

Orígenes del Convenio núm. 87 sobre libertad sindical y derecho de sindicación

Harold DUNNING *

Los sindicalistas de casi todos los países del mundo celebran en 1998 el quincuagésimo aniversario de la aprobación en la Conferencia Internacional del Trabajo, el 9 de julio de 1948, del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (núm. 87). Habrá reuniones, discursos, declaraciones solemnes, publicaciones y ceremonias diversas.

¿Por qué razón? ¿Hubo celebraciones similares en el cincuentenario de la adopción de los Convenios núms. 7, 17, 27, 37, etc.? La verdad es que no existe ningún precedente. Muy pocos sindicalistas sabrían decir el nombre de estas otras normas. Y, sin embargo, sería casi imposible encontrar una sola oficina sindical en todo el mundo donde el Convenio núm. 87 no sea muy conocido, y también muy apreciado.

La base del movimiento sindical está en la necesidad de los trabajadores de unir sus fuerzas para la defensa colectiva y para la promoción de sus intereses. El Convenio núm. 87 no garantiza la consecución de esos objetivos; lo que hace es fomentar el reconocimiento de que los trabajadores tienen el derecho de constituir sindicatos, de que éstos deben funcionar libremente y de que todos los Estados Miembros de la OIT han de dictar leyes y reglamentos que lo garanticen. El derecho de organización establecido en el mismo abarca tanto a los trabajadores como a los empleadores, pero la situación de éstos es muy diferente: rara vez surgen casos de supuesta lesión de su derecho a asociarse libremente, mientras que, como se verá más adelante, la Oficina Internacional del Trabajo recibe casi a diario quejas de los sindicatos, incluso ahora, al cabo de cincuenta años.

Al Convenio núm. 87 se le suele llamar, por comodidad, el Convenio sobre la libertad sindical, pero su alcance va mucho más allá del simple derecho de afiliarse a un sindicato (o a una organización de empleadores). Ampara también los derechos de las organizaciones de trabajadores y empleadores a redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, a elegir a sus representantes, a formular su programa de acción y a afiliarse a federaciones nacionales

* Ex miembro de la Oficina de Actividades para los Trabajadores, Oficina Internacional del Trabajo.

e internacionales, y todo ello sin injerencia de los poderes públicos. Por tanto, el Convenio es un instrumento importante para la protección de los derechos civiles y políticos, esto es, del derecho a la democracia. La libertad de fundar organizaciones de empleadores o de trabajadores y de afiliarse a ellas valdría de poco si el funcionamiento interno de las mismas estuviera supeditado a un control exterior, gubernativo o de otro tipo. Otra cuestión, de la que trata el artículo 8¹, es la del respeto de la legalidad, que, salvo en determinados casos en que se considera que la legislación es opresora, no ha dado lugar a ninguna objeción por parte de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

No se puede desdeñar la intensidad con que los trabajadores – sobre todo ellos – sienten el tema de los derechos sindicales amparados por el Convenio núm. 87. El documento inédito *The ILO towards the 21st century* (La OIT hacia el siglo XXI), presentado al Director General por el Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración de la OIT con motivo del debate sobre el 75.º aniversario de la OIT, celebrado en 1994, no podría ser más explícito, por ejemplo donde dice:

Derechos humanos. El mandato de la OIT respecto a los derechos humanos fundamentales e inalienables debe seguir siendo una prioridad constante. Sus responsabilidades particulares atañen al derecho de sindicación y de negociación colectiva, la lucha contra la discriminación en el empleo y la erradicación del trabajo forzoso y del trabajo infantil. Muchos conflictos y tensiones en el mundo tienen su origen precisamente en el desprecio de estos derechos [...]

Los sindicatos han estado en la vanguardia de los avances democráticos de los últimos años, en los que la propia OIT también ha desempeñado una función importante y, a menudo, histórica. Los sindicatos han abierto el camino al ejercicio de libertades básicas. No obstante, prosiguen las violaciones flagrantes que, en demasiados casos, van en aumento.

En algunos países son comunes los asesinatos y las desapariciones de sindicalistas. A menudo los responsables actúan impunemente (Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración de la OIT, 1993, págs. 10-11).

Para encontrar explicación a la demanda universal de libertad y democracia por parte de los trabajadores, conviene examinar otra cuestión importante: los antecedentes históricos.

La aparición de organizaciones de trabajadores

Es imposible decir exactamente cuándo empezaron los trabajadores a pedir libertad para unirse en busca de la propia protección; algunos autores se han remontado hasta la Grecia antigua y antes aún. Ahora bien, no cabe duda de que el deseo de libertad es casi tan antiguo como la propia civilización. El punto de arranque de la historia más reciente cabe situarlo en la primera Revolución Industrial, que comenzó en el siglo XVIII en Europa occidental.

¹ El texto íntegro del Convenio núm. 87 figura en el anexo I al presente número de la *Revista Internacional del Trabajo*.

Los sindicatos propiamente dichos surgieron más tarde, pero desde aproximadamente 1750 los trabajadores empezaron a agruparse. Las revoluciones industriales, basadas sucesivamente en la energía hidráulica, luego en el vapor y finalmente en la electricidad, posibilitaron por primera vez la constitución de agrupaciones gremiales y mutualistas precursoras de los sindicatos obreros. Los gobiernos y los empleadores no tardaron en reaccionar, promulgando leyes y reglamentos encaminados a restringir e incluso prohibir su funcionamiento. En Inglaterra, por ejemplo, las leyes dictadas en 1799 contra el asociacionismo obrero permanecieron en vigor veinticinco años, durante los cuales los trabajadores se las ingeniaran de muchas maneras para reunirse y tratar temas de interés común en sociedades, clubes o agrupaciones mutualistas.

Un acontecimiento importante que tuvo lugar durante ese período, en gran parte independiente de los trabajadores pero a la larga muy beneficioso para ellos, fue que algunos políticos, industriales, personalidades del mundo académico y filántropos manifestaron su preocupación por los efectos del desarrollo industrial sobre los trabajadores y sus familias y sobre la sociedad en su conjunto. La mayoría actuaban por iniciativa propia, y pusieron los cimientos intelectuales de la OIT un siglo o más antes de que fuera construido el edificio que ahora la alberga.

También las organizaciones religiosas desempeñaron un papel importante en ese proceso de cimentación. Muchos sindicalistas pioneros eran miembros devotos de congregaciones anglicanas o metodistas. Morgan Phillips, secretario general del Partido Laborista británico en los años cuarenta, manifestó en muchas ocasiones que el movimiento obrero de Gran Bretaña le debía más al metodismo que a Marx, una opinión que encontró pocos oponentes.

En este contexto hay que mencionar la encíclica *Rerum novarum* («Sobre la situación de los trabajadores»), publicada por el Papa León XIII el 15 de mayo de 1891. En ella el pontífice afirmaba categóricamente el derecho de los trabajadores a crear asociaciones de ayuda mutua y a afiliarse a ellas. También debía reconocerse el mismo derecho a los empleadores. El Estado no debía prohibir las asociaciones de empleadores y de trabajadores, porque era un derecho natural de los hombres agruparse de tal manera. Por otro lado, la *Rerum novarum* insistía en que dichas organizaciones debían administrarse según principios acordes con la fe cristiana, y que la afiliación debía ser libre y no obligatoria.

En varios puntos la encíclica asentaba principios importantes que cincuenta y siete años más tarde serían recogidos en el Convenio núm. 87. El Estado no debía inmiscuirse en la administración de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Aunque la palabra «democrático» no aparece ni en la encíclica ni en el convenio, en los dos el contexto deja claro que estas asociaciones deben ser instituciones democráticas y que todas ellas deben respetar el derecho vigente.

La *Rerum novarum* galvanizó a la opinión pública y fue seguida de una gran explosión de actividad a este respecto en el seno de la Iglesia Católica, a partir de la cual se desarrolló un dinámico movimiento de creación de sindicatos católicos.

Mediado el siglo xix las agrupaciones de trabajadores (y, en menor medida, las de empleadores) tenían ya un desarrollo notable, tanto en tamaño como en capacidad, por toda Europa occidental. La mayoría de los sindicatos eran trabajadores calificados, que habían aprendido un oficio; habría de transcurrir otro cuarto de siglo para que los obreros no calificados empezaran a sumarse al movimiento sindical. Una de las causas principales de ello es que en muchos países todavía pesaban restricciones o prohibiciones sobre la formación de sindicatos en la agricultura y en determinadas ocupaciones. De modo que los trabajadores en su conjunto aún estaban luchando por su objetivo más básico: la libertad de sindicación sin condiciones.

Solidaridad internacional

La segunda mitad del siglo xix fue también testigo de un acontecimiento nuevo, sumamente importante: gracias al enorme avance de los medios de comunicación se multiplicaron las relaciones más allá de las fronteras, lo que condujo rápidamente a la creación de federaciones sindicales internacionales. El sentimiento de solidaridad entre los trabajadores había sido siempre un gran factor para aunar fuerzas a escala nacional. Ahora se daban cuenta de que, por ejemplo, un minero del carbón tenía más en común con un minero de otro país que con un carpintero del suyo propio, aunque sólo pudiera intercambiar información con aquél a través de un intérprete. Así empezó a aparecer un nuevo tipo de organización, los Secretariados Profesionales Internacionales (SPI), que fueron el germen de las federaciones mundiales de sector. Esta manifestación internacional de solidaridad entre trabajadores que compartían los mismos problemas laborales resultó tener una importancia tan fundamental que los SPI no sólo han sobrevivido hasta el presente, sino que han ganado numerosos afiliados sin merma de su autonomía. De hecho, algunos ya han celebrado su centenario y desempeñan una función clave en la OIT, especialmente en la labor de las comisiones de industria. Por ejemplo, la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte, una de las «centenarias», siempre ha facilitado al Grupo de la Gente de Mar de las reuniones marítimas de la Conferencia Internacional del Trabajo un secretario y el sostén de su asesoramiento. Los SPI consideran a la OIT como un respaldo y una tribuna muy valiosos para sus programas y peticiones, en los cuales figura permanentemente de manera destacada la libertad sindical universal, sin distinción de sector económico o de ocupación.

Un intento mucho menos afortunado de solidaridad internacional tuvo lugar en Londres en 1864. El Consejo de Sindicatos de Londres, que agrupaba a diversas secciones sindicales de esa capital, decidió convocar una conferencia internacional con el objetivo de conseguir una colaboración más estrecha entre las organizaciones de trabajadores de todos los países. En ella se creó la Asociación Internacional de Trabajadores (AIT), que llegaría a ser más conocida como la Primera Internacional. Lamentablemente, no poseía ninguna de las características que proporcionaban tanta fuerza a otras organizaciones internacionales de trabajadores. No tenía una base sólida, ni industrial ni profesional; como su

nombre indicaba, era una asociación de personas y no de sindicatos, y, aparte del deseo general de emancipación, carecía de objetivos comunes. Algunos afiliados eran sindicalistas activos y otros eran políticos. Había disensiones en cuestiones tan fundamentales como si los parlamentos debían ser utilizados como instrumento para la aprobación de leyes (como las que garantizaban los derechos de los trabajadores) o debían suprimirse. La AIT existió hasta 1872, año en que trasladó sus oficinas a Nueva York, cesando en toda actividad real poco después.

De esta triste historia había lecciones que aprender, y los sindicatos nacionales pronto demostraron que las habían comprendido bien; a la par que los SPI, a partir de 1901 empezaron a celebrar una serie de conferencias en las que pudieron coordinar sus esfuerzos sin la presencia de partidos políticos. Los sindicatos católicos inspirados en la *Rerum novarum* hicieron lo mismo por su lado.

Las asociaciones internacionales

En 1913, las centrales sindicales nacionales no confesionales habían conseguido establecer entre sí vínculos lo suficientemente sólidos para formar una nueva organización, la Federación Sindical Internacional (FSI), con sede en Berlín. La FSI no sólo logró sobrevivir a la guerra mundial que estalló al año siguiente, sino que sus dirigentes llegarían a desempeñar un papel activo en la constitución de la OIT en 1919, a pesar de que la creación de un organismo internacional del trabajo de carácter gubernamental no figuraba entre sus objetivos de posguerra.

Ya en el último cuarto del siglo XIX, un número creciente de partidarios de una política social favorable a los trabajadores se habían esforzado, como antes apuntábamos, por llegar a acuerdos internacionales sobre las condiciones de trabajo. Influido por esos pioneros, el Gobierno suizo propuso en 1889 que se celebrara en Berna una conferencia que examinase la posibilidad de formular acuerdos internacionales sobre cuestiones tan básicas como la jornada y las condiciones de trabajo. La conferencia tuvo lugar, pero en Berlín, y efectivamente adoptó algunas resoluciones sobre las condiciones de trabajo. Para decepción del Gobierno suizo y de algunas de las personas eminentes que lo apoyaban, no hubo acuerdo sobre la adopción de convenios. En 1897 se celebró en Bruselas el primer Congreso Internacional de Legislación del Trabajo, encabezado por Ernest Mahaim (uno de los primeros inspiradores de la OIT). Tres años más tarde, en 1900, se celebró en París el segundo Congreso Internacional de Legislación del Trabajo, que aprobó los estatutos de la Asociación Internacional para la Protección Jurídica de los Trabajadores (véase Instituto de Reformas Sociales, 1919, págs. 7-16). Ésta desempeñó una útil labor desde su sede de Basilea, reuniendo información sobre problemas sindicales, aunque los propios trabajadores no estaban representados. A instancias de dicha asociación, en 1905 el Gobierno suizo convocó en Berna otra conferencia intergubernamental que puede considerarse la primera conferencia internacional del trabajo propiamente dicha. En ésta y otra segunda similar, también celebrada en Berna al año

siguiente, se adoptaron los dos primeros convenios internacionales del trabajo, que trataban de la supresión del trabajo nocturno de las mujeres en la industria y de la prohibición de fabricar y distribuir cerillas que contuvieran fósforo blanco, sustancia muy dañina para los trabajadores que participaban en su elaboración, mujeres en su mayoría (*ibíd.*, págs. 47-51). Se observará que en el orden del día de tales reuniones se evitaban todos los asuntos polémicos que años más tarde serían objeto de acalorados debates en la OIT, entre otros los del trabajo forzoso, las relaciones laborales, la igualdad de remuneración para las mujeres y los derechos sindicales. Como ha escrito un historiador:

El éxito conseguido se debió indudablemente a la sabia elección de los temas propuestos para examen. Se trataba de cuestiones sobre las que ya existía un amplio consenso en cuanto a la necesidad de reglamentación, y sobre las que no era probable que surgieran graves desavenencias (Alcock, 1971, pág. 12).

Los trabajadores organizados miraron con buenos ojos estas reuniones, aunque algunos se mostraron preocupados por no participar directamente en decisiones que afectaban a su vida laboral. Aun así, consideraban que estos esfuerzos eran más fructíferos que los de la Asociación Internacional para la Protección Jurídica de los Trabajadores, que, en su opinión, estaba dirigida por un grupo de universitarios, clérigos, economistas y empresarios bienintencionados. Los nacientes sindicatos apreciaban, como complemento útil de sus propias actividades, las estadísticas y demás información sobre asuntos laborales que acopiaba la Asociación, pero no estaban satisfechos ni mucho menos con su labor.

A pesar de la terrible prueba que significó para los trabajadores el tener que combatir entre sí en la Primera Guerra Mundial (una hipótesis que creían descartada por la solidaridad internacional de su propio movimiento), surgió la ocasión de dar un gigantesco paso adelante cuando, a la postre, se restauró la paz.

Aunque con obvias dificultades y peligros, los miembros del movimiento sindical internacional se las ingeniaron muy bien para mantenerse en relación entre 1914 y 1918. Parece que, a este respecto, la guerra tuvo incluso un efecto estimulante. Además, los dirigentes sindicales descubrieron rápidamente las ventajas de una situación en la que los gobiernos tenían que apelar a los trabajadores para reforzar el esfuerzo bélico. Hubo entonces destacados sindicalistas llamados a desempeñar altos cargos públicos, y algunos llegaron a ser ministros. Los primeros años del siglo xx habían sido testigos de una agitación creciente que desembocó en huelgas, manifestaciones, marchas de protesta y actos violentos; se llegó a temer que estallara la revolución. Estaba claro que, en situación de guerra, los gobiernos no podían permitir a los trabajadores una total libertad de acción, pero, en general, no se les impidió celebrar conferencias nacionales o internacionales en las que pudieron discutir sus planes para cuando acabara la guerra.

La más notable de esas conferencias tuvo lugar en Leeds (norte de Inglaterra) en julio de 1916. No se puede decir que fuera muy representativa, pues sólo cuatro países enviaron delegados sindicales: Bélgica, Gran Bretaña, Fran-

cia e Italia. Pero entre éstos figuraban algunos de los principales portavoces de la FSI, que sabían que contaban con la confianza de la gran mayoría de las centrales nacionales afiliadas a esa federación.

Las conclusiones de la conferencia fueron extensas y claras. En la larga lista de sus reivindicaciones figuraban la libertad sindical, la limitación de la jornada laboral, los catorce años como edad mínima para trabajar, la supresión del trabajo nocturno femenino, la seguridad social para todos y la inspección del trabajo en las fábricas. La conferencia también solicitaba la creación de una oficina internacional del trabajo que se basaría en la cooperación entre la Asociación Internacional para la Protección Jurídica de los Trabajadores y la FSI. Buena prueba del cuidado con el que se llevó a cabo la conferencia de Leeds es que, a los pocos años del final de la guerra, todas las peticiones aprobadas habían sido satisfechas por la Organización Internacional del Trabajo o estaban en camino de serlo.

Fundación de la OIT

Las circunstancias que rodearon la fundación de la OIT tras la Primera Guerra Mundial fueron extraordinarias. Por primera vez en la historia, una conferencia de paz creaba una institución tripartita en la que gobiernos, empleadores y trabajadores tenían voz y voto. Por primera vez, entre las delegaciones que acudían a una conferencia de paz figuraban representantes de estas dos clases de organizaciones no gubernamentales. Y por primera vez, una comisión esencial de una conferencia de paz estuvo presidida por un dirigente sindical.

Samuel Gompers, Presidente de la Federación Estadounidense del Trabajo (conocida por su acrónimo en inglés: AFL), había venido a Europa con otro cometido. La AFL había adoptado su propio programa de objetivos de posguerra y él había acudido a París para entablar relaciones fraternas con sindicatos europeos, en lo cual cosechó poco éxito. Cuando el Presidente Wilson le propuso que formara parte de la delegación de los Estados Unidos en la Conferencia de Paz de París, no pudo rechazar la invitación. Tuvo además la satisfacción de ser adscrito a la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo, de la cual fue elegido Presidente. Los trabajos y las conclusiones de la misma están minuciosamente relatados por Edward Phelan (que más tarde sería Director General de la OIT) en un capítulo que figura en una obra acreditada de uno de los miembros de la delegación de los Estados Unidos, el profesor Shotwell de la Universidad de Columbia (Shotwell, 1934, vol. I, págs. 127-198; véase también Instituto de Reformas Sociales, 1919, págs. 17-44).

La Comisión estuvo compuesta por quince miembros y su mandato consistió «en estudiar las condiciones de trabajo desde una perspectiva internacional y examinar los medios internacionales necesarios para asegurar una actuación común en asuntos que afecten a las condiciones de trabajo, y proponer la forma de un organismo permanente que continúe tal estudio y examen en colaboración con la Sociedad de Naciones y bajo la dirección de ésta» (Shotwell, 1934, vol. II, pág. 368).

La Comisión trabajó durante dos meses bajo la presidencia de Samuel Gompers y con el asesoramiento técnico y el apoyo del profesor Shotwell y de una eficiente secretaría. En general el ambiente fue pacífico y constructivo, pero el Presidente manifestó su firme oposición en un punto. Se propuso que, en las conferencias del futuro organismo que se ocuparía de asuntos del trabajo, hubiera por cada país dos delegados gubernamentales (o un delegado gubernamental con dos votos) y un delegado de los empleadores y otro de los trabajadores, con un voto cada uno. El Presidente lo consideró injusto y propuso la igualdad de votos para los tres grupos. Los representantes gubernamentales repusieron que las decisiones de tales conferencias serían letra muerta si los gobiernos vencidos en las votaciones no estuviesen dispuestos a aplicarlas mediante ley o por otros medios.

El Presidente fue derrotado cuando el tema se sometió a votación, y cuando después de la Conferencia rindió informe a la Convención de la AFL dijo llanamente que había estado a punto de dimitir de la Comisión a causa de esa derrota. También denunció a su compañero sindicalista en la Comisión, George Barnes, diputado del Parlamento británico, por votar con el resto de la Comisión, acusándole de ser socialista.

En su última alocución a la Comisión, Samuel Gompers declaró que había estado pensando si no sería su deber luchar contra el proyecto e instar al movimiento obrero estadounidense a oponerse a él. Finalmente, decidió regresar a los Estados Unidos para hacer campaña a su favor (Shotwell, 1934, vol. I, págs. 197-198).

El informe de la Comisión Gompers aprobado por la Conferencia de Paz establecía efectivamente el proyecto de Constitución de la OIT y pasó a formar parte del Tratado de Paz firmado en Versalles en 1919. En homenaje a los miembros de la Comisión, y no menos al redactor que les auxilió, hay que decir que aquella Constitución se ha mantenido esencialmente inalterada hasta la fecha.

El nuevo organismo internacional fue acogido con división de opiniones por las centrales sindicales nacionales. Algunas estimaron que implicaba demasiadas concesiones al capitalismo, mientras que, en el otro extremo del espectro, otras pensaron que se inclinaba demasiado hacia el socialismo o reservaba demasiadas atribuciones a las delegaciones gubernamentales. En medio de ambas posturas varias organizaciones de trabajadores convinieron en tratar de hacer de la OIT un instrumento útil para amparar sus derechos y aspiraciones, aunque lamentando que las disposiciones del Tratado de Paz no llegasen a cumplir todos los objetivos que los sindicatos se habían fijado en las reuniones que celebraron durante la guerra. Respecto de la libertad sindical, por ejemplo, «mientras que el Tratado sólo reconocía el derecho de asociación 'para todos los fines que no sean contrarios a las leyes' (frase que podría facultar a los gobiernos para declarar ilegal el derecho de huelga), Berna [la última de las conferencias sindicalistas, celebrada en febrero de 1919] reclamaba la abolición de todas las leyes contrarias al derecho de asociación» (Alcock, 1971, pág. 36).

Los trabajadores tardaron algunos años en darse cuenta de que, en realidad, su avance hacia la libertad había recibido un notable impulso. Aunque figuraba en la Constitución, la frase «la afirmación del principio de la libertad

de asociación sindical» sólo aparecía en el preámbulo (Instituto de Reformas Sociales, 1919, pág. 28); pero poco a poco ese principio se fue fortaleciendo con la aplicación práctica. En 1944, «la libertad de expresión y de asociación» quedó recogida en la Declaración de Filadelfia como el segundo de cuatro «principios fundamentales sobre los cuales está basada la Organización» (OIT, 1998, pág. 22). Esta Declaración (ver *infra*) forma parte de la Constitución de la OIT, y a los Estados que han manifestado su aceptación de la misma se les considera comprometidos con el principio de libertad de asociación y sindicación, hayan o no ratificado un convenio sobre la materia. Por tanto, los trabajadores pueden considerar, con razón, que los resultados de la Comisión Gompers fueron un valioso punto de partida para la defensa de sus intereses.

Primeros instrumentos de la OIT relativos a la libertad sindical

En su tercera reunión, celebrada en 1921, la Conferencia Internacional del Trabajo tuvo ante sí una serie de informes relativos al trabajo en la agricultura, uno de los cuales trataba de la libertad sindical para los trabajadores de ese sector. El delegado gubernamental de Francia opuso una objeción de principio al debate de todos esos puntos y pidió que fueran retirados del orden del día, argumentando que «en el momento actual estas cuestiones deben ser tratadas desde el punto de vista nacional y no mediante legislación internacional» (OIT, 1921, pág. 39).

Afirmó también que su punto de vista lo compartía el «mundo agrícola francés», pero no indicó si esa expresión englobaba a los trabajadores y a los empleadores. La Conferencia no aceptó su propuesta y procedió a tratar los puntos del orden del día. Más tarde, un dictamen de la Corte Internacional de Justicia confirmó que la agricultura era un sector que incumbía a la OIT.

Al cabo, la Conferencia adoptó el Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11), un instrumento muy breve y sencillo cuya disposición sustantiva (artículo 1) dice:

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a asegurar a todas las personas ocupadas en la agricultura los mismos derechos de asociación y de coalición que a los trabajadores de la industria, y a derogar cualquier disposición legislativa o de otra clase que tenga por efecto menoscabar dichos derechos en lo que respecta a los trabajadores agrícolas.

El Convenio núm. 11 ha sido ratificado por un gran número de países, lo cual no asegura que los trabajadores de la agricultura disfruten efectivamente de los mismos derechos que los de la industria. En parte ello se debe a las dificultades inherentes a la dispersión de los trabajadores en pequeños grupos repartidos en miles de pequeñas explotaciones, donde es mucho más difícil realizar inspecciones de trabajo que en las ciudades. No obstante, el Convenio representó un primer paso en el proceso de extender la protección de los derechos de los trabajadores.

El segundo intento de la OIT de abordar la libertad sindical, en 1927, fracasó completamente, aunque de ese fracaso se extrajeron lecciones para el futuro. El orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo incluía el examen de un proyecto de cuestionario que había de dirigirse a los gobiernos con vistas a la adopción de un convenio en una reunión posterior.

Cuando se reunió la Comisión a la que la Conferencia encomendó este asunto, el presidente, monseñor W. H. Nolens (Países Bajos), con el apoyo del ponente, Arthur Fontaine (Francia), exhortó a los miembros a que se abstuvieran de entrar en debate sobre el fondo del asunto. En varias ocasiones se les recordó que su tarea consistía simplemente en examinar el proyecto de cuestionario, pero en vano. Surgieron diferencias de opinión sobre las posibles implicaciones de determinadas fórmulas; por ejemplo, si se iba a preguntar a los Estados Miembros si consideraban que los empleadores y los trabajadores debían tener el derecho de asociarse, ¿no debería también preguntárseles si debían tener derecho a no asociarse? Se votaron distintas redacciones de ésta y de otras preguntas. Por último, la Comisión recomendó que no se inscribiera el tema de la libertad sindical en un orden del día futuro de la Conferencia; el resultado de la votación en sesión plenaria fue de 28 votos a favor de su inclusión y 66 en contra.

De hecho, durante todos los trabajos de la Comisión el perfil de las votaciones mostró cuán inflexibles eran las posiciones de los respectivos grupos sobre varias de las cuestiones controvertidas. Una de éstas era el significado exacto de los «fines legales» a que debían ceñirse las actividades de los sindicatos. Los trabajadores en particular tenían muy presente el artículo 427 del Tratado de Paz de 1919, según el cual: «Entre dichos procedimientos y principios [...] de importancia particular y urgente [está] el derecho de asociación para todos los fines que no sean contrarios a las Leyes, así para los obreros como para los patronos» (Instituto de Reformas Sociales, 1919, pág. 26). Este grupo no deseaba que ningún convenio concretara qué era exactamente lo que se permitía a los sindicatos, por temor a que se interpretara que toda actividad no mencionada excedía de sus derechos. Sucesivas votaciones arrojaron los resultados siguientes, a favor y en contra: 24-12, 22-15, 19-16 y 18-17. Puesto que era improbable que una comisión tan dividida llegara a un pleno acuerdo sobre tema tan sustancial, el desenlace era de prever.

Aunque este episodio supuso un retroceso para la causa de la libertad sindical, el movimiento obrero no abandonó el asunto. Pero en la época de finales de los años veinte y principios de los treinta los sindicatos se vieron muy debilitados a consecuencia del resurgimiento general del desempleo y la pobreza, y tuvieron que atender otros problemas.

Como en 1914, el estallido de la guerra en 1939 planteó al movimiento sindical internacional tanto problemas como oportunidades. Numerosos trabajadores fueron movilizados para el servicio militar o civil, y la libertad individual se vio sometida a diversas restricciones, como la prohibición de hacer huelga. Por otra parte, algunos gobiernos descubrieron que los sindicatos podían ser un aliado inestimable para mantener la moral en la industria; por ejemplo, el líder del mayor sindicato del Reino Unido, Ernest Bevin, fue nombrado

ministro de Trabajo, y en muchas ocasiones acompañó al Primer Ministro, Winston Churchill, en sus visitas a ciudades, fábricas y puertos especialmente castigados.

A despecho de las dificultades de comunicación, las centrales sindicales realizaron esfuerzos ingentes por mantener el diálogo, actuación que fue apoyada por los gobiernos como manera de robustecer el buen entendimiento entre las potencias aliadas. Por supuesto, durante buena parte de la guerra, casi toda Europa y zonas de Asia y de África estuvieron bajo ocupación, y los contactos que se produjeron lo fueron en gran medida con refugiados de los países ocupados.

En Londres, el Congreso de Sindicatos Británicos (conocido por su acrónimo en inglés: TUC) trató de establecer un comité consultivo que reuniera a representantes del Consejo Central de la Confederación de Sindicatos de la URSS y de las centrales sindicales de los Estados Unidos, la Federación Estadounidense del Trabajo y el Congreso de Organizaciones Industriales (unidas actualmente en la AFL-CIO). La AFL rechazó la invitación del TUC, por lo que éste estableció dos comités, uno anglo-ruso y otro anglo-estadounidense. La importancia de este hecho saldrá a relucir cuando hablemos de las iniciativas sindicales que condujeron a la adopción del Convenio núm. 87 con el apoyo activo de las Naciones Unidas.

Apenas terminó la guerra en Europa, en mayo de 1945, el movimiento sindical internacional empezó a reconstituirse. Los SPI reanudaron sus conferencias y actividades con trabajadores de determinadas industrias, al tiempo que una conferencia de centrales sindicales nacionales convocada por el TUC (Londres, octubre de 1945) creaba la Federación Sindical Mundial (FSM), que agrupó a la mayoría de las centrales europeas junto con otras de Asia, América Latina y África. En América del Norte se unieron a la FSM el Congreso del Trabajo del Canadá y el Congreso de Organizaciones Industriales, mientras que la mayor y más antigua de las centrales, la Federación Estadounidense del Trabajo, declinó hacerlo. Por tanto, se contaba ya con el escenario para que las organizaciones de trabajadores reanudaran su plena participación en la labor de la OIT, a lo que contribuyó la adopción por la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Filadelfia en 1944 de la «Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo», que reafirmó los principios básicos de la OIT y los amplió en determinados ámbitos, especialmente en el económico y financiero. La Declaración de Filadelfia reforzó el compromiso de la OIT con los derechos de los trabajadores, entre ellos las libertades de expresión y de asociación y el derecho a la negociación colectiva². Quedaba así despejado el camino para la siguiente etapa, un nuevo convenio sobre los derechos sindicales.

² El texto íntegro de la Declaración figura como anexo a la Constitución de la OIT (OIT, 1998, págs. 22-24).

Las Naciones Unidas y la OIT

La Carta de las Naciones Unidas estipula que: «Los distintos organismos especializados establecidos por acuerdos intergubernamentales, que tengan amplias atribuciones internacionales [...], serán vinculados con la Organización [...]» (artículos 57 y 63). En noviembre de 1945, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una resolución que confirmaba el deseo de la OIT de establecer tal vinculación con las Naciones Unidas. Un acuerdo al efecto fue concluido y aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Conferencia Internacional del Trabajo.

En tal acuerdo, las Naciones Unidas «reconocen a la Organización Internacional del Trabajo como un organismo especializado competente para emprender la acción que considere apropiada, de conformidad con su instrumento constitutivo básico, para el cumplimiento de los propósitos expuestos en él», y las dos organizaciones acuerdan incluir en sus respectivos órdenes del día puntos propuestos por la otra (OIT, 1998, págs. 74 y 75).

En enero de 1947, la FSM dirigió una carta al Secretario General de las Naciones Unidas solicitando que en el orden del día del Consejo Económico y Social (ECOSOC) se incluyeran los siguientes puntos:

- las garantías para el ejercicio y el desarrollo de los derechos sindicales;
- la igualdad de derechos sociales para los trabajadores inmigrantes.

Poco después, la FSM envió otra carta al ECOSOC en la que le proponía un proyecto de resolución relativo al primero de estos puntos (el examen del segundo quedó aplazado a petición de la propia FSM) (OIT, 1947, págs. 135-138). En dicha carta se advertía que «ciertas intervenciones tienden en diversos países a destruir los fundamentos mismos del derecho sindical», se exhortaba a «hacer participar cada vez más a la colectividad en la dirección general de la economía» y se afirmaba que «la política social y económica debe ser determinada con la participación de los interesados, es decir, de los productores». El proyecto de resolución estaba formado por cinco cláusulas relativas al derecho sindical, la última de las cuales decía así: «El Consejo Económico y Social decide la creación de una Comisión de derecho sindical que vigilará de una manera permanente el respeto del derecho sindical. Cada vez que los principios antes mencionados sean violados, la Comisión procederá a realizar las informaciones necesarias y emitirá recomendaciones al Consejo Económico y Social sobre las medidas procedentes» (*ibíd.*, pág. 138).

A los pocos días, el ECOSOC recibió de la AFL una carta de fecha 12 de marzo con una memoria adjunta en la que se recordaba que el 20 de agosto de 1946 se había distribuido a los miembros del ECOSOC un documento que contenía un proyecto de «Declaración internacional de derechos». En él se contemplaban, entre otras cuestiones, los puntos principales planteados por la FSM en sus cartas al ECOSOC. En la memoria de la AFL se reproducía la Parte IV de dicho texto, que trataba de los derechos humanos fundamentales, las condiciones de trabajo y la libertad de asociación (OIT, 1947, págs. 138-140).

La AFL concluía su memorándum con un largo proyecto de resolución para su examen por el ECOSOC, que recomendaba, de conformidad con el

Acuerdo entre las Naciones Unidas y la OIT, que ésta se ocupara cuanto antes del problema de los derechos sindicales y elaborase proposiciones para tomar las medidas apropiadas (*ibíd.*, págs. 141 y 142).

Así pues, el ECOSOC se encontró con dos propuestas enfrentadas, una que le exhortaba a que tomara medidas y otra que recomendaba la remisión a la OIT de conformidad con el Acuerdo entre las Naciones Unidas y la OIT. Las dos eran de recibo, puesto que el ECOSOC, a petición de la Asamblea General de las Naciones Unidas, había reconocido por separado a la FSM y a la AFL, y había establecido buenas relaciones con ambas.

Sería difícil explicar por qué una organización internacional, la FSM, exhortaba al ECOSOC a ocuparse a fondo del tema de la libertad sindical, mientras una acreditada central nacional, la AFL, deseaba que el ECOSOC remitiera el asunto a la OIT, sin tener en cuenta la borrasca política que en aquel momento se cernía sobre el panorama internacional.

El debate celebrado en el ECOSOC, del que se hicieron eco más tarde la Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos, reveló lo dividida que estaba la opinión sobre unos problemas que eran esencialmente políticos. Los representantes de los países socialistas, liderados por la URSS, manifestaron su pleno apoyo a la FSM y a que el ECOSOC tomara medidas por sí mismo. Aunque el tono de las discusiones fue por lo general razonable y moderado, quedó patente la opinión de algunos miembros de que no podía confiarse en la equidad de la OIT para con los trabajadores, debido, sobre todo, a la presencia de representantes de los empleadores. Por otra parte, los portavoces de países «no socialistas» declararon su plena confianza en la OIT, basando sus argumentos en los logros obtenidos por ésta desde 1919 e invocando los artículos pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas y del Acuerdo Naciones Unidas-OIT.

Los debates en todos los organismos citados fueron largos, repetitivos y tediosos, pero el resultado nunca estuvo en duda. El ECOSOC decidió remitir el asunto de los derechos sindicales a la OIT por 15 votos contra 3, y rechazó las propuestas destinadas a que estableciera un procedimiento propio con tal fin. Si la votación hubiera arrojado el resultado opuesto, la OIT habría sufrido un duro golpe, con gran merma para su prestigio y eficacia.

Mientras se debatían las propuestas de la FSM y la AFL, la OIT, según lo previsto en su acuerdo con las Naciones Unidas, había estado representada por observadores tanto en Ginebra como en Nueva York. Ello resultaría ser de suma utilidad, entre otras cosas porque permitió a la Oficina tomar medidas en previsión de una decisión favorable del ECOSOC. Como quiera que éste, en su resolución final, solicitaba una pronta rendición de cuentas sobre las medidas adoptadas, la Conferencia Internacional del Trabajo examinó la cuestión de la libertad sindical en su 30.^a reunión, celebrada en 1947. La Comisión encargada del tema estuvo formada por expertos de alto nivel. El presidente fue David Morse (que resultó elegido Director General de la OIT al año siguiente y prestó grandes y distinguidos servicios hasta su jubilación en 1970). Varios de los demás delegados gubernamentales habían sido ministros o desempeñado altos cargos en la administración pública. Los representantes de los empleadores y de los trabajadores eran también personas ilustres, siendo muchos de ellos miem-

bros del Consejo de Administración de la OIT, y dos (Pierre Waline, de Francia, y Sir Alfred Roberts, del Reino Unido) elegidos con posterioridad vicepresidentes del Consejo de Administración y dirigentes, respectivamente, del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores.

La Comisión trató el tema de forma expeditiva, con una sola divergencia clara de pareceres. Como ya sucediera en los primeros años de la OIT, los empleadores propusieron que en la resolución (proyectada) sobre la libertad sindical y la protección al derecho de organización y de negociación colectiva se intercalaran, después de las palabras «derecho a afiliarse» (a organizaciones), las palabras «o a no afiliarse». Tras un vivo debate, el asunto se resolvió mediante una votación en la que se rechazó la enmienda de los empleadores (por 41 votos a favor y 50 en contra). El informe de la Comisión, que también contenía un proyecto de resolución para incluir la cuestión de la libertad de asociación en el orden del día de la 31.^a reunión de la Conferencia en 1948³, fue adoptado unánimemente por la Conferencia en sesión plenaria. Cabe decir que, si bien en 1998 se cumple verdaderamente el cincuentenario del Convenio núm. 87, pues fue adoptado en 1948, fue en la reunión de 1947 donde se hizo historia.

Por tanto, en julio de 1947 el Director General de la OIT, Edward Phelan, pudo informar con cierta satisfacción al ECOSOC de que la OIT había atendido su petición y, por decisión unánime de la Conferencia Internacional del Trabajo, había sentado los cimientos para la adopción de un convenio sobre la libertad sindical.

El ECOSOC celebró otra serie de debates, en todo semejantes a los de un período de sesiones anterior, y aprobó sin sorpresas, por 15 votos contra 2 y una abstención, una resolución en la que tomaba nota del informe de la OIT y manifestaba su satisfacción por las medidas adoptadas. Pero la resolución no se limitaba a eso: reconocía los principios proclamados por la OIT, pedía a ésta que prosiguiera sus esfuerzos a fin de adoptar uno o varios convenios, y quedaba a la espera del informe que emitiría en su momento la Comisión de Derechos Humanos sobre los puntos que fuera conveniente incorporar a la Carta (o Declaración) de Derechos Humanos.

El ECOSOC también remitió el informe de la OIT a la Asamblea General, que se reunía en Nueva York en el otoño de 1947, lo que provocó nuevos y prolongados debates en comisión y en plenaria, cuyo fruto fue la adopción de una resolución en la que se reconocía el principio del derecho de libertad de asociación para los trabajadores y se recomendaba que la OIT acometiera urgentemente, en colaboración con las Naciones Unidas, el estudio de mecanismos de control para la protección de los derechos sindicales y de la libertad de asociación (Naciones Unidas, 1947, págs. 441 y 442). Las siguientes palabras del informe que se presentó a la Conferencia Internacional del Trabajo al año siguiente indicaban lo importante que estos acontecimientos habían sido para la OIT: «La Conferencia notará con satisfacción, sin duda, que la colaboración

³ Para ser objeto de simple discusión solamente, procedimiento raro tratándose de un asunto de importancia capital.

particularmente fecunda entre la Organización de las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo ha quedado establecida a propósito de un asunto de vital importancia, tanto para los gobiernos como para los trabajadores y los empleadores de todos los países del mundo» (OIT, 1948, pág. 7).

La adopción del Convenio núm. 87

Dado que la Conferencia Internacional del Trabajo, en su 30.^a reunión (1947), había decidido inscribir en el orden del día de su siguiente reunión general las cuestiones de la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, los preparativos de estos asuntos estaban ya bastante avanzados cuando se debatían en la Asamblea General y en el ECOSOC.

Un resumen de lo tratado en la reunión de 1947, junto con un cuestionario en el que se pedían las opiniones de los gobiernos sobre posibles actuaciones ulteriores de la OIT, fue remitido a todos los Miembros. Basándose en sus respuestas, la Oficina preparó un informe según el cual una gran mayoría se inclinaba por la adopción de uno o más convenios, y en el que se esbozaban los nuevos instrumentos posibles. En la 31.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (San Francisco, junio-julio de 1948) se encargó a una comisión que se ocupara del tema de la «libertad de asociación y la protección del derecho de sindicación». Una vez más, la Comisión fue de alto nivel, presidida esta vez por James Thorn (delegado gubernamental de Nueva Zelanda), siendo uno de los dos ponentes, como antes, el veterano sindicalista Léon Jouhaux (delegado de los trabajadores franceses).

En conjunto, los trabajos de la Comisión discurrieron sin tropiezos, con concesiones de todas las partes para alcanzar el consenso. Sin duda los comisionados tenían muy presente el firme apoyo manifestado por la Asamblea General al trabajo que la OIT era llamada a desempeñar y deseaban conseguir un resultado positivo. Aun así, hubo puntos de claro desacuerdo, algunos de los cuales tuvieron que resolverse mediante votación. Los delegados gubernamentales de dos Estados de Europa oriental propusieron que se suprimiera la palabra «empleadores» del texto presentado por la Oficina, de modo que el Convenio ampararía sólo los derechos de los trabajadores. Esto era claramente inaceptable para la mayoría de los miembros empleadores, que en este punto fueron apoyados por los miembros trabajadores y por la mayoría de los miembros gubernamentales. La supresión propuesta fue rechazada por 6 votos a favor, 101 en contra y una abstención. Posiblemente como contrapartida, los empleadores no reintrodujeron su enmienda de 1947 de añadir «o a no afiliarse» después de las palabras «derecho a afiliarse». El proyecto de convenio de la Oficina, basado en las respuestas de los gobiernos previas a la Conferencia, fue adoptado por la Comisión sin cambios sustanciales.

El informe de la Comisión fue adoptado por mayoría abrumadora en la sesión plenaria de la Conferencia Internacional del Trabajo. Contenía el texto íntegro de lo que, a su debido tiempo, pasó a ser el Convenio núm. 87. En el presente contexto merece la pena mencionar dos intervenciones en sesión plenaria. Léon Jouhaux declaró: «[...] quisiera decir que los representantes de los

trabajadores votaremos a favor del convenio, pero no sin ciertas reservas» (OIT, 1950, pág. 216). A continuación explicó que el nuevo Convenio no iba lo bastante lejos en algunos aspectos y que se había atribuido demasiado peso a la soberanía nacional, lo que, en su opinión, era un anacronismo. Louis Cornil (Bélgica), ponente por parte de los empleadores, expresó los puntos de vista de su grupo: «Empleadores y trabajadores hicieron posible este convenio. Las importantes concesiones hechas de una parte y de otra muestran una conciencia de reciprocidad que nunca se había revelado antes de una manera tan evidente» (OIT, 1950, pág. 217).

Estas observaciones, y otras de los miembros gubernamentales, sugieren que había un sentimiento generalizado de que el nuevo Convenio sería un hito en la historia de la OIT. Probablemente estos miembros no se dieron cuenta de que, al adoptar el Convenio núm. 87, también estaban formulando elementos clave de lo que habría de convertirse en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

¿Qué tiene de especial el Convenio núm. 87? Ser Miembro de la OIT implica aceptar formalmente las obligaciones estipuladas en su Constitución, la cual comprende su propio Preámbulo y la Declaración de Filadelfia; el principio de libertad sindical está incorporado en ambos.

Lo que el Convenio núm. 87 hace es traducir ese principio en derechos sustantivos que puedan cobrar fuerza jurídica y llevarse a la práctica. No tendría ninguna utilidad ampliar en este punto esos derechos, pues los tres artículos sobre libertad sindical son claros, concisos y fácilmente comprensibles para todos. La Parte II, titulada «Protección del derecho de sindicación», es más concisa todavía y consta de una sola oración; pero debería tenerse en cuenta que la Conferencia de 1948 inscribió en el orden del día de la 32.^a reunión (1949) el asunto del «Derecho de sindicación y de negociación colectiva», a raíz de la cual se adoptó en 1949 el Convenio núm. 98, del mismo título. Estos dos instrumentos se consideran normalmente como un todo.

Lo que era digno de resaltar en el Convenio núm. 87 era el tono inequívoco de su exposición de los derechos de los trabajadores (y de los empleadores). Desde el punto de vista de los trabajadores de las fábricas, de la agricultura, de la minería o de la mar, sus artículos son breves, de fácil comprensión y desprovistos de jerga jurídica, y ésa es una de las razones de que hayan sido reproducidos en todos los países del mundo donde existen sindicatos y de que constituyan un elemento esencial en casi todos los cursos de educación obrera.

Derechos sindicales y derechos humanos

No es casual que en 1998 se cumpla el quincuagésimo aniversario de la adopción tanto del Convenio núm. 87 de la OIT como de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Los tres años que siguieron al final de la Segunda Guerra Mundial fueron un período de intensa actividad en este campo. En junio de 1945, antes incluso de que la guerra hubiera tocado a su fin, los derechos humanos fueron un punto esencial de la Conferencia de las Naciones Unidas para la Organización Internacional, en la que parti-

ciparon estrechamente muchas organizaciones no gubernamentales y que culminó en la decisión de fundar las Naciones Unidas. En la fachada del hotel Fairmont de San Francisco, donde se celebró aquella histórica reunión, una placa da testimonio de la colaboración de cuarenta y dos organizaciones no gubernamentales (entre ellas varios sindicatos), lo que tuvo su particular reflejo en las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas relativas a los derechos humanos y a la consulta con asociaciones extraoficiales. Como ya hemos señalado, en 1946 la Federación Estadounidense del Trabajo redactó su propio proyecto de Declaración internacional de derechos y lo presentó a las Naciones Unidas. Por tanto, en 1948 se dio la convergencia de varias actividades simultáneas en las que intervenían la OIT, la Asamblea General, el ECOSOC y la Comisión de Derechos Humanos. En todo el proceso hubo un intercambio casi permanente de observadores, de manera que los textos de los dos documentos principales que ahora nos interesan difieren sólo en detalles de redacción allí donde hacen referencia a los derechos de los trabajadores.

En una reciente publicación de la OIT (Swepston, 1998) se encontrará un análisis comparativo de los textos. En lo relativo a los derechos sindicales, el párrafo 4 del artículo 23 de la Declaración dice⁴: «Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses». El Convenio núm. 87 es más explícito e incluye los correspondientes derechos de los empleadores, pero la idea que subyace a ambos textos es exactamente la misma. Cabe señalar de paso que Eleanor Roosevelt, quien presidía entonces la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en una de las sesiones de ésta demostró su interés por los derechos sindicales al decir que, como afiliada de un sindicato estadounidense, tenía derecho a expresar una opinión.

Valor del Convenio núm. 87 para los trabajadores

Calibrar la eficacia de los convenios ha constituido un propósito permanente de la OIT desde su fundación en 1919. En el caso del Convenio núm. 87, al ser el que trata del derecho más fundamental de los trabajadores y de los empleadores, la atención prestada ha sido particularmente intensa.

En un nivel, la Constitución de la OIT prescribe que los Miembros elaboren una memoria anual sobre las medidas adoptadas para dar efecto a las disposiciones de los convenios que hayan ratificado⁵. Resumidas, esas memorias se presentan a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, cuyo informe se traslada a la comisión tripartita encargada del mismo tema en la reunión anual de la Conferencia Internacional del Trabajo, que, a su vez, rinde informe a la sesión plenaria.

⁴ El texto íntegro de la Declaración Universal de Derechos Humanos también figura en el anexo II al presente número de la *Revista Internacional del Trabajo*.

⁵ Al 30 de junio de 1998, el Convenio núm. 87 había sido ratificado por 122 Estados Miembros, y el Convenio núm. 98, por 138 (Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, OIT).

La Comisión de Expertos tiene otro cometido, consistente en examinar a fondo hasta qué grado los componentes de la OIT, en su conjunto, cumplen los convenios y recomendaciones, y en publicar cada año un informe general relativo a un tema concreto. En vista de la importancia de los derechos de los empleadores y de los trabajadores, el Consejo de Administración de la OIT pide a la Comisión de Expertos que examine la aplicación de los instrumentos que tratan de la libertad sindical con más frecuencia que cualquier otro tipo de convenios y recomendaciones. Existe, pues, un seguimiento continuo de la eficacia del Convenio núm. 87 y del Convenio núm. 98, y ya se dispone de un volumen sustancial de información fáctica y de observaciones de la Comisión sobre el asunto, todo el cual ha sido examinado por la Conferencia Internacional del Trabajo.

En este quincuagésimo aniversario de la adopción del Convenio núm. 87 sería agradable poder concluir que la existencia del Convenio y el minucioso dispositivo creado para asegurar su cumplimiento (un elemento clave del cual se describirá más adelante) han producido una mejora universal de los derechos sindicales. Lamentablemente, no es así. En 1983, la Comisión de Expertos, en su quinto estudio general acerca de la libertad sindical y el derecho de sindicación y de negociación colectiva, describía como sigue la situación mundial:

La Comisión ha podido comprobar con satisfacción que en algunos países, gracias a profundos cambios políticos, se han reconocido o restablecido globalmente las libertades fundamentales y los derechos sindicales, mientras que en otros ciertas mejoras legislativas han incrementado la conformidad de las leyes nacionales con los principios y normas de los convenios. No obstante, observa con preocupación que en otros países la situación no ha evolucionado o bien ha empeorado aún, y que la legislación, la práctica, o ambas a la vez, no corresponden a las exigencias de los convenios.

Esto último se ve confirmado por el alarmante aumento del número de casos sometidos al Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración en el curso de los últimos años [...] (OIT, 1983, párrafos 413 y 414).

El Comité de Libertad Sindical fue establecido por el Consejo de Administración en 1951 y lo componen nueve miembros: tres en representación de los gobiernos, tres empleadores y tres trabajadores, bajo una presidencia independiente. A mediados de 1998, el Comité había examinado 1.972 casos, presentados principalmente por sindicatos que denunciaban violaciones de los principios de libertad sindical. La gravedad de las denuncias abarca un amplio espectro: desde entorpecer actividades tan normales como la celebración de reuniones sindicales hasta cerrar publicaciones o la detención arbitraria, el encarcelamiento sin juicio, los malos tratos, las torturas, las ejecuciones y las «desapariciones» de dirigentes sindicales. Se investiga la queja siempre metódicamente; se invita al gobierno a que exponga su versión de los hechos denunciados, y, en los casos graves, la OIT, con la conformidad del gobierno afectado, puede enviar a un representante para hacer averiguaciones sobre el terreno, lo que en ocasiones implica entrevistar a personas que están detenidas o en prisión. En contadas ocasiones, el Consejo de Administración ha transmitido la queja a la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad

Sindical, organismo establecido en 1950 mediante acuerdo entre la OIT y el ECOSOC. Se recordará que en 1947 la Asamblea General exhortó a la OIT no sólo a que estudiara la elaboración de normas sobre los derechos de los trabajadores, sino a que estableciera con carácter de urgencia los dispositivos necesarios para velar por que tales normas se aplicaran en la práctica. Si a la Comisión de Expertos le preocupa que en algunos países la situación no haya cambiado en el curso de los años, esa inquietud no es menor en los tres grupos constituyentes de la OIT.

Comprendiblemente, son los trabajadores quienes creen tener mayor motivo de preocupación. Durante dos siglos y medio, ellos y sus predecesores han luchado por la libertad de sindicarse para su propia defensa, sufriendo a menudo penosas consecuencias. Ahora disponen de una organización internacional cuyos miembros han acordado libremente regirse por determinados principios, incluido el del respeto a la libertad sindical. Al ratificar el Convenio núm. 87, la gran mayoría de los países han aceptado expresa y solemnemente la obligación de garantizar en la práctica esos derechos, y sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados por tantas personas en el curso del último medio siglo, la labor del Comité de Libertad Sindical, lejos de disminuir, va en aumento.

Los informes más recientes del Comité contienen una lista de alegaciones sobrecogedora. Entre ellas figuran la prohibición de reuniones sindicales, leyes contrarias a los sindicatos, despidos por afiliación sindical, transgresión de los derechos normales de los trabajadores agrícolas y domésticos, y un número elevado de casos extremos en que se denuncian malos tratos, asesinatos y «desapariciones» de dirigentes sindicales.

Podría argumentarse que la actual sociedad de la información amplifica los hechos denunciados. Tal vez la vida era igual de cruel hace un siglo o dos, pero entonces las comunicaciones eran escasas y las víctimas no eran oídas, mientras que hoy una violación grave de los derechos humanos puede ser fácilmente publicada en la prensa o transmitida por televisión al día siguiente, o incluso en directo. La simple observación confirma que este argumento no carece de peso. Aun así, la situación es incompatible con todo lo que representa la OIT; la justicia social para todos sigue siendo un sueño lejano.

También es probable que ciertas tendencias económicas y sociales impidan progresar hacia el logro de los altos ideales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Los trabajadores son muy conscientes de los peligros que encierran esos dos males gemelos que son, a su parecer, la descentralización y la desreglamentación. En muchas esferas de la política y de la economía los gobiernos ejercen cada día menos poder, por lo que incumplen su responsabilidad de procurar el bienestar y la protección de sus ciudadanos. A esto se suma el enorme aumento del número de empresas multinacionales y de su poder, que en el caso de algunas es superior al de los gobiernos en cuyos países actúan. Estas tendencias merman considerablemente la fuerza de los sindicatos de trabajadores. En algunos casos han tratado de contrarrestar ese estado de cosas organizándose internacionalmente, de modo que los trabajadores de una misma multinacional en diversos países presenten un frente unido; pero se trata de una lucha desigual.

En los últimos años ha surgido una corriente que critica el proceso entero de elaboración de normas en la Conferencia Internacional del Trabajo. Un grupo significativo de delegados gubernamentales ha sugerido que las normas de la OIT tienen un efecto adverso sobre las políticas económicas, sobre todo en los países en desarrollo. Los delegados empleadores no han tardado en hacerse eco de esa preocupación; de manera casi invariable, cualquier propuesta de nuevo convenio encuentra la oposición de los empleadores, que prefieren con mucho los términos menos estrictos de una recomendación. Esta tendencia se ha reforzado por el hecho de que las organizaciones de empleadores y de trabajadores en cuanto tales no estén representadas en el antiguo GATT, convertido ahora en Organización Mundial del Comercio. Se trata de una dificultad más que obstruye el camino hacia una elaboración de normas eficaz.

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se enfrenta a problemas de naturaleza parecida; algunos gobiernos, habiendo aceptado la Declaración Universal de Derechos Humanos y habiendo, en algunos casos, ratificado las diversas convenciones de las Naciones Unidas que emanan de aquélla, sostienen no obstante que las denuncias por vulneración de los derechos humanos constituyen una afrenta a la soberanía nacional. Visto bajo esa luz, el aparente fracaso de la OIT en conseguir la aplicación mundial del Convenio núm. 87 refleja una tendencia más general a desandar lo andado en materia de derechos humanos.

En tal ambiente, los trabajadores que participan en la labor de la OIT se ven obligados a seguir luchando contra todos los que amenazan la libertad sindical. No puede negarse que el Convenio núm. 87 y, en concreto, la labor del Comité de Libertad Sindical han resultado ser defensas de incalculable valor contra la injusticia social: en cincuenta años, se ha logrado mucho en cuanto a liberar a personas injustamente encarceladas, levantar las restricciones impuestas a la actividad sindical legítima o revocar penas de muerte. Las leyes de más de la mitad de los países miembros han sido redactadas o modificadas de conformidad con las normas de la OIT, incluido el Convenio núm. 87. De todo ello hay que felicitarse. Pero no se puede esperar que los trabajadores estén satisfechos mientras que tantos de sus colegas se ven privados de sus derechos y sometidos a malos tratos, hasta el punto de que algunos se hayan quitado la vida al verse privados de la libertad. Todo parece indicar que la agenda del Comité de Libertad Sindical seguirá estando muy cargada durante muchos años.

Este año, los trabajadores procurarán que este cincuenta aniversario se celebre en todo el mundo amplia y memorablemente, pero no habrá motivo para bailar de alegría.

Bibliografía citada

- Alcock, Anthony. 1971. *History of the International Labour Organisation*. Basingstoke, Macmillan.
- Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración de la OIT. 1993. *The ILO towards the 21st century*. Ginebra, inédito. Noviembre.
- Instituto de Reformas Sociales de España. 1919. *Organismo permanente para la legislación internacional del trabajo. (Datos y antecedentes sobre las deliberaciones de la Conferencia de la paz y la Conferencia internacional de Washington. Octubre, 1919.)* Madrid.
- Naciones Unidas. 1947. *Documentos oficiales del segundo período de sesiones de la Asamblea General. Sesiones Plenarias de la Asamblea General*. Vol. I, Actas taquigráficas, 16 de septiembre-29 de noviembre de 1947. Nueva York.
- OIT. 1921. *Record of Proceedings*, Conferencia Internacional del Trabajo, 3.^a reunión, 3.^a sesión, Ginebra, 1921, vol. 1. Ginebra.
- . 1947. *Libertad sindical y relaciones de trabajo*. Informe VII, Conferencia Internacional del Trabajo, 30.^a reunión, Ginebra, 1947. Ginebra.
- . 1948. *Libertad de asociación y protección del derecho de organización*. Informe VII, Conferencia Internacional del Trabajo, 31.^a reunión, San Francisco, 1948. Ginebra.
- . 1950. *Actas de las Sesiones*, Conferencia Internacional del Trabajo, 31.^a reunión, 15.^a sesión, San Francisco, 1948. Ginebra.
- . 1983. *Estudio general acerca de la aplicación de los convenios sobre la libertad sindical y sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva*. Informe III (Parte 4B), Conferencia Internacional del Trabajo, 69.^a reunión, Ginebra, 1983. Ginebra.
- . 1998. *Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo*. Ginebra.
- Shotwell, James T. (director). 1934. *The origins of the International Labor Organization*. Vol. I: *History*. Vol. II: *Documents*. Nueva York, Columbia University Press.
- Swepston, Lee. 1998. *The Universal Declaration of Human Rights and ILO standards: A comparative analysis on the occasion of the 50th Anniversary of the Declaration's adoption*. Ginebra, OIT.