

Ensayos

LOS CONVENIOS Y LOS PROCEDIMIENTOS DE LA O. I. T. EN MATERIA DE LIBERTAD SINDICAL (*)

No vengo aquí para comparar y contrastar las normas de la O. I. T. relativas a la libertad sindical con la legislación de España o de cualquier otro país; tampoco vengo a debatir las filosofías en pugna sobre la libertad sindical y la unidad ni a evaluar las ideologías que desgarran al mundo contemporáneo y cuyo conflicto todavía nos amenaza con el desastre definitivo.

Como todos, tengo en estas cuestiones, naturalmente, mis convicciones propias, pero es una obligación fundamental del buen funcionario internacional el abstenerse de expresar, excepto en la ejecución de sus funciones, opiniones personales sobre cuestiones que caen en el campo de su inmediata responsabilidad oficial.

No es un secreto que de tiempo en tiempo, y desde hace varios años, agudas y a veces candentes controversias relativas a la libertad sindical han perturbado seriamente las relaciones entre la Organización Internacional del Trabajo y España.

Como indica el informe del Comité MacNair, que efectuó una encuesta sobre este asunto en setenta países diferentes, los problemas de los que se derivan este tipo de controversias no son privativos en modo alguno de España, son comunes a muchos países con condiciones políticas y sistemas económicos muy diferentes entre sí, pero en el caso de España ha habido un proceso histórico especial que hace que estas controversias reflejen y tiendan a perpetuar los problemas políticos y las fisuras ideológicas de los últimos treinta años. Constituyen asimismo una debilidad en el edificio político y social de la civilización atlántica y occidental.

(*) Texto de la Conferencia pronunciada en Madrid, en el Instituto de Estudios Políticos, en 9 de marzo de 1965, por C. WILFRED JENKS, Director General Adjunto de la O. I. T., miembro del Instituto de Derecho Internacional.

Como es lógico, no osaría esperar que lo que vaya a decir hoy resuelva esas controversias; confío en que no habré de acentuarlas y acaso pueda ayudar a situarlas dentro de una perspectiva más amplia y distante, que pudiese, finalmente, facilitar su solución y, por ende, contribuir a una participación más completa del pueblo español en la acción de la O. I. T. para promover y acrecentar la libertad y dignidad humana en el mundo entero.

He venido aquí con la esperanza de poder hacer tres cosas: explicar, objetiva y desapasionadamente, lo que son las normas de la O. I. T. relativas a la libertad sindical; explicar, también objetiva y desapasionadamente, los procedimientos de la O. I. T. referentes a la libertad sindical y la forma en que funcionan, y explicar, con no menos objetividad, y sin pasión, el alcance y el sentido de las recomendaciones sobre la libertad sindical que han sido dirigidas al Gobierno español por el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo, unánimemente, excepción hecha de sus miembros comunistas.

Me propongo, sin más formalidades, intentar esa labor, que no deja de ser considerable.

LAS NORMAS DE LA O. I. T.

Existen cuatro convenios de la O. I. T. relativos a la libertad sindical. El Convenio de 1921 sobre el derecho de asociación (agricultura) establece que todas las personas empleadas en la agricultura deberán tener los mismos derechos de asociación y de coalición que los trabajadores de la industria. España ha sido Parte en este Convenio desde 1932. No se ha planteado ningún problema en relación con el cumplimiento de las obligaciones de España en virtud de este Convenio.

El Convenio de 1947 sobre el derecho de asociación (territorios no metropolitanos) establece, en términos generales, que se deberá garantizar por medio de disposiciones apropiadas el derecho de asociación para cualquier fin lícito, y trata, igualmente, en términos generales de la concertación de contratos colectivos, de la consulta a las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de la solución de los conflictos laborales. España no es Parte en este Convenio pero, por razones prácticas, Este Convenio ha sido actualmente superado incluso con respecto a los territorios no metropolitanos por los convenios de alcance más profundo adoptados en 1948 y en 1949. Por consiguiente, es innecesario examinarlo más detenidamente a los efectos de esta discusión.

Quedan los dos convenios básicos que constituyen la médula misma de las

normas actuales de la O. I. T. relativas a la libertad sindical, a saber: el Convenio de 1948 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, que hasta ahora ha sido ratificado por sesenta y ocho Estados, y el Convenio de 1949 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, que ha sido ratificado por setenta y cuatro Estados. El nexo general entre estos dos convenios puede resumirse brevemente diciendo que el Convenio de 1948 garantiza la libertad sindical contra la injerencia del Estado, mientras que el Convenio de 1949 la garantiza contra la injerencia del empleador. Ninguno de estos dos convenios ha sido ratificado por España y actualmente existen importantes contradicciones entre la legislación y la práctica de España, y el primero, por lo menos, de estos dos convenios. Los dos convenios son independientes entre sí y algunos países, incluidos Portugal y Brasil, han ratificado el segundo sin ratificar ni dar señal alguna de haber previsto la pronta ratificación del primero. Algunos otros países, incluidos Argentina, Turquía y Japón ratificaron el segundo convenio antes de estar preparados a proceder a la ratificación del primero.

No intentaré exponer en detalle las disposiciones de estos dos convenios, los acuerdos que sirvieron de base para su adopción por la Conferencia Internacional del Trabajo y las cuestiones que se han planteado en relación con su aplicación. Una discusión de esa naturaleza requeriría no una conferencia sino un libro. Debo limitarme, y espero que vosotros os conforméis, a un breve resumen de los amplios principios en que tales convenios están basados.

El Convenio de 1948 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de Sindicación formula ocho amplios principios. El derecho de sindicación abarca a todos los trabajadores y empleadores; no está sujeto a autorización previa del Estado; los trabajadores y los empleadores pueden constituir las organizaciones que estimen convenientes; las organizaciones estarán libres de la injerencia de las autoridades públicas al redactar sus estatutos y reglamentos, al elegir a sus dirigentes, al organizar su administración y al formular su programa de acción, las organizaciones no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa; las organizaciones pueden constituir federaciones y conferencias y afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores; la concesión de la personalidad jurídica no será utilizada como medio para imponer condiciones en detrimento de estas disposiciones; las organizaciones están obligadas a respetar la legalidad, pero la legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas en el Convenio.

El Convenio de 1949 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva entraña dos principios esenciales: que los trabajadores no serán perjudicados por sus actividades sindicales y que los empleadores no se inmiscui-

rán en los asuntos sindicales de los trabajadores, y viceversa, dejándose a la práctica nacional la cuestión de las cláusulas de seguridad sindical y la del alcance en que es necesaria la existencia de organismos especiales para garantizar el respeto del derecho de sindicación.

Estos principios no presuponen ningún patrón uniforme de organización sindical. Cada movimiento sindical debe, necesariamente, adaptarse al cuadro político, económico y social en el que opera. Sin embargo, sí definen la esencia de la libertad sindical, el criterio según el cual debería juzgarse la libertad de un movimiento sindical cualquiera que fuese su organización. La denegación del derecho de sindicación a ciertos grupos de trabajadores; la condición de una autorización previa por el Estado para constituir una organización; la injerencia de las autoridades públicas en la administración interna de una organización; la posibilidad de suspensión o de disolución por vía administrativa: estas trabas, en la filosofía del Convenio de 1948, son la negación de la libertad sindical. El Convenio no se pronuncia a favor o en contra de la unidad sindical; no se preocupa de la unidad sindical sino de la libertad; lo que dice es que los trabajadores y los empleadores tienen el derecho de afiliarse a las organizaciones «que estimen convenientes». La unidad sindical es compatible con la libertad sindical, pero solamente, y sólo en ese caso si la unidad representa la libre elección del movimiento sindical. La unidad obtenida con libertad es plenamente compatible con las disposiciones del Convenio y en realidad su cumplimiento ideal; la unidad impuesta por la autoridad del Gobierno no es compatible con el Convenio.

LOS PROCEDIMIENTOS DE LA O. I. T.

El Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva vinculan con obligaciones internacionales formales sólo a los Estados que los han ratificado, pero ahora que han sido ratificados por sesenta y ocho y setenta y cuatro Estados, respectivamente, tienden, natural y lógicamente, a ser considerados como una norma por la que es juzgado el mundo entero. La forma en que esto ha ocurrido se asemeja al proceso mediante el cual el derecho consuetudinario se ha desarrollado en cada país. Las leyes de Toro, formuladas en 1505, en el alba confiante de la expansión española, promulgaron el principio general según el cual «no es en la legislación, sino en la jurisprudencia, es decir, en los pleitos y causas, donde hay que ir a buscar, principalmente, la verdadera evolución histórica de la vida jurídica o, a lo menos, una parte fundamental de ella». No he tomado esta declaración de

principio directamente de las propias leyes ni de ninguna interpretación personal de las mismas, sino de la ponderada evaluación de su significado formulada por Rafael Altamira (1). Examinemos, desde esta perspectiva, los procedimientos por los que las cuestiones relativas a la libertad sindical llevan ante la Organización Internacional del Trabajo y la manera en que han contribuído al desarrollo de un cuerpo de derecho y práctica consuetudinaria en la materia.

Todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo tiene, en virtud de la Constitución de la Organización, la obligación de informar sobre el alcance y la forma en que da efecto a los convenios adoptados por la Conferencia General del Trabajo. Si ha ratificado el Convenio tiene la obligación de aplicarlo y de informar cada año sobre el cumplimiento de sus obligaciones. Si no lo ha ratificado, la obligación no consiste en aplicar el convenio, sino simplemente en informar de cuando en cuando en qué medida es aplicado cuando el Consejo de Administración solicita de los miembros dicha información. Este procedimiento de información no ha creado problemas especiales en las relaciones actuales entre la O. I. T. y España.

Cuando un miembro ha ratificado un convenio el Consejo de Administración puede, basándose en una queja de otro miembro que lo haya ratificado y en ciertas otras circunstancias, designar una comisión de encuesta para determinar si aquél está cumpliendo sus obligaciones. Este procedimiento no se ha utilizado con respecto a los convenios sobre la libertad sindical en relación con ningún miembro.

El procedimiento actual de la O. I. T. para tratar normalmente cuestiones de libertad sindical fué creado en 1950 por acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo para complementar, sin sustituir, por tanto, las disposiciones de la Constitución de la Organización. El sistema fué establecido a solicitud de las Naciones Unidas como un medio equitativo y racional para tratar de las numerosas quejas relativas a la libertad sindical en todas las partes del mundo, que en aquel entonces eran sometidas tanto a las Naciones Unidas como a la O. I. T., habiéndose convertido en un elemento causante de seria irritación en las relaciones internacionales. El procedimiento ha atravesado varias fases. No creo que sea necesario recapitular su historia; bastaría con describir en qué forma funciona actualmente. Lo haré, en términos generales, sin entrar en pormenores de orden técnico.

Las quejas relativas a la libertad sindical son sometidas, en primer lugar, al Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo. Se las admite solamente cuando han sido presenta-

(1) *Historia del Derecho español. Cuestiones preliminares*, 1903, pág. 113.

das por un Gobierno o por una organización de empleadores o de trabajadores. Las reglas concernientes a la admisión se han hecho más estrictas habida cuenta de la experiencia y actualmente sólo se admiten las quejas si ellas han sido sometidas por una organización directamente interesada en la cuestión planteada en la queja, por una organización internacional que cuente con afiliados a los que concierna la queja o por una de las tres confederaciones generales internacionales de sindicatos a las que la Organización Internacional del Trabajo, al igual que las Naciones Unidas, han concedido estatuto consultivo, a saber: la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, la Confederación Internacional de Sindicatos Cristianos y la Federación Sindical Mundial.

El Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración está compuesto por tres miembros gubernamentales, tres miembros de los empleadores y tres miembros de los trabajadores del Consejo de Administración, que actúan en su capacidad personal, bajo un presidente imparcial, que originalmente fué Paul Ramadier, ex primer ministro de Francia; actualmente es presidente el profesor Roberto Ago, de la Universidad de Roma; ambos ocuparon anteriormente la presidencia del Consejo de Administración.

El Comité del Consejo de Administración basa sus conclusiones en las declaraciones escritas presentadas por los querellantes y en los informes escritos enviados por los gobiernos; cuando ello es necesario, el Comité pide nueva información al querellante o al Gobierno hasta que logra elucidar suficientemente los problemas planteados de suerte que pueda someter una recomendación unánime al Consejo de Administración; el Comité nunca vota; sus conclusiones son obtenidas por un consenso de opinión, siendo sometidas al Consejo de Administración para su aprobación. Estas conclusiones consisten, en parte, en las averiguaciones concernientes a la justificación o falta de justificación de la queja, y en parte en recomendaciones al Gobierno interesado para remediar la situación. Más de cuatrocientos treinta casos relativos a ochenta y dos Gobiernos de todas partes del mundo han sido tratados de acuerdo con este procedimiento. De estos casos diez conciernen a España. Cinco de estos casos y numerosos alegatos suplementarios en los otros casos han sido desechados como no admisibles. Cinco casos han sido o se encuentran en vía de ser examinados en cuanto al fondo.

Con el consentimiento del Gobierno interesado (o si la queja se refiere a un convenio que ha sido ratificado, sin dicho consentimiento), el Consejo de Administración puede remitir la queja a la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical. Los miembros de la Comisión de Investigación y de Conciliación son designados únicamente en mérito a sus calificaciones personales y se encuentran, respecto a cualquier caso, en la po-

sibilidad de efectuar una investigación mucho más completa de la que le sería posible al Comité del Consejo de Administración. También pueden celebrar audiencias en el curso de las cuales tanto los querellantes como el Gobierno pueden expresar sus opiniones *in extenso* en presencia de la otra parte y de testigos. Pueden visitar el país en cuestión. Pueden tratar de suprimir divergencias de opiniones entre el querellante y el Gobierno, así como lograr la preparación de un informe que plantee los problemas en perspectivas más amplias y distantes de lo que es posible para el Comité del Consejo de Administración, que está llamado en cada una de sus reuniones a tratar de una gran variedad de casos.

Aunque la Comisión de Investigación y de Conciliación fué creada en 1950, su primer caso sólo le fué sometido en 1964. Actualmente está considerando dos casos, relativos, respectivamente, al derecho de sindicación de los empleados del Gobierno en el Japón y a la reorganización del movimiento sindical en Grecia. Es de presumir que nuevos casos serán sometidos a la Comisión.

En relación con el procedimiento de la O. I. T. en materia de libertad sindical se formulan frecuentemente cuatro preguntas que, según mi parecer, debo tratar de contestar.

¿Son imparciales el Comité de Libertad Sindical y el Consejo de Administración o su procedimiento está influido por consideraciones ideológicas?

¿Por qué trata el Comité de quejas a las que el Gobierno interesado considera como viciadas y desacreditadas por su origen?

¿Por qué examina el Comité, en cuanto al fondo, quejas que visiblemente tienen un aspecto político marcado, a pesar de las seguridades dadas por el Gobierno interesado de que la acción que ha tomado no tiene relación con el ejercicio de los derechos sindicales?

¿Por qué las cuestiones que hace algunos años habrían sido consideradas de carácter puramente nacional constituyen el objeto de procedimientos internacionales? ¿No sería mejor dejar que cada país las tratara según su entender?

Dejadme examinar ahora estas cuatro cuestiones.

¿Es imparcial el procedimiento? Existe, naturalmente, un viejo dicho según el cual «todo el mundo tiene derecho a maldecir a su juez por lo menos durante veinticuatro horas». Inevitablemente ha habido casos en que los querellantes o los Gobiernos han estimado que el Comité no les había hecho justicia, pero sólo los Gobiernos y los Sindicatos comunistas han sostenido, desde el comienzo, que el Comité no es imparcial. Hay tres características de su

procedimiento que ofrecen una garantía de imparcialidad. El Comité trata siempre de establecer sus conclusiones en los casos que se le someten mediante unánime consenso; sólo puede actuar así aplicando rigor y precisión a los mismos principios, en casos sucesivos, independientemente de toda consideración política. Los informes del Comité sólo adquieren validez una vez aprobados por el Consejo de Administración, en el cual se exige un consenso aún más amplio de las opiniones de Gobiernos, empleadores y trabajadores. Al examinar cada caso el Comité tiene siempre ante sí los pormenores de todos los casos previos o aún pendientes, en los que se ha planteado el mismo punto u otro similar y ha consagrado como práctica el referirse a su anterior jurisprudencia extensamente en sus informes; por ejemplo, en el caso núm. 294 (relativo a España), cuyas sucesivas etapas han sido discutidas por el Comité en sus 66.º (sexagésimo sexto), 68.º (sexagésimo octavo), 70.º (septuagésimo), 72.º (septuagésimo segundo), y 74.º (septuagésimo cuarto), informes hay referencias a no menos de setenta y tres casos anteriores relativos a treinta y ocho países diferentes. Un cuerpo de jurisprudencia que constantemente se halla sometido a la prueba de este grado de comparación con otros casos no puede ser arbitrario o parcial cuando incide en un caso determinado; teóricamente, pudiere quizá ser igualmente arbitrario con respecto a todos los casos a los que se aplica, pero es ciertamente difícil desechar por arbitrarios una serie de principios aplicados reiteradamente en una amplia gama de casos de todas las partes del mundo por un organismo representativo que actúa con el consenso general de opinión, basándose en normas internacionales generalmente reconocidas. En estas circunstancias quien intentara acusar al Comité de parcialidad asumiría un muy pesado fardo de prueba.

Pudiera, sin embargo, argumentarse que un organismo judicial, o cuasi judicial, no sólo debe ser imparcial, sino que debe también estar constituido de manera que no pueda caber ninguna sospecha razonable sobre su imparcialidad en la mente de ninguna persona equitativa. Los miembros trabajadores del Comité de Libertad Sindical pertenecen a organizaciones internacionales que presentan quejas al Comité, y en estas circunstancias se argumenta a veces que el Comité, como un todo, no ofrece las garantías de imparcialidad necesarias para inspirar la confianza de Gobiernos, particularmente en casos difíciles que pudieren revestir un aspecto ideológico. Este argumento roza la cuestión relativa a la integridad personal de los miembros del Comité, pero en vez de rechazarlo, como razonablemente me sería permisible hacerlo, me propongo someter el argumento a un análisis más profundo. Las personas que desempeñan una posición oficial en una asociación de empleadores o de trabajadores que hayan presentado una queja, están descalificadas para participar en el examen del caso. ¿Por qué no se descalifica en la misma forma

a las personas que ocupan una posición en una confederación internacional que ha presentado una queja? La cuestión ha sido examinado tanto por el Comité como por el Consejo de Administración, que ha definido la situación en los términos siguientes:

«Se ha sostenido que una descalificación similar debería ser aplicada a las personas que ejercen una función oficial en una confederación internacional de empleadores o trabajadores que han presentado una queja. El motivo por el cual no se ha descalificado a tales personas para participar en las causas iniciadas por las confederaciones internacionales de empleadores y trabajadores radica en que el efecto práctico de tal regla sería la descalificación de la mayoría de los miembros empleadores y trabajadores del Consejo de Administración, que ocupan virtualmente todos un cargo en tales confederaciones, para participar en gran parte de los casos más importantes sometidos al Comité, sin tener en cuenta si los mismos han intervenido personalmente en la formulación y sumisión de las alegaciones respectivas. En estas circunstancias, con el objeto de acentuar la imparcialidad que debe guiar los trabajos del Comité y de evitar todo malentendido y las interpretaciones erróneas en cuanto al ejercicio de sus funciones, parecería conveniente formular nuevamente la regla en vigor, disponiendo que una persona que ocupe un cargo oficial en el seno de una confederación internacional de empleadores o de trabajadores no podrá tomar parte en el examen de un caso por el Comité si ha intervenido personalmente en la resolución de referirlo al Comité o en la formulación o sumisión de las alegaciones pertinentes a dicho organismo.»

La cuestión se reduce entonces a saber si las personas asociadas a una organización querellante que no hayan participado personalmente en la decisión de someter el caso o en la formulación o sumisión de los alegatos deben ser consideradas como descalificadas a causa de su afiliación a la organización querellante. Se trata claramente de una cuestión de apreciación con argumentos a favor o en contra. Al evaluar su peso relativo, el hecho de que el Comité actúe mediante consenso general tiene cierta importancia; de ello se desprende que la alegada parcialidad de algunos de sus miembros podría falsear el resultado si su supuesta parcialidad tiñera de parcialidad el juicio de todo el Comité y del Consejo de Administración, al que sus informes son sometidos para aprobación. En estas circunstancias me parece que la acusación de parcialidad carece de fundamento. Cualquier Gobierno que considere que la acu-

sación está fundada, o que sin considerarlo así estime no obstante que la constitución del Comité crea una peligrosa y embarazosa impresión de parcialidad, tiene, sin embargo, un simple remedio a su disposición. La Comisión de Conciliación y de Investigación en materia de libertad sindical está compuesta de personas que no actúan en ninguna capacidad representativa y que son designadas exclusivamente por su independencia, su integridad y su objetividad. Todo Gobierno puede, en cualquier momento, remitir un caso, en contra suya, del Comité del Consejo de Administración, a la Comisión de Conciliación y de Investigación.

Continúa el debate. ¿Por qué entonces, si el Comité de Libertad Sindical es imparcial toma en consideración quejas procedentes de organizaciones que son obviamente parciales o abiertamente hostiles, o que claramente no tienen un interés directo o legítimo en la cuestión planteada?

El procedimiento en materia de libertad sindical no es una forma de procedimiento judicial, un juicio entre partes, sino una forma de investigación judicial internacional. Después de esta aclaración preliminar, examinemos la objeción.

La imparcialidad de un Tribunal o de una Comisión de investigación no está viciada por la parcialidad o la hostilidad mutua de los que se presentan ante ella. Es tan natural e inevitable que ellos sean parciales y mutuamente hostiles, como es imperativo que el Tribunal o la Comisión sean totalmente indiferentes y no estén afectados por sus actitudes entre sí. Precisamente porque las partes son parciales y hostiles entre sí, es necesaria la investigación imparcial. En un Tribunal civil ordinario esto se daría por sentado; el mismo principio se aplica a los procedimientos internacionales.

El Comité abandonaría totalmente su imparcialidad si aceptara o rechazara las quejas a causa de su origen; su preocupación, al igual que la de cualquier respetable organismo al que se le haya confiado una responsabilidad judicial, no es la actitud subjetiva del querellante sino los hechos objetivos de la queja. Ciertamente, sin embargo —prosigue la argumentación— los querellantes deben tener por lo menos un interés directo y legítimo en el asunto tratado en la queja. ¿Por qué examina entonces el Comité las quejas presentadas por organizaciones en el exilio o por confederaciones internacionales de Sindicatos que actualmente no tienen efectivamente afiliados en el país en cuestión?

Como los procedimientos no son litigios entre partes, sino una investigación internacional de una cuestión de interés público general, el criterio a seguir no es el interés sino el conocimiento. ¿Cómo aplica este criterio el Comité?

La práctica concerniente a las quejas presentadas por organizaciones sin-

dicales en el exilio fué definida y explicada por el Comité en su primer informe. El Comité parte del principio de que la disolución de una organización no extingue el derecho a presentar una queja; cualquier otro principio la dejaría indefensa en los casos más graves. El Comité no considera que una queja no es admisible «porque las personas que presenten la queja han dejado de residir en el país interesado». El Comité reconoce que, en tales casos, pueden plantearse cuestiones complejas en relación con la exacta autoridad y el conocimiento de los hechos de las personas interesadas o sobre la veracidad de su testimonio. «El Comité estará dispuesto a examinar dichos casos en base a sus méritos, si es necesario, pero no considerará que ninguna queja es inadmisibile solamente porque el Gobierno en cuestión haya disuelto, o pretendido disolver, la organización en cuyo nombre se presenta la queja, o porque la persona o personas que elevan la queja se hayan refugiado fuera del país interesado.» El Comité ha aplicado este principio en casos relativos a la República Dominicana, Venezuela y Grecia, así como a España. En un caso referente a Suiza el Comité formuló el fundamento del principio en los términos siguientes: «Puede resultar, en efecto, que solamente personas que residan en el exterior del país acusado gocen de la libertad necesaria para presentar, a juicio del Comité, un caso de violación indiscutible de la libertad sindical.» Por lo tanto, es evidente que la práctica de no rechazar las quejas presentadas por organizaciones en el exilio no está basada en un criterio parcial sino en un principio, y que el principio, que se aplica en forma idéntica en el mundo entero descansa en una política que podrá ser aceptada o rechazada pero que no puede ser desechada como arbitraria.

Por supuesto, dicho principio presupone dos condiciones necesarias, ambas plenamente reconocidas por el Comité.

La primera condición es que la admisión de la queja no determina su importancia; el valor de la información facilitada por personas que residan en el extranjero depende de la exactitud y de lo reciente de su conocimiento de los hechos y esto debe tratar de determinarlo el Comité, en cada caso a la luz de las circunstancias; cuando haya duda en esta cuestión el Comité deberá sopesar debidamente la existencia de dicha duda.

La segunda condición es el principio de prescripción. El Comité ha reconocido en otros contextos que aunque su procedimiento no contiene reglas formales que establezcan ningún período determinado de prescripción, el principio general de la prescripción no puede ser ignorado.

En la práctica, las quejas presentadas por organizaciones en el exilio han sido relativamente de secundaria importancia. Los principales querellantes han sido las confederaciones generales internacionales de Sindicatos a las que las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo han conferido

estatuto consultivo. Son éstas, claramente, fuentes posibles de valiosa información y claramente también tienen un interés primordial en la defensa y expansión de la libertad sindical en el mundo entero. Debido a su preocupación por esta materia, toda la cuestión de la libertad sindical se ha convertido en un problema internacional. La cuestión de saber si debería serles posible someter quejas que no están directamente relacionadas con sus propios afiliados, es obviamente una cuestión de política general. Si el criterio a aplicar fuere el interés, la cuestión consistiría en determinar si su interés es lo suficientemente directo o, por el contrario, demasiado general y vago. Dada la naturaleza del procedimiento, el criterio, como hemos visto, no consiste en el interés sino en el conocimiento. Sobre esta cuestión de política el común parecer de las Naciones Unidas y de la Organización Internacional del Trabajo ha sido que las quejas presentadas por tales organizaciones deberían ser admitidas sin prejuzgar sus méritos y ser examinadas en cuanto al fondo.

En gran número de casos de libertad sindical difíciles y controvertidos, el *quid* del problema radica en que cuando el querellante alega una violación de los derechos sindicales el Gobierno responde que esa acción fué emprendida por razones legítimas ajenas al ejercicio de los derechos sindicales. Es esta una tendencia muy común en los casos relativos a la detención y encarcelamiento de sindicalistas. Cabe preguntarse ¿por qué no acepta el Comité como concluyente la afirmación del Gobierno de que el problema es puramente político y que la acción adoptada no tiene relación con el ejercicio de los derechos sindicales? La respuesta, por supuesto, es sencillamente que su deber de imparcialidad le impide aceptar como concluyente una declaración sobre la cuestión formulada por una de las partes interesadas. El Comité puede conservar el respeto de ambas partes y del mundo solamente si establece un criterio independiente en cada caso, sopesando la información facilitada por el querellante y la que presenta el Gobierno. El Comité procede así basándose en principios claros y sencillos que aplica reiterada e independientemente de la actitud política o de la afiliación de los querellantes o del Gobierno en cuestión. Cabe resumir estos principios en la forma siguiente: que las cuestiones puramente políticas quedan fuera de su alcance; que la acción que *prima facie* entraña una injerencia en el ejercicio normal de los derechos sindicales no cesa de ser materia adecuada para investigación porque el Gobierno pretenda que no se halla implícita ninguna cuestión relativa a la libertad sindical, y que la cuestión se convierte entonces en una cuestión de hecho que el Comité sólo puede determinar solicitando y recibiendo del Gobierno información precisa sobre los hechos, incluyendo pormenores de las acusaciones formuladas en cualquier proceso judicial y las actas proporcionadas por la autoridad judicial competente sobre los debates concernientes a tales acusaciones. El resul-

tado es que el Comité frecuentemente solicita información que, según el Gobierno, se refiere a cuestiones que sobrepasan la esfera de la libertad sindical o que en otra forma no son pertinentes. El Comité actúa así no porque prejuzgue o porque esté dispuesto a rechazar el punto de vista del Gobierno, sino porque no puede, consecuentemente con su deber de imparcialidad, decidir si acepta o no el parecer del Gobierno sobre los hechos hasta tener pleno conocimiento de los mismos. Precisamente porque aprecian esta posición hay tantos Gobiernos que nunca dudan en responder a las solicitudes del Comité para obtener información más completa. Tales Gobiernos aceptan el parecer del Comité de que la moderación de su actitud y de su conducta les confiere una protección que nunca podrían obtener objetando la pertinencia de la información solicitada por el Comité a fin de poder juzgar por sí mismo si la información es pertinente o no. En estas circunstancias no es sorprendente que tanto los querellantes como el Comité puedan asumir cuando un Gobierno retiene la información e invoca razones de principio para así hacerlo, que la información es retenida porque la misma sería perjudicial. Puede haber, naturalmente, determinados casos en los que una sospecha de esa naturaleza no tenga fundamento y sea injusta, pero no deja de ser natural.

Queda la pregunta fundamental de saber por qué la libertad sindical debe ser una cuestión de interés internacional. La respuesta más breve es que en el mundo moderno la cuestión de saber hasta qué punto una cuestión, un problema o una situación es materia de interés internacional, no es una cuestión de principio sino de hecho y que, en realidad, la libertad sindical como resultado de las fuerzas históricas irreversibles se ha convertido en una cuestión de amplio interés internacional; pero existen también importantes razones de principio que justifican este interés. El mundo entero tiene un interés práctico en la libertad en todas sus partes y la libertad sindical es un importante elemento de dicha libertad.

Me parece haber dicho lo suficiente para demostrar que el procedimiento seguido en materia de libertad sindical es imparcial y objetivo. Indudablemente, tiene imperfecciones, quizá muchas imperfecciones, pero constituye un honesto intento de justicia.

LAS RECOMENDACIONES DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN

Después de haber examinado cuáles son las normas de la O. I. T. y cómo funciona el procedimiento para examinar las quejas relativas a la libertad sindical, analicemos ahora las recomendaciones concernientes a la libertad sindical hechas al Gobierno de España por el Consejo de Administración de la O. I. T.

Como ha habido cinco casos importantes relativos a España, dos de los cuales comprenden una amplia gama de alegatos distintos y que han pasado a través de una serie de fases sucesivas, las mismas han sido algo complejas y, además, de importancia muy diferente. Por consiguiente, me limitaré a algunos puntos preponderantes.

Con respecto a algunas de las recomendaciones formuladas por el Consejo de Administración, se ha alcanzado cierto progreso hacia un mutuo entendimiento durante los nueve años en los que el problema ha sido considerado, pero en el conjunto de dichos casos se encuentran todavía pendientes y sin resolver seis cuestiones importantes.

El Consejo de Administración ha señalado a la atención del Gobierno español la contradicción que a su juicio existe entre la legislación vigente en España y los principios de la libertad sindical que consagra la Constitución de la O. I. T. en su preámbulo, la Declaración de Filadelfia, el Convenio de 1948 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación y el Convenio de 1949 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva; el Consejo de Administración ha urgido al Gobierno para que enmiende su legislación a fin de hacerla compatible con estos principios y, en particular, con los principios de que: 1. Los trabajadores deben tener el derecho, sin autorización previa, de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a las mismas. 2. Esas organizaciones deben tener el derecho de redactar sus estatutos, elegir libremente sus representantes, organizar su administración y sus actividades y formular su programa de acción, debiendo las autoridades públicas abstenerse de tomar intervención que pueda limitar este derecho u obstaculizar su ejercicio legal. 3. Las organizaciones no deben estar sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa.

Tampoco es nuevo para ustedes que el Consejo de Administración, de acuerdo con su concepto, ha señalado igualmente a la atención del Gobierno español el principio anunciado por la Conferencia Internacional del Trabajo según el cual «los Gobiernos no deberían tratar de transformar el movimiento sindical en un instrumento para alcanzar sus objetivos políticos, ni deberían inmiscuirse en las funciones normales del Sindicato pretextando las relaciones libremente establecidas de éste con un partido político».

Las recomendaciones del Consejo de Administración relativas a los convenios colectivos, huelgas y juicios rápidos y equitativos ante Tribunales imparciales e independientes, se refieren a asuntos en los que ha habido en España una importante evolución durante los últimos años. Sin embargo, me propongo empezar por indicarles exactamente qué es lo que el Consejo de Administración ha recomendado.

El Consejo de Administración ha formulado una serie de recomendacio-

nes relativas a la concertación de los convenios colectivos. Si bien ha acogido favorablemente la derogación de la legislación que requería la previa autorización administrativa para iniciar las negociaciones y concertación de convenios colectivos, ha insistido en que la necesidad, prevista por la ley, de la aprobación previa del Gobierno para la entrada en vigor de un convenio colectivo «es contraria al principio mismo de negociaciones voluntarias, principio según el cual debe reconocerse a los Sindicatos el derecho de tratar de mejorar, mediante negociaciones colectivas, las condiciones de vida y de trabajo de sus miembros, y las autoridades públicas deben abstenerse de toda intervención para limitar tal derecho»; el Consejo de Administración, si bien ha reconocido que la negociación colectiva tiende a desempeñar un papel más importante en la determinación de las condiciones de trabajo en España, ha sugerido al Gobierno que considere la posibilidad de modificar consecuentemente la legislación pertinente.

La cuestión de las huelgas ha sido tratada desde dos ángulos en las recomendaciones hechas por el Consejo de Administración.

El Consejo de Administración ha llamado repetidamente la atención sobre el principio formulado por el Comité en gran número de casos relativos a muchos países diferentes, según el cual las limitaciones al derecho de huelga en los servicios esenciales deberían estar acompañadas de un procedimiento adecuado, imparcial y rápido de conciliación y arbitraje.

El Consejo de Administración ha subrayado igualmente que la legislación que pueda ser interpretada como una prohibición absoluta de la huelga no puede conciliarse con el principio general de la libertad sindical y ha recalcado la importancia a los efectos de crear una atmósfera de mutua confianza en las relaciones de trabajo, de que las situaciones resultantes de la huelga y el *lock-out* sean tratadas de acuerdo con el Derecho común más bien que aplicando medidas de emergencia.

El Consejo de Administración, fiel a los principios que ha mantenido reiteradamente en relación con los Gobiernos en todos las partes del mundo, ha subrayado en varias ocasiones la importancia que atribuye «al principio de que se efectúe un proceso rápido y equitativo ante una instancia judicial imparcial e independiente en todos los casos, incluidos aquéllos en los que se acuse a sindicalistas de delitos políticos o comunes que el Gobierno considere no están relacionados con sus funciones sindicales» y al «derecho de los sindicalistas, al igual que las demás personas, a disfrutar de las garantías que ofrece un procedimiento judicial regular de conformidad con los principios enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos».

En todas estas materias ha habido una importante evolución en los últimos años. En relación con un rápido crecimiento económico, progreso social

y cambio político, es frecuente que la ley refleje más bien el pasado que el presente. Este puede muy bien ser el caso de España actualmente con relación a algunas de estas materias. Durante mi visita me he podido enterar con gran interés de algunos de los más recientes acontecimientos. Se me ha informado que el número de obreros comprendidos en el régimen de convenios colectivos se está actualmentemte acercando a los cinco millones. Se me ha dicho que el derecho de huelga se halla reconocido *de facto* en cuestiones industriales. También se me ha puesto al corriente del decidido propósito de someter los casos que afectan a sindicalistas, a los Tribunales ordinarios. Sería tal vez presuntuoso e impropio, por mi parte, el pretender una valoración de lo que se ha hecho y de lo que queda por hacer. Un estudio responsable de la cuestión, basado en un conocimiento pleno de todos los hechos, sería, evidentemente, de un enorme valor.

¿HACIA QUÉ DIRECCIÓN?

Estas cuestiones constituyen el conjunto de asuntos no resueltos relativos a la libertad sindical para los cuales debe encontrarse alguna solución generalmente aceptable, a fin de cicatrizar las heridas del pasado y unir los esfuerzos de todos los que tratan de construir el futuro de la Humanidad basándose en la libertad y en la dignidad del hombre. En esta tarea común, que todos nosotros confrontamos y que constituye un desafío al mundo entero, la Organización Internacional del Trabajo tiene una función esencial que desempeñar.

Como dije al principio, no pretendo que nada de lo que he dicho esta tarde, o vaya a decir mañana, resuelva el problema. El problema excede en mucho al pequeño poder de persuasión que yo pueda tener aquí o en cualquier otro lugar. Todo lo que he tratado de hacer es comenzar a restar emotividad al problema, formulándolo en términos que nos permitan examinarlo juntos más detenidamente, sin complejos sobre nuestras recíprocas actitudes hacia él.

Existen normas internacionales relativas a la libertad sindical, contenidas principalmente en dos convenios que han sido ratificados por sesenta y ocho y setenta y cuatro países, respectivamente; España no ha ratificado estos convenios y, por consiguiente, no tiene ninguna obligación jurídica de conformarse a los mismos, pero actualmente se han convertido en una norma internacional de comparación por la cual se juzga a todas las políticas nacionales.

A solicitud de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo ha establecido un sistema para examinar las quejas relativas a la libertad sindical, habiéndose examinado hasta ahora cuatrocientos treinta y dos casos relativos a ochenta y dos Gobiernos de todo el mundo.

En virtud de estos arreglos, el Consejo de Administración de la O. I. T., actuando unánimemente con excepción de sus miembros comunistas, ha dirigido cierto número de recomendaciones al Gobierno de España.

El problema ha pasado a través de fases sucesivas durante un período de nueve años, sin que las cuestiones principales hayan sido satisfactoriamente resueltas.

Las controversias resultantes continuarán siendo un elemento de tensión y de debilidad en las relaciones internacionales hasta que algún nuevo enfoque de todo el problema permita tratarlo por ambas partes, de acuerdo con las necesidades del futuro más bien que bajo la influencia del pasado. ¿Qué líneas debemos seguir para explorar el camino que conduce a dicho nuevo enfoque?

Probablemente, el propio Gobierno español pudiese continuar por la vía de las importantes iniciativas ya adoptadas con la legislación de convenios colectivos, conciliación y arbitraje y, últimamente, con la de conflictos colectivos, completándolas con alguna disposición de carácter más general que tendría por ello una importancia decisiva.

Podría confiar esta revisión a un organismo nacional apropiado que actúe con la plena colaboración de los Sindicatos.

El Gobierno podría aceptar que el organismo nacional que realice la revisión, con la colaboración de los Sindicatos, tenga ante sí, para su consideración, las recomendaciones que han sido dirigidas al Gobierno español por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo.

En el curso de un examen de esa naturaleza se podría ver con claridad en qué medida continúa habiendo verdaderas divergencias de concepto y política, y en qué medida lo que parecen ser posiciones irreconciliables son en realidad equívocos o el resultado de la suposición que la práctica actual corresponde necesariamente a conceptos anteriores sobre los cuales pretende todavía basarse. La Oficina Internacional del Trabajo podría, naturalmente, facilitar cualquier información relativa a la experiencia de otros países que el organismo nacional en cuestión deseara tener.

El Gobierno podría informar al Consejo de Administración sobre la revisión general emprendida y de su intención de tenerlo al corriente de su resultado.

Presento estas sugerencias a título puramente personal, haciéndome yo enteramente responsable de las mismas. Ellas podrán no ser aceptables en su forma actual, pero quizá podrían, sin embargo, constituir el punto de partida para algún nuevo enfoque constructivo de todo el problema. Esas sugerencias habrán logrado su propósito si provocan en mentes más claras sugerencias más aceptables.

Empecemos, por lo menos, reconociendo que existe un problema, pro-

blema que es importante tanto nacional como internacionalmente. Admitamos con franqueza que la continuación de este *impasse* —prefiero utilizar este galicismo en relación con este problema en vez de la expresión española «callejón sin salida»— constituye no sólo una irritante afrenta al orgullo nacional, sino un elemento desastroso de tensión y debilidad en las relaciones internacionales, una amenaza continua a la estabilidad e influencia de la civilización occidental.

Pensando en estos términos, exploremos todos los caminos que puedan conducir a resolver el *impasse* que existe en la situación entre España y la tradición democrática del mundo atlántico, ese mundo al que baña un mismo océano y al que Colón hizo posible.

Por mi parte, tengo la convicción firme de que podemos conseguirlo.

Vamos, pues, todos juntos a realizar la reintegración de España en esa comunidad europea a cuyo desarrollo histórico ha aportado, y sigue aportando, contribución tan memorable. Vamos juntos a fortalecer la libertad y la dignidad humanas en el mundo entero.

C. WILFRED JENKS