

CAPÍTULO IV

CONVENIOS INTERNACIONALES DEL TRABAJO, RECOMENDACIONES Y RESOLUCIONES DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, RELATIVOS A LOS DERECHOS HUMANOS Y A LA LIBERTAD SINDICAL

1. Los principios, criterios y normas de la Constitución de la OIT sobre los derechos humanos en general y la libertad sindical en particular, han sido reafirmados, precisados o desarrollados en diversos convenios, recomendaciones y resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo.

La naturaleza jurídica de estos varios tipos de instrumentos, como ya hemos visto, es diferente. Mientras que los convenios crean deberes concretos a cargo de los Estados que los han ratificado y en este sentido pueden, al desarrollar el texto constitucional, ir más allá de las obligaciones que impone la Constitución, las recomendaciones contienen sólo criterios para guiar, orientar y aconsejar a los Estados, ya sea para cumplir mejor con los preceptos constitucionales o para aplicar las obligaciones aceptadas en los convenios que han ratificado. En cuanto a las resoluciones de la Conferencia, que no tienen una naturaleza jurídica determinada por la Constitución,⁶² aunque un procedimiento particularísimo para su adopción ha sido establecido en el reglamento de la Conferencia (artículo 17), su valor radica en que expresan el querer de la mayoría de la Conferencia General; no crean obligaciones concretas a cargo de los Estados, pero son la manifestación del punto de vista del órgano más representativo de la OIT en un determinado momento. De aquí su importancia, que depende además, de otros factores como por ejemplo la mayoría que las adoptó o el consenso que permitió tomarlas.⁶³

2. Los convenios de la OIT son, por razón de la materia que regulan, instrumentos internacionales destinados a obtener el respeto y la observancia por los Estados que los ratifican de ciertos derechos económicos y sociales concebidos en el marco general de los derechos de la persona humana. El cuerpo de normas, resultante de los convenios aprobados hasta hoy, que constituye un verdadero Código Internacional del Trabajo, aunque dirigido esencialmente a la definición, defensa y promoción de los derechos del trabajador, es un sistema fundado en la idea general de la necesidad de la protección y regulación internacional de los derechos económicos y sociales

de todos los seres humanos. De aquí que aunque todo el sistema de la OIT puede, desde cierto punto de vista restrictivo, considerarse un desarrollo del "derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias", afirmado por el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ya en vigencia, es posible también concebirlo desde un enfoque más general y, en este sentido, puede decirse que prácticamente todos los derechos económicos y sociales y, directa o indirectamente muchos derechos civiles y políticos, han sido objeto de regulación por los convenios internacionales del trabajo.⁶⁴

Pero algunos de estos convenios por su naturaleza o por su generalidad tienen una más directa relación con los derechos de la persona humana.

Es a ellos que nos referimos en particular, de manera muy somera, reiterando lo antes dicho en el sentido de que todos los convenios aprobados se relacionan con la cuestión de los derechos del trabajador, y en consecuencia del ser humano. Es necesario señalar que como consecuencia de la universalidad de la Organización y del principio actual de la coexistencia, que supone la necesaria convivencia de Estados con sistemas políticos, económicos y sociales diversos, la aplicación de los convenios ratificados debe tener en cuenta estos extremos y, sin desnaturalizar sus preceptos, atender a estas diferentes realidades.⁶⁵

3. Entre los convenios internacionales del trabajo de especial relevancia con respecto a los derechos humanos en general, hay que destacar los números 29 de 1930 y 105 de 1957 sobre trabajo forzoso. El segundo de los cuales prevé la supresión del trabajo forzoso en cinco categorías de casos y especialmente "como medio de coerción o de educación política o como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas o por manifestar oposición ideológica al orden político, social o económico establecido".⁶⁶

El Convenio número 29 ha sido ratificado por veintidós Estados latinoamericanos: Argentina, Barbados, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

El Convenio número 105, a su vez, está ratificado por veintitrés de los Estados de América Latina: Argentina, Barbados, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

En materia de igualdad de oportunidades y de trato el Convenio número 111 sobre discriminación de 1958, constituye un texto que ha servido de fundamento a los adoptados en materia análoga por las Naciones Unidas y la UNESCO.⁶⁷ Este texto de la OIT, a su vez, culmina un proceso iniciado

contra la discriminación en la remuneración con el Convenio número 100 de 1954.⁶⁸

El Convenio número 100 tiene estas diecisiete ratificaciones latinoamericanas: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, Panamá, Perú y República Dominicana.

El Convenio número 111 fue ratificado por quince países de Latinoamérica: Argentina, Barbados, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.

4. Dos convenios han sido adoptados por la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo, referentes, en forma directa, a la libertad sindical, el número 87, adoptado por la Conferencia en 1948 y el número 98, aprobado por la Conferencia en el año 1949.⁶⁹

El primero, titulado "Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación", ha sido ratificado hasta 1976 por ochenta Estados y el número 98, "Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva", lo ha sido, a igual fecha, por noventa y tres Estados.

El Convenio número 87 fue ratificado hasta hoy, en América Latina, por dieciséis Estados: Argentina, Barbados, Bolivia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

El Convenio número 98 ha tenido las siguientes dieciséis ratificaciones de Estados latinoamericanos: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.^{69 bis}

Si se quisiera resumir el contenido y la relación recíproca entre estos dos convenios, que son independientes entre sí, podría decirse que, en cuanto a la libertad sindical, y en términos generales, el Convenio número 87 garantiza la libertad sindical contra la injerencia del Estado, mientras que el número 98 la garantiza contra la injerencia del empleador.

5. Es evidente que los Convenios números 87 y 98 constituyen desarrollos normativos del principio constitucional de la libertad sindical. En tal sentido, algunas de sus disposiciones pueden constituir una interpretación del principio constitucional, interpretación que por el hecho de que los dos convenios están en vigencia, han sido ratificados por un gran número de Estados y han servido de base a múltiples resoluciones de la Conferencia, tiene una especial relevancia.

Pero al mismo tiempo, es preciso tener en cuenta que los convenios internacionales del trabajo no obligan estrictamente más que a los Estados que

los han ratificado. Es decir, que todo aquello que los convenios estatuyen y que va más allá de lo que sirve para interpretar los conceptos a que estrictamente se refieren el Preámbulo y la Declaración de Filadelfia, no es una obligación más que para los Estados que los han ratificado.

Con respecto a los Estados que no han ratificado esos dos convenios, no puede pretenderse que, por la vía de la invocación del necesario respeto de los principios constitucionales, se quiera imponerles el cumplimiento de normas de convenios no ratificados, cuyo contenido va mucho más allá de la reafirmación y de la genérica definición y desarrollo del principio constitucional.

Por ello, en lo que se refiere a la libertad sindical, es preciso considerar, con cuidadosa atención, la distinta situación de los países que han ratificado y de los que no han ratificado los convenios 87 y 98.

En cuanto a los primeros, obligados al cumplimiento de los dos convenios y sometidos a los correspondientes mecanismos de control, el sistema que están obligados a respetar es mucho más estricto y preciso que el aplicable a los que no los han ratificado.

Esta estrictez, sin embargo, no puede hacer olvidar la necesidad de tener en cuenta el principio de la universalidad de la OIT y, en consecuencia, la posibilidad de la existencia de diversos sistemas de organización sindical. Si bien no es admisible que se apliquen criterios distintos para juzgar la compatibilidad de los diversos regímenes sindicales con el principio constitucional de la libertad sindical y con los dos convenios citados⁷⁰ no es menos cierto que el criterio aplicable —que tiene que ser general, igualitario y uniforme— debe buscar la aplicación y el respeto del principio de la libertad sindical, teniendo en cuenta la necesaria diversidad de los sistemas nacionales, consecuencia ineludible del principio de la universalidad.

Es útil recordar que entre los Estados que han ratificado los dos convenios se encuentran algunos con sistemas tan disímiles y hasta opuestos como pueden haber sido el de la Grecia de los coroneles y la URSS. Los problemas que esto ha provocado han sido y son grandes. En el caso de Grecia los antecedentes de la cuestión, en especial el informe emanado de la Comisión de Encuesta designada el 6 de marzo de 1969, de acuerdo con el régimen del artículo 26 de la Constitución, es del más alto interés para la comprensión de los derechos y deberes de los Estados partes de los convenios y del concepto que de ellos se deriva respecto del principio de la libertad sindical.⁷¹ En el caso de la URSS, Estado que no acepta la competencia del Comité de la Libertad Sindical y respecto del que no existe, en consecuencia, jurisprudencia del Comité, los problemas de cumplimiento de los Convenios números 87 y 98 han sido y son muy grandes.⁷²

En cuanto a Portugal, que sólo ha ratificado el convenio número 98, el Comité de Libertad Sindical se ha ocupado reiteradamente de la ardua cues-

tión de la compatibilidad del antiguo sistema sindical portugués, con los criterios del referido convenio y los principios constitucionales tal como resultan de la interpretación que de ellos da el Comité.⁷³

Esta diversidad de situaciones, de la que los casos citados son un ejemplo, demuestra no sólo que incluso entre los países que han ratificado los convenios es posible la existencia de sistemas sindicales diversos, de acuerdo con su diferente organización política, económica y social, sino también la necesidad de que la interpretación de las normas de estos tratados deba ser hecha en forma tal que, respetándose la esencia de ellos y la salvaguarda esencial de la libertad, se contemple, se canalice y se salvaguarde, la multiforme diversidad que, hoy por hoy, es la consecuencia ineludible de la universalidad de la OIT.

6. En lo que se refiere a los Estados que no han ratificado los dos convenios, obligados también al respeto del principio de la libertad sindical y a las consecuencias que de ello se derivan,⁷⁴ no se puede, con el argumento de que constituye consecuencias necesarias del principio de la libertad sindical, pretender aplicarles las normas particulares de los dos convenios citados, fuera de aquéllas que se limitan a desarrollar este principio constitucional.⁷⁵ Si ello se hiciera, se violaría otro principio constitucional también fundamental: el de que los Estados sólo están obligados por las convenciones que ratifican, ratificación que, aunque deseable, no es desde un punto de vista jurídico obligatoria.

Algunas de las normas de los Convenios números 87 y 98 constituyen disposiciones que establecen, en forma específica, normas relativas de la libertad sindical, que no se derivan, necesaria y universalmente, de la Constitución. Es por ello que hay que ser muy cuidadoso en esta materia, evitando que por la vía de la aplicación extensiva, indiscriminadamente hecha, de principios que se pretende que son generales, sin analizar y sopesar cuidadosamente la cuestión, se pueda llegar a soluciones contrarias al sistema constitucional de la OIT e incompatibles con la esencia misma del derecho internacional actual.

El día que se incorporen, como se ha propuesto, a la Constitución de la OIT algunas de las soluciones concretas de los Convenios 87 y 98 y estas enmiendas entren en vigencia, la cuestión será distinta.⁷⁶ El hecho mismo de que la Conferencia en su resolución del 9 de julio de 1964 sobre la libertad sindical, haya invitado al Consejo a estudiar la posibilidad de incluir en la Constitución de la OIT determinados criterios incluidos en los convenios, demuestra, a *contrario sensu*, que esas soluciones no se encuentran actualmente recogidas en la Constitución y que no es posible, deducirlas y pretender aplicarlas por vía interpretativa.

El caso de España,⁷⁷ que no ha ratificado como tantos otros Estados,

incluso Estados Unidos, los dos convenios, es particularmente destacable a este respecto, ya que muchos de los malentendidos existentes derivan del hecho de que se ha pretendido, por vía interpretativa, aplicarle criterios recogidos en convenios que, de acuerdo con su derecho, no ha ratificado, así como de la circunstancia de que la terminología utilizada por la legislación española, en especial los términos sindicatos, organización profesional, etc., no coincide con la usada generalmente en el derecho comparado y en los convenios de la OIT. El empleo de las mismas palabras para referirse a situaciones distintas ha creado y crea múltiples confusiones.

Por el momento el tema es particularmente delicado y es preciso evitar que, invocando el necesario y loable respeto del principio de la libertad sindical, se quiera imponer por vía lateral e indirecta, sin el consentimiento de los Estados, violando el principio de la universalidad, no ya un desarrollo del principio constitucional de la libertad sindical, sino soluciones específicas recogidas en los convenios y que sólo pueden aplicarse a los Estados que los han ratificado.

Se pretende también que por el hecho de que los Convenios números 87 y 98 han sido ratificados respectivamente por 85 y 103 Estados, ellos “tienden, natural y lógicamente” a ser considerados como una norma por la que es juzgado el mundo entero en un proceso semejante al de la acción del derecho consuetudinario en cada país.⁷⁸ Esta idea debe tomarse con gran cuidado, no sólo porque el número de las ratificaciones, sobre todo en el caso del Convenio número 87, no demuestra una aceptación unánime o universal ya que ha superado apenas la mitad del número actual de los Estados miembros de la OIT, sino porque además, no puede asimilarse a la creación del derecho consuetudinario la existencia de normas, como las de los convenios citados, respecto de cuya vigencia y obligatoriedad no existe la necesaria *opinio juris*. Las demostradas diferencias existentes y el alto número de no ratificaciones, en ejercicio de un derecho soberano de los Estados, demuestran que esa *opinio juris* no existe en forma alguna y que no hay razón para considerar esas normas como parte del derecho internacional general y, por ende, como patrón de medida o criterio de comparación.

Con similares reservas —ya que se trata, en esencia, de la adopción de un criterio prácticamente igual—, es preciso considerar la afirmación, hecha reiteradamente por el Comité de la Libertad Sindical, de que, en el caso de los Estados que no han ratificado los convenios sobre la libertad sindical, el Comité debe igualmente orientarse en su tarea, “por las disposiciones pertinentes aprobadas por la Conferencia y codificadas en el Convenio número 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, y en el Convenio número 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, debiéndolos tomar como criterios de comparación al examinar las alegaciones específicas”.

La aceptación, indiscriminada y absoluta de este punto de vista, conduce al absurdo de tomar como pauta de comparación las soluciones aceptadas en los convenios, juzgando como elemento negativo los criterios nacionales que no se adapten a estos puntos de referencia comparativa. La consecuencia es que el derecho soberano de los Estados de ratificar o no, queda reducido a una operación sin sentido y sin trascendencia alguna.

7. Muchas recomendaciones aprobadas por la Conferencia se vinculan directamente, al igual que múltiples convenios, con la cuestión derechos humanos y de su protección. Pero del mismo modo que en el caso de los convenios, puede decirse que todas las recomendaciones se relacionan, en una u otra forma con el problema general de la declaración, definición y promoción de los derechos de la persona humana, en especial de los derechos económicos y sociales.

Cuando se aprobaron los Convenios números 87 y 98 no se adoptaron recomendaciones en materia de libertad sindical. En cambio en materia de discriminación se aprobaron las recomendaciones 90 y 111 y en casi todas las otras materias relativas al derecho al trabajo, condiciones de trabajo, trabajo de menores y trabajo de mujeres, una recomendación paralela existe al lado de cada uno de los convenios pertinentes.

8. En cuanto a las resoluciones de las Conferencias Internacionales del Trabajo sobre derechos humanos, hay que hacer especial referencia a las adoptadas, con una proyección general, en los últimos años. Además de las relativas a situaciones particulares, y que analizaremos por separado cuando se refieren a problemas o casos latinoamericanos y de las adoptadas por las Conferencias Regionales Americanas, que serán también objeto de estudio particular, estas resoluciones muestran el creciente interés que la OIT ha ido tomando en la cuestión de los derechos humanos y su firme actitud para encarar los derechos del trabajador dentro del marco general de los derechos económicos y sociales considerando la ineludible relación de éstos con los derechos civiles y políticos.

Por ejemplo, las resoluciones sobre la independencia del movimiento sindical del 26 de junio de 1952; sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, incluyendo la protección de los delegados sindicales en todos los niveles del 29 de junio de 1961; sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles del 25 de junio de 1970; sobre los pactos internacionales relativos a los derechos humanos y sobre las medidas que debería adoptar la OIT en relación con estos pactos, del 20 de junio de 1967; sobre la acción de la OIT en la esfera de los derechos humanos y en particular con respecto a la libertad sindical del 24 de junio de 1968, ponen de manifiesto el interés y la doctrina coherente y sistemática que la Organización tiene al respecto.

En el capítulo III, hemos analizado el contenido de estas resoluciones.

De igual modo la Conferencia Internacional del Trabajo, actuando como portavoz de la conciencia social de la humanidad, en 1964, consideró a la política de *apartheid* de la República Sudafricana como incompatible con la Declaración de Filadelfia, reafirmando así los principios de igualdad, no discriminación y dignidad humana como se encuentra en el Preámbulo de la Constitución y en la Declaración de 1944.

9. Todo el sistema de la OIT en la materia, tanto el que resulta de la Constitución como el que se deriva de los convenios, recomendaciones y resoluciones, reposa en la idea del necesario respeto y garantía de la libertad humana de la que la libertad sindical y los derechos del trabajador son aspectos particulares. Sin el respeto a esta libertad y de los derechos civiles y políticos en general, no es posible concebir los derechos económicos y sociales establecidos para lograr la justicia en materia social y laboral.

Los principios constitucionales en la materia no son sólo directivas a los órganos de la OIT. Son fuente de obligaciones directas para los Estados. Los convenios a su vez, han precisado y desarrollado estos deberes y, para los Estados que los han ratificado, han generado nuevas y más concretas obligaciones.

Y las recomendaciones y resoluciones de la Conferencia, por su parte, han reiterado los principios y los criterios del sistema de la OIT adaptándolos a las situaciones de la cambiante realidad internacional.

Pero sería ocultar la realidad desconocer algunos aspectos negativos, entre tantos positivos, que han resultado de la aplicación del sistema de la OIT en la materia. Dejando de lado algunas exageraciones manifestadas en ciertos casos, sin duda sanamente inspiradas, la principal objeción es la relativa a la existencia de un doble criterio del que resulta la aplicación estricta de las normas constitucionales a ciertos países y la no aplicación integral de las mismas a otros.⁷⁹

Esta cuestión manifestada en especial en la acción del Comité de la Libertad Sindical, cuya competencia no es aceptada por la U.R.S.S. y otros países comunistas y en la preocupación de la Conferencia General por la situación respecto de los derechos humanos en ciertos Estados, mientras que se deja de lado a otros, ha generado duras reacciones y está entre las causas que han motivado el anuncio del retiro de los Estados Unidos de la OIT.⁸⁰