, dependiendo de la ideología del partido político que los promoviera.

Otra desventaja de nuestro sistema, es la inexistencia de normas procesales especiales para la materia laboral (a excepción del juicio sumario en pleitos de cobro de salarios e indemnización por despido y la prohibición del cobro de honorarios de abogado y costas a obreros), y el sometimiento de las reclamaciones laborales a los tribunales de jurisdicción general, bajo la figura de la acción civil ordinaria, al no existir en Puerto Rico (al igual que ocurre en Estados Unidos), juzgados ni magistrados especializados por materias específicas del Derecho.

En el ámbito del sistema de negociación colectiva, la desventaja mayor es la aplicación parcial de la *Ley Taft-Hartley de Relaciones del Trabajo* de Estados Unidos en el sector privado (industria y servicios en el *comercio interestatal* con EE.UU.), cuya orientación obstruccionista anti sindical está en abierta contradicción con la política pública laboral del país, permitiendo en dichos sectores prácticas patronales que las leyes de Puerto Rico prohíben e impidiendo a su vez a los sindicatos otras que son absolutamente legales e incluso garantizadas por la Constitución local, bajo el esquema protector de la legislación laboral puertorriqueña.

Por último, en la esfera internacional la situación jurídica laboral de Puerto Rico es de invisibilidad e impotencia, al no contar con la soberanía necesaria para establecer acuerdos migratorios con países vecinos, que regulen las distorsiones en el mercado de trabajo ocasionadas por los miles de extranjeros inmigrantes legales admitidos por Estados Unidos en Puerto Rico y los miles de indocumentados que logran establecerse y trabajar en el país, éstos últimos mayormente procedentes de la República Dominicana (Duany, 1999: 229-231).

Además, Puerto Rico se encuentra desprotegido de los convenios de garantías sobre derechos laborales establecidos a través de la *Organización Internacional del Trabajo (OIT)*, al no contar con representación diplomática propia ni poder para ratificar tratados internacionales, y estar a merced de la actitud hostil de los gobiernos norteamericanos hacia ese organismo especializado de la

ONU, como se comprobó durante la administración Reagan, que retiró la representación oficial de EE.UU. por varios años en la década de 1980. Estados Unidos sólo ha ratificado 11 de los 119 Convenios redactados a través de toda la historia de la OIT (Aparicio Tovar, 1999: 33).

El Derecho Internacional del Trabajo como fuente del Derecho Laboral puertorriqueño

La única referencia de la influencia del Derecho Internacional del Trabajo en el Derecho Laboral puertorriqueño la encontramos en los anteproyectos de la Constitución, la intención legislativa que emana del proceso constituyente de 1951-1952 y la redacción final de la Carta de Derechos, de acuerdo al Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente del Estado Libre Asociado.

Concretamente fue la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948*, el fundamento principal de las recomendaciones, tanto de la Comisión de Carta de Derechos del órgano Constituyente, como de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico. Los artículos 23 y 24 del referido documento fueron utilizados para la redacción de las secciones 16, 17 y 18 del Artículo II (*Carta de Derechos*) de la Constitución de Puerto Rico (Trías Monge, 1983: vol. III, 199-202).

Estas garantías sociales derivables del *status creditoris*, por requerir acción positiva por parte del Estado en beneficio del individuo, eran rechazadas por la mayoría del Congreso de EE.UU., en esa época con fuerte influencia de las doctrinas del liberalismo económico clásico, y estuvieron a punto de ocasionar el fracaso del proceso constituyente de Puerto Rico. Este hecho era conocido por nuestros constituyentes, que aprobaron una versión modificada de la *Declaración Universal (ibid.)*.

Las diferencias más evidentes en la Sección 16, que trata del Derecho Individual del Trabajo, fueron la omisión del reconocimiento constitucional al derecho al trabajo; la limitación de la garantía de protección social amplia a través del derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria a sólo el derecho a «un salario mínimo razonable»; y la no consideración del derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre y a vacaciones pagadas. Para muchos de estos derechos, que ya estaban cubiertos por legislación ordinaria, se consideró innecesario congelarlos en un texto constitucional, favoreciéndose continuar con el modelo estatutario (*ibid.*: 202).

En cuanto al Derecho Colectivo del Trabajo, se siguió en líneas generales el texto de la Declaración Universal, siendo el punto más controvertido, la deci-

sión de excluir a los trabajadores del Estado en el disfrute de estos derechos, por razones de orden público y de las limitaciones fiscales de la época. Se exceptuaron de esta limitación los trabajadores de entes del Estado que operan como negocio mercantil, denominados *corporaciones públicas* en nuestra legislación (*ibid.*: 205-206).

Jurisprudencia laboral referente a Derecho Internacional en Puerto Rico

El *Digesto de Puerto Rico*, colección oficial de notas de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Puerto Rico, sólo hace referencia en materia laboral a dos sentencias relativas a la aplicación de normas de Derecho Internacional Privado. En ambos casos se discute el asunto de la extraterritorialidad de nuestra legislación laboral, en controversias de trabajadores puertorriqueños con contratos de trabajo fuera de nuestra jurisdicción (*Digesto de Puerto Rico: Tomo 7, secs. 511-512*).

El primero de los casos, *Green Giant v. Tribunal Superior 104 DPR 489 (1975)*, trata de la variante de poner en vigor la garantía constitucional de remuneración extraordinaria por exceso de la jornada legal y la aplicación del precepto específico de doble compensación en estas situaciones, contenido en la Ley de Jornada de Trabajo de Puerto Rico de 1948, en el contexto de ciertos contratos de trabajo celebrados en Puerto Rico para rendir servicios en los Estados de Maryland y Delaware, EE.UU.

Sobre la ilustrada disidencia del Juez Presidente, Dr. Trías Monge, el Tribunal resolvió que la ley aplicable a la controversia sobre incumplimiento del contrato, era la ley del sitio donde se ejecuta el contrato (*Lex Loci Executions*) en vez de la ley del lugar de la celebración del contrato (*Lex Loci Celebrations Contractu*). Por lo tanto Puerto Rico no podía hacer valer su Legislación Protectora del Trabajo, a pesar de tratarse en este caso de un contrato especial revestido de interés público, que surgía de una ley de la Asamblea Legislativa donde por deber ministerial el Secretario del Trabajo era parte en representación de los trabajadores (*Ley n.º 87 de 22 de junio de 1962*).

En opinión del Dr. Fernós López-Cepero, el caso *Green Giant* significa la emasculación de la vigencia tanto de la doctrina de la política pública del Estado, como de la protección del principio de la personalidad de nuestro Derecho al resolverse a base del *Restatement of the Law of Contracts* del *Common Law* norteamericano y no a base de nuestro Derecho Internacional Privado civilista. En conclusión de este autor, dicho caso fue una lástima jurídica, al dejar eunuca la política pública del Estado para proteger sus ciudadanos, no ya fuera de

su territorio sino ante sus propios tribunales, invocando su propio Derecho (Fernós, 1987: 594).

El segundo caso referido sobre esta materia, *Almodóvar v. Margo Farms del Caribe, Inc.* 99 TSPR 55 (1999), es también una reclamación de salarios por horas extras trabajadas fuera del país, que se distingue del anterior por tratarse de un empleado con base en nuestro territorio, pero trasladado temporalmente a ejercer funciones en otra jurisdicción, en particular las Islas Vírgenes Americanas.

El Tribunal resolvió que la circunstancia temporal de que un trabajador contratado por una empresa autorizada a hacer negocios bajo las leyes de Puerto Rico, sea asignado por ésta a realizar labores fuera del país, no lo convierte en un obrero migrante al que le aplica el dictamen de *Green Giant*. Con esta decisión se restringen los efectos del caso *Green Giant* a los obreros migrantes, porque de acuerdo al propio Tribunal Supremo, «Resolver de otra forma sería abrir las puertas a que se menoscabe gravemente el mandato fundamental de la Sec. 16 del Artículo II (garantías sociales) de nuestra Constitución».

No se encontró en nuestra jurisprudencia referencias directas a las Normas Internacionales del Trabajo, los Convenios y Recomendaciones ni la Constitución u otros documentos oficiales de la OIT.

Perspectivas de participación de Puerto Rico en la OIT

La Constitución de la OIT establece en su Artículo 1 tres categorías de miembros: 1) La cláusula de continuidad, para los Estados miembros a la fecha de 1 de noviembre de 1945; 2) los miembros de las Naciones Unidas, que se convierten en miembros de la OIT automáticamente al notificar al Director General la aceptación de la Constitución de la OIT; 3) y Estados que no son miembros de las Naciones Unidas, los cuales pueden ser admitidos a la OIT mediante el voto de dos terceras partes de los miembros asistentes a una sesión, incluyendo dos terceras partes de los delegados gubernamentales (Reisman, 1977: 614).

La categoría de Estado asociado no se reconoce en la Constitución de la OIT, pero el Artículo 3 (3) provee una forma alternativa en la que los Estados miembros que sean responsables de las relaciones exteriores de territorios no metropolitanos, pueden designar dentro de sus delegaciones asesores que representen a estos territorios en materias relacionadas al gobierno propio de dichos territorios. Estos asesores no tendrán derecho a voz en las deliberaciones, excepto por autorización de la delegación a la que acompañan, ni podrán votar (*ibid.*).

Esta práctica de incluir asesores de territorios no metropolitanos no es muy utilizada, aunque se han realizado modificaciones regionales, como las que permiten que territorios asociados en los continentes americano y asiático comparezcan a conferencias regionales y ejerzan el derecho a voto. Cuando un Estado asociado posee competencia sobre materias laborales, el Estado que lo representa le remite los acuerdos para su implantación (*ibid.*).

Desde 1953 se han realizado esfuerzos para incluir Estados asociados y territorios no metropolitanos como miembros plenos de la OIT, pero estos han sido rechazados. En 1954 se logró un acuerdo adoptado por el Consejo de Administración de la OIT para permitir que Estados asociados se integren como delegación tripartita observadora a la Conferencia General. Este método fue utilizado por Bermuda y Grenada en 1969 (*ibid.*: 615).

Otros países se han convertido en miembros plenos de la OIT a pesar de no disfrutar de soberanía internacional completa al momento de su admisión, como ocurrió con India, Japón, Alemania y Vietnam. En estos casos la potencia administradora apoyó la candidatura y estos Estados poseían una amplia autonomía legal en materias laborales y sociales y sustanciales diferencias sociales, culturales y lingüísticas que justificaban su competencia (*ibid.*).

En el caso de Puerto Rico, a pesar de estar presentes la mayoría de las mencionadas condiciones, no se ha producido la participación de nuestro país ni bajo la tercera de las fórmulas previstas en el Artículo 1 de la Constitución de la OIT, ni en la figura de asesores de la delegación de EE.UU., como dispone el Artículo 3 de la misma Constitución, ni como delegación observadora invitada, según los acuerdos de 1954.

Uno de los principales obstáculos de la candidatura de Puerto Rico como miembro pleno de la OIT es la interferencia y supremacía de la legislación y jurisprudencia federal de EE.UU. en aspectos importantes de la materia laboral, a pesar de poseer un sistema de Legislación Protectora del Trabajo constitucional y estatutario muy distinto al de EE.UU. y más conforme a las Normas Internacionales del Trabajo de la OIT. Estos criterios han sido expuestos en la primera comparecencia de un representante sindical puertorriqueño con aval del gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, ante la Conferencia General de la OIT celebrada recientemente en Ginebra, Suiza, en junio de 2002 (*Por primera vez Puerto Rico en la OIT, <http://clat.org/notici34.htm>*).

V. CONCLUSIÓN

Desde la década de 1930 y a lo largo de más de sesenta años, Puerto Rico ha construido y logrado mantener un sistema de Derecho Laboral protector y

de avanzada, de gran contenido humanista y fundamentado en ideales de democracia y justicia social. Este desarrollo pudo darse enfrentado circunstancias muy adversas, dentro de las posibilidades restringidas en un país sometido a intervención colonial, con recursos naturales y de capital limitados y con altas tasas de sobrepoblación y desempleo.

A pesar de todas sus contradicciones y limitaciones, este modelo de protección social ha cumplido su cometido de equilibrar las fuerzas de los actores de las relaciones laborales, brindar seguridad a los trabajadores y contribuir a una redistribución más justa del ingreso nacional entre la población.

En 1952, con la proclamación de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, se elevaron a rango constitucional algunos de los derechos consagrados en la legislación ordinaria y otros que más adelante se establecieron, y se incluyeron algunos que no han sido reconocidos a nivel constitucional ni estatutario en el sistema federal o los gobiernos estatales de EE.UU., constituyéndose Puerto Rico en la única jurisdicción de Legislación Protectora del Trabajo, bajo soberanía norteamericana.

Estas garantías sociales, son cónsonas con las Normas Internacionales del Trabajo de la OIT, aunque no existe expresión legislativa ni jurisprudencial directa que acoja en nuestro ordenamiento estos instrumentos, debido a la oposición de los gobiernos de EE.UU. desde 1952 a la posibilidad de conceder representación internacional propia a Puerto Rico.

Aunque la doctrina constitucionalista es de la opinión de que Puerto Rico en virtud de su estatuto autonómico en asociación con EE.UU. tiene capacidad para actuar internacionalmente en organizaciones internacionales de carácter no político ni militar, no ha sido sino en estos últimos dos años 2001 y 2002, que el gobierno de Puerto Rico ha tomado un rol determinante en estas gestiones, estableciendo una política pública clara y coherente al respecto.

Ejemplo de ello es el respaldo de la Asamblea Legislativa y la Rama Ejecutiva a través del Secretario del Trabajo y Recursos Humanos a la candidatura de Puerto Rico presentada ante la OIT en junio de 2002 por representantes sindicales de Puerto Rico y América Latina.

Puerto Rico puede beneficiarse grandemente de los programas y actividades que lleva a cabo la OIT. La asistencia técnica, los centros de adiestramiento e institutos de la OIT pueden ser estratégicamente instrumentos claves para el desarrollo socioeconómico de nuestro país. Existen suficientes diferencias sociales, económicas y jurídicas entre EE.UU. y Puerto Rico que justifican una participación separada de nuestro país como miembro pleno no sólo de la OIT, sino de otros organismos internacionales.

En lo que se materializa esta participación, el gobierno de Puerto Rico en el marco de sus poderes inherentes de formulación e implementación de política pública para el bienestar de sus ciudadanos, puede ir incorporando por vía legislativa, administrativa y jurisprudencial las Normas Internacionales del Trabajo y Recomendaciones de la OIT, para mejorar las condiciones de trabajo y garantizarle a nuestros trabajadores mayor protección social en la era de la globalización económica.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- APARICIO TOVAR, Joaquín (1999): «Los derechos sociales ante la internacionalización económica», en J. L. Monereo (dir.), *La reforma del marco normativo del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida: puntos críticos*, Editorial Comares, Granada, pp. 17-38.
- CENTRAL LATINOAMERICANA DE TRABAJADORES (CLAT): «Por primera vez Puerto Rico en la OIT», <http://clat.org/notici34.htm>
- Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, 25 de julio de 1952.
- Constitución de Estados Unidos de América*, 17 de septiembre de 1787.
- Digesto de Puerto Rico*, Tomo 7, Secs. 511-512.
- DUANY, Jorge (1999): «La población y la migración en Puerto Rico de cara al siglo XXI», en Francisco E. Martínez (comp.), *Futuro Económico de Puerto Rico* (Antología de ensayos del Proyecto Universitario sobre el Futuro Económico de Puerto Rico), Editorial de la Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, 1.ª edición.
- FERNÓS LÓPEZ-CEPERO, Antonio (1987): «Perspectiva actual del Derecho Internacional Privado Puertorriqueño», *Revista Jurídica de la Universidad Interamericana de Puerto Rico*, vol. XXI-3, p. 589.
- LACOVARA, Philip A. (1977): «The Authority of the Commonwealth of Puerto Rico under the United States Constitution to join International Organizations and to enter into International Agreements», *Revista Jurídica de la Universidad Interamericana de Puerto Rico*, vol. II, p. 452.
- PICÓ, Fernando (1986): *Historia general de Puerto Rico*, Ediciones Huracán, Inc., Río Piedras, Puerto Rico, 1.ª edición.
- PINEDA, Leoncio (2002): «A probar el E.L.A. sus poderes en ultramar», *El Nuevo Día Interactivo*, 21 de abril.
- REISMAN, W. Michael (1977): «Puerto Rico and the International Process: new roles in association», *Revista Jurídica de la Universidad Interamericana de Puerto Rico*, vol. XI-2, p. 535.
- TRÍAS MONGE, José (1983): *Historia Constitucional de Puerto Rico*, Editorial de la Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, vol. III.

- TRÍAS MONGE, José (1999): *Las penas de la colonia más antigua del mundo*, Editorial de la Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, 1.^a edición en español.
- VELÁZQUEZ, Miguel (1995): *Curso sobre Derecho Constitucional*, San Juan, Puerto Rico.
- VELÁZQUEZ, Guaroa (1945): *Directivas fundamentales del Derecho Internacional Privado Puertorriqueño*, Editorial de la Universidad de Puerto Rico, Río Piedras.
- VILLALBA RODRÍGUEZ, Víctor M. (2002): «Buscamos nuestro lugar en el mundo», *Claridad*, 3-9 de mayo, p. 32.