

29 29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales

" A R A G O N "

LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y LOS
PAISES SOCIALISTAS. LA LIBERTAD SINDICAL EN
EL CASO DE POLONIA (1981-1986)

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES
P R E S E N T A N
MA. ELISA BANDA PEREZ
RAMIRO AYALA MUÑIZ

TESIS CON
VALIA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

SEPTIEMBRE DE 1989



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO
Y LOS PAÍSES SOCIALISTAS. LA LIBERTAD
SINDICAL EN EL CASO DE POLONIA (1981-
1986).

<u>Introducción.</u>	<u>Página</u>
Capítulo 1. <u>La Organización Internacional del Trabajo (OIT)....</u>	1
1.1. Precursores de una legislación internacional laboral.....	1
1.2. Principales tendencias en la búsqueda de una organización internacional protectora de los trabajadores	6
1.3. Tentativas para la creación de una organiza- ción internacional por parte de los sindica- tos laborales y los gobiernos.....	3
1.4. La primera Oficina Internacional del Trabajo..	11
1.5. La fundación de la Organización Internacional del Trabajo.....	13
1.6. Estructura de la Organización Internacional del Trabajo.....	17
1.6.1. La Conferencia Internacional del Traba- jo.....	19
1.6.2. El Consejo de Administración.....	23
1.6.3. La Oficina Internacional del Trabajo...	27
Capítulo 2. <u>Los países socialistas y la Organización Internacio- nal del Trabajo.....</u>	33
2.1. Desconfianza de la URSS hacia la organización internacional.....	34
2.2. Intentos bolcheviques para crear una organiza- ción mundial obrera.....	36
2.3. Ingreso de la UPSS a la Sociedad de Naciones y la OIT.....	38
2.4. Relaciones entre los países socialistas y la OIT de 1954 a 1980.....	42
Capítulo 3. <u>Mecanismos de supervisión de normas de la OIT.....</u>	62
3.1. Mecanismos de control de las normas interna- cionales del trabajo.....	63
3.1.1. Memorias e informes de los gobiernos...	64

3.1.2. Mecanismos especiales de control	67
3.1.2.1. Reclamaciones	67
3.1.2.2. Quejas	68
3.2. Protección de la libertad sindical	71
3.2.1. La Comisión de Investigación y Conciliación.....	74
3.2.2. El Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración	76
Capítulo 4. <u>La libertad sindical en Polonia</u>	84
4.1. Factores internos que propiciaron el movimiento huelguístico en Polonia y su desarrollo en 1980	84
4.2. La legislación sindical en Polonia. Disposiciones en vigor antes de septiembre de 1980	92
4.3. Proclamación de la ley marcial	99
4.4. Suspensión de las actividades sindicales y disolución de los sindicatos	100
4.4.1. Suspensión de las actividades sindicales	101
4.4.2. Acciones judiciales contra dirigentes sindicales	102
4.5. Disposiciones en vigor después de la proclamación de la ley marcial	104
Capítulo 5. <u>El caso de Polonia en la OIT</u>	107
5.1. Desarrollo del procedimiento de la queja para el caso polaco	112
5.2. Creación e informe de la Comisión de Encuesta.116	
5.2.1. Suspensión de las actividades sindicales	119
5.2.2. Internamientos y condenas a dirigentes y miembros de Solidaridad	122
5.2.3. Medidas de discriminación antisindical.124	
5.2.4. Recomendaciones de la OIT al gobierno de Polonia	130
5.3. Retiro de Polonia de la OIT	133
5.4. Posición de los países socialistas en torno al caso de Polonia en la OIT	134
5.5. Consideraciones, a manera de conclusión, en torno al manejo del caso polaco en la OIT ...	138
5.6. Propuestas de reformas a la OIT	145
Bibliografía y Anexos	147

I N T R O D U C C I O N

En los últimos años hemos sido testigos de la erosión de las actividades de los organismos de vocación multilateral, es decir, de aquellas organizaciones internacionales que fueron creadas, en su mayoría, después de la II Guerra Mundial como instrumentos de los gobiernos para promover la cooperación internacional en los planos social, económico y político, a fin de evitar una nueva conflagración mundial de dimensiones y con secuencias similares a la que recién terminaba.

La erosión del multilateralismo no sólo se manifiesta en los problemas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), sino que se extiende prácticamente a todos aquellos organismos internacionales que emanan de ella, así como a las organizaciones gubernamentales y otras instancias de acción colectiva que buscan la solución de conflictos regionales o internacionales.

Las organizaciones internacionales se encuentran en crisis ya que, por un lado, no han cumplido cabalmente con los objetivos para los que fueron creadas y, por otro, enfrentan en su interior serios problemas (la excesiva politización de sus decisiones sería un ejemplo), lo que ha llevado a algunos países a amenazar con retirarse de ellas. A lo anterior se aunan las dificultades financieras por las que atraviesan algunas y su incapacidad para poner en práctica sus programas de trabajo.

Ahora bien, a pesar de que los objetivos de la organización internacional en su conjunto no han sido cumplidos en su totalidad, se han obtenido logros en diversas áreas; por ejemplo, han sido útiles para detener la posibilidad de un enfrentamiento bélico global; han propiciado el nacimiento de nuevos estados, lo cual se tradujo en un cambio sustancial de la estructura internacional, y han tendido un puente de apoyo a los países en desarrollo en materias esenciales, tales como la salud, vivienda, educación, cultura, etcétera, que, de otra manera, habría sido casi imposible implementar dadas las múltiples carencias económicas en esos países.

Diversos han sido los factores que han llevado a la organización internacional a la situación problemática en que se encuentra. Entre otros, podemos mencionar los siguientes:

- El establecimiento de los organismos internacionales, en su gran mayoría, ha descansado en el peso y las decisiones de muy pocos países capitalistas (Europa Occidental y Estados Unidos), los cuales detentan una mayor capacidad económica y política. Esto es válido tanto para los organismos que surgieron en el siglo pasado, como los que se fundaron a partir de la II Guerra Mundial;

- La descolonización y la instauración de países socialistas han dado lugar al surgimiento de nuevos estados que no encuentran cabida real en las organizaciones internacionales, ya que la gran mayoría no participó en su creación, por lo que

se observa una desigualdad de condiciones en los órganos de decisión, y sus necesidades no están contempladas en los estatutos de las mismas;

- En todos los foros internacionales, los países en desarrollo han insistido en la necesidad de transformar las bases de las relaciones internacionales hacia una mayor equidad en el intercambio comercial y una mayor responsabilidad compartida en las decisiones políticas que los afectan;

- El intento de retorno a la bipolaridad y de revigorización de los esquemas ideológicos, con el propósito de afianzar "aliados" y apuntalar intereses, ha provocado la erosión de los mecanismos multilaterales de negociación;

- Una de las vertientes de la crisis del multilateralismo se inserta en los propósitos de las grandes potencias de poner coto a las acciones de la ONU y a los intentos de participación mancomunada de grupos de naciones en asuntos de política internacional que, hasta ahora, han sido de ingerencia exclusiva de las superpotencias;

- La ONU, como eje central del multilateralismo, se encuentra en una situación financiera apremiante. Un buen número de miembros de la organización, entre los que destacan Estados Unidos y la Unión Soviética, mantienen sensibles retrasos en el pago de sus contribuciones;

- Por último, las organizaciones internacionales se han visto con frecuencia paralizadas por la ausencia de voluntad política de algunos países, los cuales se han negado a adoptar las disposiciones emanadas de ellas.

Todos estos factores han derivado en una tergiversación de los objetivos y funciones de los organismos internacionales. Puede señalarse que en la actualidad son utilizados como foros de confrontación ideológica por las grandes potencias, ya que han trasladado a ellos la discusión de sus diferencias, lo que de alguna manera ha obstaculizado la puesta en práctica de los programas y la aplicación de las decisiones de los organismos internacionales.

Uno de los organismos internacionales que atraviesa por una situación especialmente difícil porque en él se reflejan con nitidez los problemas que señalamos anteriormente, es la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la cual ha sido objeto de severas críticas y constantes condenas a su actuación; incluso, algunos países, entre ellos los socialistas, han amenazado con abandonarla; de hecho el gobierno de Polonia se retiró de la Organización.

Los problemas por los que atraviesa la OIT se manifiestan en diversas áreas, una de las cuales es la protección a las libertades sindicales de los estados miembros. Un ejemplo claro de esta situación es el problema que existe actualmente entre es

ta organización y el gobierno de Polonia a raíz de la derogación de las actividades de los sindicatos en ese país, que se ha traducido en el agravamiento de las ya de por sí deterioradas relaciones entre los países socialistas y la OIT. En efecto, el bloque socialista ha manifestado su desacuerdo con la OIT y hasta amenazado con abandonarla en caso de que persistan las presiones hacia el gobierno polaco, lo que, sin duda, ahondaría los problemas de la organización internacional en su conjunto.

La OIT reconoce la libertad sindical como una condición esencial para la defensa de los derechos humanos de los trabajadores, debido a que en su estructura los incorpora. Además, en virtud de que la existencia de esta organización se debe, en gran parte, a la voluntad y los esfuerzos de las organizaciones sindicales, reconoce el principio de la libertad sindical como uno de los objetivos de su programa de acción.

Una vez reconocida la libertad sindical como uno de los principios fundamentales de la OIT, los representantes de los trabajadores han tratado de dar un contenido más preciso a ese concepto general e incluir sus elementos principales en un instrumento de la organización a fin de promover y verificar eficazmente su aplicación.

Así, en 1927 se somete a la Conferencia Internacional del Trabajo un proyecto de reglamentación internacional de libertades sindicales, pero dicho intento fracasa. El proyecto se materializó después de la II Guerra Mundial; en 1948 la Conferen-

cia adopta el Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación (Núm.87) y, al año siguiente, el Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva (Núm.98), instrumentos fundamentales en materia de libertad sindical.

Además de estos Convenios, la Conferencia ha adoptado diversas resoluciones en esta área, entre las que se pueden señalar la de 1952 sobre la independencia del movimiento sindical y la de 1970 sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles.

A partir de los 70, la OIT redobló sus esfuerzos para proteger la libertad sindical en todos los estados miembros, a través de su acción normativa y las decisiones de sus órganos de control, de tal forma que se instituyeron procedimientos especiales reservados a las cuestiones que atañen a los derechos sindicales, independientemente de los mecanismos generales aplicables a todos los convenios internacionales.

Sin embargo, estos esfuerzos no han tenido el éxito deseado, ya que su aplicación ha sido causa de problemas con algunos estados miembros; por ejemplo, el surgido con el gobierno polaco a raíz de que el Consejo de Administración de la OIT decidió crear una Comisión de Encuesta para que se estudiara la violación de las libertades sindicales en ese país, luego de que se decretara la ley marcial del 13 de diciembre de 1981.

En efecto, con motivo de la instauración de la ley marcial en Polonia, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) presentaron una nueva queja, misma que orilló al Director General de la OIT a proponer al gobierno polaco el envío urgente de una misión de observación. En esa ocasión, el gobierno polaco no aceptó la propuesta, argumentando que en el país existían condiciones difíciles que impedían su realización.

Aun así, como resultado de los diversos contactos entre la OIT y el gobierno de Polonia, éste llevó a cabo algunas modificaciones en su legislación laboral orientadas a adecuarlas en mayor medida a los Convenios 87 y 98 antes citados.

A recomendación del Comité de Libertad Sindical, que estimó como insuficientes las modificaciones que había proporcionado el gobierno de Polonia, el Consejo de Administración, en su 223a. reunión, celebrada en mayo de 1983, aprobó el establecimiento de una Comisión de Encuesta, siendo ésta la primera vez que el procedimiento se aplicaba a un estado miembro perteneciente al bloque socialista, y la sexta Comisión establecida en la historia de la OIT.

Es necesario hacer notar que la Comisión de Encuesta es el procedimiento más importante previsto por la Constitución de la OIT para la observancia de las normas y convenciones de la organización ratificado por los estados miembros, y que se acude a este expediente sólo en casos que se consideran extremos.

Como resultado de la decisión de crear una Comisión de Encuesta para el caso polaco, el gobierno de Polonia no participó en la 69a. Conferencia Internacional y, el 24 de junio de 1983, declaró que suspendería sus relaciones con la OIT, a menos que la organización retirara su decisión. El gobierno polaco calificó la formación de la citada Comisión como "un ejemplo de la creciente campaña antipolaca emprendida por diversos grupos de Occidente".

Los países socialistas reaccionaron de igual manera; condenaron la decisión porque consideraron que con ello se tergiversaban los objetivos para los que había sido creada la Comisión. De esta manera, la Unión Soviética, a nombre de todos los países del bloque, declaró que se estaba interviniendo en los asuntos internos de un estado soberano.

Posteriormente, la Comisión de Encuesta presentó un informe de actividades con una serie de sugerencias y observaciones de carácter jurídico al gobierno polaco con el propósito de que las incluyera en su legislación interna. Las autoridades polacas, congruentes con su actitud anterior, rechazaron de nueva cuenta - y de manera categórica - dicho informe por considerarlo sin fundamentos y como una muestra clara de intervención en los asuntos internos del país.

Una vez que el gobierno polaco rechazó el informe de la Comisión, reiteró su decisión de abandonar la OIT, decisión que fue apoyada por los países socialistas, los cuales aprovecharon

la ocasión para reiterar sus críticas a la estructura y funcionamiento de la Organización y la necesidad de que ésta sea reformada.

El problema que se presenta entre la OIT y los países socialistas, en relación con la aplicación de resoluciones, particularmente en el caso de Polonia, tiene sus orígenes en el proceso mismo de gestación, conformación y funcionamiento de este organismo especializado de la ONU, en donde se observan elementos importantes que han condicionado la plena participación de los países socialistas y el rechazo de algunas resoluciones de la OIT. Entre esos elementos se encuentran:

a) el proceso de gestación de la OIT se da en un período anterior a la fundación de los estados socialistas;

b) los principales promotores de la creación de una legislación internacional del trabajo y una organización protectora de los trabajadores fueron empresarios, sindicatos reformistas y gobiernos, lo que imprimió a la OIT un carácter antagónico con los planteamientos socialistas;

c) la OIT es una organización que surge y estructura cuando el capitalismo es el sistema económico predominante en el mundo; por tanto, la estructura de la OIT refleja la hegemonía de los países capitalistas europeos y de Estados Unidos en los ór-

ganos de decisión; y,

d) en la práctica, al momento del surgimiento del primer estado socialista, y ante el temor de que la revolución se propagara a Europa, los gobiernos que impulsaron la creación de la OIT, además de aislar de las conversaciones a la Rusia soviética, trataron de derrocar al recién instaurado régimen.

Esta marginación, junto con los ataques militares por parte de las potencias aliadas, propiciaron la desconfianza y el rechazo de la URSS - que luego haría suyo el resto de países socialistas - hacia los organismos e instituciones creadas por las potencias capitalistas, a los que han considerado instrumentos para tratar de imponer sus intereses. De ahí que, invariablemente, se observe un relativo rechazo para que cuestiones de interés y de seguridad nacionales, tanto para la URSS como para el bloque socialista, sean tratadas en los foros internacionales.

En este contexto, el conflicto entre Polonia y la OIT no hace sino agudizar la desconfianza de los países socialistas hacia la Organización y reforzar sus reclamos para que sea reformada su estructura a fin de que estos países tengan una mayor capacidad de decisión en las resoluciones que los afectan. Por ejemplo, los países socialistas han señalado que la hegemonía ejercida por los países industrializados en la Secretaría de la OIT contradice el principio adoptado por todos los organismos internacionales: una repartición equitativa de los puestos según la distribución geográfica.

Además de las reformas en la estructura de la OIT, los países del bloque socialista de Europa Oriental han demandado otras, relacionadas con los mecanismos de control de las normas internacionales laborales y los procedimientos de métodos de trabajo.

Es evidente que la OIT necesita reformar su estructura y funcionamiento con el objeto de adecuarse a las condiciones y necesidades de la vida internacional actual, toda vez que la presencia de los países socialistas y numerosos países en desarrollo no tienen una participación real y decisiva en las decisiones que los afectan. Lo anterior se ha traducido en una confrontación de intereses en el seno de la Organización, que, al mismo tiempo que ha polarizado las discusiones, ha nulificado sus esfuerzos en aspectos importantes de su actividad, tales como los derechos humanos, la libertad sindical, etcétera.

Algunas de estas reformas a la OIT serían, por ejemplo: el estricto respeto del principio de la rotación geográfica en los puestos de elección, ya que los delegados gubernamentales de los países socialistas nunca han ocupado las presidencias de los Comités más importantes de la Conferencia General, ni la presidencia del Consejo de Administración; la admisión de representantes de estos países en los órganos del mecanismo de supervisión de normas; la igualdad en el tratamiento a los administradores de las empresas de los países socialistas.

Creemos que de no llevarse a cabo estas reformas, los problemas surgidos entre los países socialistas y la OIT, que van desde el marcado peso de los países capitalistas industrializados y la renuencia de los estados socialistas para seguir cooperando con esa Organización, pasando por los problemas financieros que ésta enfrenta, pueden convertirse en el detonador de fenómenos más extendidos y delicados para el futuro no sólo de la OIT sino también de la organización internacional en su conjunto.

El objetivo general del presente trabajo es conocer la estructura y funcionamiento, en el área de la libertad sindical, de uno de los organismos especializados del sistema de Naciones Unidas, la OIT.

Otros objetivos más específicos son:

a) dar a conocer los primeros inicios de la OIT, sus promotores, así como los primeros desacuerdos entre quienes promovían una organización basada en las ideas socialistas y quienes impulsaban la creación de la OIT como una organización en la que colaboraran gobiernos, empresarios y trabajadores;

b) dejar constancia del sesgo antisocialista que ha caracterizado los trabajos de la OIT desde su creación hasta la época actual;

c) examinar el procedimiento que sigue la OIT respecto de la protección de las libertades sindicales de sus países miembros.

bros y de cómo éste se aplicó en el caso de Polonia;

d) ejemplificar la crisis de los organismos de vocación universal con el rechazo del gobierno de Polonia a acatar las disposiciones emanadas de la Comisión de Encuesta bajo el argumento de que se intervenía en los asuntos internos de un estado soberano; y,

e) a la luz de los resultados de la presente investigación, proponer algunas reformas a la estructura y funcionamiento de la OIT a fin de que cumpla con su cometido de ser un organismo con vocación universal para la protección de los derechos humanos de los trabajadores en todo el mundo.

Con el propósito de cumplir con los objetivos antes propuestos, hemos dividido el trabajo en cinco capítulos. A saber:

En el primero, se analizan los orígenes y antecedentes de la OIT, a efecto de estar en condiciones de determinar algunas de las características que fueron definiendo el marco global de sus actividades posteriores. De este análisis, estaremos en condiciones de observar, por un lado, el rechazo a las ideas socialistas de quienes impulsaron la creación de una organización internacional para los trabajadores y la nula participación de los países socialistas en dicho proceso y, por otro, el peso que tienen los países capitalistas desarrollados en la estructura de la Organización.

En un segundo capítulo se examinan las relaciones entre los países socialistas y la OIT a partir del ingreso de la Unión Soviética en 1934 y la posterior activación de la membresía socialista en la segunda posguerra. Así, podremos ver que la incorporación socialista trajo consigo un clima de confrontación con los representantes de los países industrializados de Occidente, situación que se agudizaba o atenuaba conforme la coyuntura internacional que privaba en un determinado momento.

En el tercer capítulo se describen los procedimientos diseñados por la OIT para vigilar la aplicación de las normas internacionales del trabajo, así como los que se han establecido para revisar la aplicación de sus disposiciones en el ámbito de la libertad sindical.

En el cuarto capítulo se presenta la situación interna de Polonia durante el período 1975-1980, el cual nos servirá de marco de referencia para entender el motivo por el cual el gobierno de ese país implantó la ley marcial en diciembre de 1981, con la subsecuente represión y desaparición de las organizaciones sindicales. Se presentan también algunos de los aspectos más importantes de la legislación sindical de Polonia, antes y después de la ley marcial, que fueron objeto de críticas por parte de la OIT y que el gobierno polaco se vio en la necesidad de reajustar.

El quinto y último capítulo hace referencia al proceso seguido en el seno de la OIT para el caso polaco a partir de la creación de una comisión de encuesta, así como la repercusión que esta acción tuvo en las relaciones países socialistas-OIT. Por último, en este mismo apartado hacemos algunas consideraciones en torno al problema y planteamos algunas reformas a la OIT para que se puedan eliminar focos de tensión con los países socialistas.

CAPITULO 1. La Organización Internacional del Trabajo (OIT).

1.1. Precursores de una legislación internacional laboral.

A pesar de que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) tal como la conocemos actualmente, se estableció en el presente siglo (1919), no fue sino el resultado de un largo proceso de intentos por crear normas y condiciones laborales decorosas para los trabajadores, impulsadas por sindicatos, empresarios y gobiernos durante el siglo pasado. Este proceso fue definiendo la estructura y funcionamiento actuales de dicha Organización. Así se observa que la participación de estos tres actores le imprimen a la OIT uno de sus rasgos sobresalientes: el tripartismo.

La acelerada industrialización europea que se registró a lo largo del siglo pasado fue, con mucho, el factor determinante sobre el cual se levantaron los primeros cimientos de lo que más tarde sería la OIT. En efecto, la industrialización sometía a los trabajadores a jornadas extenuantes, a condiciones higiénicas deplorables, a salarios de sobrevivencia, al empleo de niños, situaciones que orillaban a los trabajadores a organizarse para luchar por alcanzar mejores condiciones laborales. En ese contexto es que surgen diversas organizaciones proletarias en los centros de trabajo y prolifera también la intención, por parte de algunos empresarios, de disminuir las jornadas de trabajo, de atenuar el trabajo infantil y de mejorar las condiciones de vida.

No es casual, entonces, que los precursores de la idea de establecer una legislación internacional que regulara las condiciones de trabajo fueran, paradójicamente, algunos empresarios "hete

rodosos" quienes estimaron conveniente atender las demandas de los trabajadores. Estaban conscientes de que las expresiones de descontento del proletariado, que se traducían en amplias movilizaciones laborales, podrían exacerbar las tensiones sociales y provocar una ola de violencia contraria a sus intereses (1).

Entre estos precursores se encuentra el inglés Robert Owen, quien, hacia 1818, efectuaba gestiones ante la Dieta Germánica y el Congreso Aix-La-Chapelle, a fin de que se adoptara una reglamentación internacional protectora de los trabajadores. El siguiente paso se debe al francés Jerónimo Adolfo Bianqui, quien señala la necesidad de adoptar medidas de carácter internacional como un medio para poner coto a los abusos en el trabajo.

Otro promotor de estas ideas fue un industrial francés, Daniel Le Grand, quien, entre 1840 y 1853, solicitó a varios gobiernos europeos la promulgación de una legislación laboral común que diera fin a las pugnas originadas entre los países, en virtud de que ninguno quería otorgar concesiones a los trabajadores porque ello se traducían en el incremento a los costos de producción y, por consiguiente, en la elevación de los precios de los productos, lo que reducía la competitividad en los mercados internacionales.

En tales circunstancias, el papel de los gobiernos se encaminaría a intervenir en el proceso de fijación de normas internacionales del trabajo, con el propósito de que éstas adquirieran un carácter oficial y validez internacional.

Las intenciones de estos precursores arrojaron pobres y efímeros resultados, dado el carácter empresarial de las propuestas, las cuales estaban lejos de satisfacer las legítimas reivindicaciones de los trabajadores. Así, se empieza a vislumbrar un fuerte descontento en el proletariado, cuya explotación va propiciando la conciencia de clase y las formas para limitar y cancelar los abusos en los trabajadores.

Es en Gran Bretaña, Francia y Alemania donde los obreros se organizan y luchan más decididamente hasta conseguir importantes demandas y adquirir un mayor peso y presencia políticas, aunque en la mayoría de los países las condiciones obreras permanecían inalteradas.

El terreno para encauzar las luchas de los trabajadores hacia la defensa común de sus intereses no era aún muy fértil. Fue sólo con el desarrollo acelerado del capitalismo que aumentó el ejército del proletariado y se propició el desarrollo de un movimiento obrero más organizado que devino en un mayor impulso para la creación de una normatividad internacional laboral.

En relación a los precursores de la organización internacional protectora de los trabajadores, algunos autores consultados y los propios documentos de la OIT soslayan la importante contribución que tuvieron las ideas y los movimientos laborales que giraban alrededor del quehacer intelectual y político de prominentes pensadores socialistas. (2)

En efecto, en las primeras décadas del siglo XIX existían

ya algunos ensayos de organización proletaria, tales como las sociedades secretas fundadas por obreros franceses y alemanes. Sus actividades están impregnadas de un espíritu internacionalista y se asignan como finalidad la emancipación de los trabajadores de todos los países. De esas organizaciones, las más importantes, no tanto por su número, muy limitado, sino por su significación política fueron: la Unión de los Artesanos Alemanes y la Alianza de los Desheredados (1834-1836), la Liga de los Justos, que actuó en París de 1836 a 1839, y, muy particularmente, la Liga de los Comunistas, que nació en 1847, en vísperas de las grandes conmociones europeas de 1848 y que desaparece en 1851 (3).

Los planteamientos de la Liga de los Comunistas representan un importante avance en comparación con otras organizaciones anteriores. Fue por encargo de la Liga que Carlos Marx y Federico Engels redactaron el famoso Manifiesto Comunista (1848), documento en donde aparecen expuestos, por primera vez de manera sistemática y clara, los principios fundamentales de la doctrina marxista.

Sin embargo, la Liga de los Comunistas no fue, en realidad, más que una asociación de propaganda, y si sus miembros participaron activamente en los acontecimientos revolucionarios registrados en Europa hacia 1848, lo hicieron con carácter individual. La Organización, como tal, quedó al margen de los movimientos.

Tuvieron que transcurrir casi veinte años para que las ideas expuestas en el Manifiesto Comunista se materializaran en una organización de trabajadores, al constituirse la I Internacional en 1864, la cual celebró entre 1866 y 1872 dos Con-

ferencias y cinco congresos internacionales.

En su quinto congreso, celebrado en La Haya en 1872, se aprobó la siguiente resolución:

"...En vista de que los dueños de la tierra y el capital utilizan siempre sus privilegios políticos para la salvaguardia y perpetuación de sus monopolios económicos y para esclavizar el trabajo, la conquista del poder político se convierte en el fin supremo a que debe aspirar el proletariado" (4).

A pesar de que en este congreso se logra la expulsión de grupos reformistas que coexistían en su seno, se consuma también la existencia de la I Internacional. Para entonces, esta Organización había echado los cimientos de una organización internacional propiamente de trabajadores; sin embargo, en la práctica, el movimiento obrero no contaba todavía con una verdadera organización sindical que se planteara como tarea la conquista del poder, sino hasta después de la I Guerra Mundial.

Hasta entonces, los principios preconizados en el Manifiesto Comunista y el espíritu internacionalista fueron patrimonio, en todos los países, de núcleos reducidos de trabajadores. El proletariado aún acusaba debilidad. Fue sólo con el desarrollo del capitalismo de una manera más intensa (hacia fines del siglo pasado) que aumentó el número de trabajadores y se desarrolló la organización del movimiento obrero.

1.2. Principales tendencias en la búsqueda de una organización internacional protectora de los trabajadores.

En la búsqueda de mejores condiciones laborales se notan con claridad dos líneas políticas que corren paralelas pero que desembocan en organizaciones de trabajadores diametralmente opuestas.

Por un lado, existe una corriente de trabajadores que, junto con empresarios y gobiernos, pugnan por el mejoramiento de la vida del obrero mediante el establecimiento de normas que regularan el trabajo. Esta tendencia, predominante entonces, conduce a la creación de una organización internacional del trabajo. Por otro, existe una corriente más radical que, además de buscar la mejoría en la situación de los trabajadores, pugnaba por emanciparse del control ejercido por los capitalistas.

Esta última corriente, formada por pequeñas agrupaciones de obreros, es la que deriva en la formación de la I Internacional y la creación de las Ligas y Partidos Comunistas, y la que conduce, finalmente, a la instauración del primer estado socialista en el mundo, el soviético.

La primera tendencia estaba representada por el tradeunionismo y la socialdemocracia, mientras que la segunda por los marxistas revolucionarios por una parte, y los anarco-sindicalistas, por otra.

El tradeuniónismo cenía sus fortalezas en Inglaterra, Estados Unidos y Australia; la socialdemocracia sentaba sus reales en Alemania, Austria y Bélgica; por su parte, el ala marxista revolucionaria estaba representada en Alemania por Franz Mehering y Rosa Luxemburgo y en Rusia por los bolcheviques; mientras que los anarco-sindicalistas tenían cierta presencia en España y América Latina.

La tendencia predominante en el movimiento sindical internacional era, sin duda, la primera; tanto por su número como por sus planteamientos ideológicos, ejercía una hegemonía indiscutible sobre la inmensa mayoría del proletariado organizado.

A finales del siglo pasado, únicamente una parte insignificante de los trabajadores estaba organizada en sindicatos. Era, en su gran mayoría, la llamada "aristocracia obrera" que, gracias a la explotación colonial ejercida por sus países (lo que permitía a los empresarios otorgarles ciertos privilegios) se sentía atada a la burguesía y era fundamentalmente conservadora. Esta aristocracia obrera tenía, además, mayores posibilidades para ingresar a los sindicatos y pagar las altas cuotas que se exigían.

Esta circunstancia explica, por una parte, el carácter netamente reformista del movimiento sindical en los grandes paí-

ses capitalistas y, por otra, la separación tajante entre quienes promovían una colaboración entre las clases sociales y quienes hacían llamados para la conquista de una organización proletaria internacional capaz no sólo de reivindicar demandas laborales, sino también de llegar a la conquista del poder político en sus respectivos países.

El movimiento reformista se caracterizaba por la existencia de una burocracia sindical formada por militantes de sentido práctico, hábil y estrechamente ligados a las masas, y su método de acción preferido era la conciliación y el arbitraje.

En este sentido, resultaba lógico que los ensayos para la creación de una organización internacional protectora de los trabajadores que se realizaron a partir del último tercio del siglo XIX tuvieron un sello marcadamente reformista. Reformistas eran los iniciadores, reformistas los líderes sindicales; reformista habría de ser la ideología y la táctica, y reformistas las diversas tentativas de organización internacional laboral que culminaron con la creación de la OIT.

1.3. Tentativas para la creación de una organización internacional por parte de los sindicatos laborales y los gobiernos.

Las primeras tentativas de parte de los sindicatos reformistas para crear una organización con ese carácter se efectuaron en 1888 por iniciativa del Comité Parlamentario de los Sindicatos Ingleses, el cual convocó a un Congreso en Londres. Participaron 79 delegados ingleses y 44 de otros países. Aunque no estuvieron representados los alemanes, los austriacos y los

rusos, todos los delegados eran europeos. Se examinaron algunas cuestiones relativas a los métodos de organización y a las jornadas de trabajo, pero no tuvieron consecuencias prácticas (5).

En 1900, se realizó otra nueva tentativa, esta vez por los sindicatos franceses, bajo cuya iniciativa se celebró un congreso en París, al que acudieron sólo algunos delegados italianos, ingleses y suecos. El congreso propuso la creación de un Secretariado Internacional, proposición que no encontró eco y se optó por renunciar a ella.

En agosto de 1901, en ocasión del Congreso de los Sindicatos Daneses en Copenhague, se intercambiaron impresiones entre los delegados extranjeros con el propósito de estudiar los medios conducentes al establecimiento de relaciones entre las centrales sindicales de distintos países. Presidió la reunión el alemán Karl Liegen, representante del reformismo, quien sostuvo el criterio, compartido por todos los asistentes, de que no era necesario convocar congresos internacionales de los trabajadores, cuya misión -señalaba- cumplían ya los socialistas, y que sólo bastaba con celebrar conferencias internacionales.

La finalidad que perseguía Liegen, a juicio del intelectual marxista Andreu Nin, era "evitar que se creara una organización de combate de la clase obrera y fundar, en su lugar, un organismo puramente burocrático que se limitaría a un simple intercambio de información". (6).

Luego de algunas reuniones intrascendentales, en julio de 1916 se reunieron representantes sindicales de los países Aliados (con motivo de la I Guerra Mundial) en Leeds, Inglaterra. Asimismo, en octubre de 1917 se convocó a una conferencia en Berna, Suiza, a la que no asistieron los franceses, los ingleses ni los belgas.

Paralelamente a estos esfuerzos de los sindicatos reformistas, y de cara a los reclamos y presiones del proletariado más radicalizado, los gobiernos europeos buscan fórmulas para canalizar el descontento laboral que amenazaba con desbordar el control estatal. Empiezan a proliferar conferencias y congresos internacionales promovidos conjuntamente por los gobiernos europeos y representantes sindicales, con la finalidad de establecer convenios sobre legislación laboral y crear una organización internacional de los trabajadores.

Sobre el particular, deben mencionarse los Congresos Internacionales de Beneficiencia, celebrados entre 1856 y 1857, que adoptaron la moción que proponía medidas internacionales para regular el trabajo en las industrias. Igualmente, los parlamentos de Alemania y Francia, países con fuertes movimientos proletarios y donde las ideas socialistas tienen un buen fermento, - debaten la posibilidad de que se formalicen acuerdos para uniformar algunas medidas protectoras de las mujeres y los niños.

La primera iniciativa concreta surgió en Suiza, en 1889, cuando el Consejo Federal envió invitaciones a trece gobiernos pa

ra asistir a una conferencia preliminar, en la que se examinaran aquellos aspectos del derecho laboral sujetos a reglamentación por parte de un convenio internacional. Esta conferencia no prospera porque en su lugar el gobierno alemán propone otros proyectos que son adoptados por todos. El resultado es una conferencia internacional sobre el trabajo en las fábricas y minas, mejor conocida como Conferencia de Berlín, inaugurada el 15 de marzo de 1890. Esta conferencia establece recomendaciones para reglamentar o prohibir el trabajo en las minas, el trabajo dominical, el trabajo de los niños y el empleo de los jóvenes y de las mujeres, sin que se asumieran compromisos internacionales formales. (7).

La conferencia de Berlín, si bien tiene pocos efectos prácticos, adquiere un valor histórico: es la primera vez que se congregan gobiernos para discutir sobre normas laborales, y porque allana el camino para tomar medidas posteriores.

1.4. La Primera Oficina Internacional del Trabajo.

En agosto de 1897, organizaciones obreras cristianas de 14 países se reúnen en Zurich para celebrar el Primer Congreso Internacional de Protección Obrera. En esta reunión se solicita al gobierno suizo la reanudación de esfuerzos para promover leyes internacionales de trabajo y, en particular, para que invite a otros gobiernos a crear una oficina de trabajo.

En septiembre de ese año se realizó otra conferencia en Bruselas, en la que participan académicos y parlamentarios euro

peos y estadounidenses para examinar los resultados de la Conferencia de Berlín y estudiar los principios en que debería descansar la futura oficina internacional del trabajo.

Como resultado directo de esta conferencia se nombra una comisión para difundir la idea en diversos países y se forman organizaciones internacionales con el mismo fin. Estas se reúnen por primera vez en París, en julio de 1900. Ahí fundan la Asociación Internacional de Legislación del Trabajo (AILT), precursora inmediata de la OIT. La sede de la Asociación se establece en Basilea, Suiza, y con ello la primera oficina internacional del Trabajo se inaugura el 1° de mayo de 1901 (8).

No obstante que la AILT no estaba formada por gobiernos, varios de ellos optaron por hacerse representar en la comisión internacional. Los gobiernos de Francia, Italia, Países Bajos y Suiza están representados desde el inicio y, al estallido de la I Guerra Mundial, que pone término a sus actividades, participan 22 gobiernos en la organización.

La AILT celebró dos conferencias internacionales en Berna, en 1905 y 1906, con la participación de 13 países: Alemania, Dinamarca, España, Gran Bretaña, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Rumania, Serbia y Suiza. La conferencia de 1906 adoptó dos tratados internacionales, uno para prohibir el uso del fósforo blanco y otro para reglamentar el trabajo nocturno de las mujeres. Esos fueron prácticamente los primeros convenios de trabajo.

En septiembre de 1913, la AILT convocó a una tercera conferencia en Berna, en la que participaron también 13 países. Se redactaron dos convenios, el primero sobre la jornada de trabajo de las mujeres y los menores, y el segundo para prohibir el trabajo nocturno de los niños; sin embargo, la I Guerra Mundial estalló antes de que se firmaran sendos tratados internacionales. Los conflictos intergubernamentales con motivo de la guerra provocaron la terminación de las actividades de la AILT.

1.5. La fundación de la Organización Internacional del Trabajo.

En noviembre de 1914, la Federación Americana del Trabajo (conocida por sus siglas en inglés AFL) celebró un congreso en Filadelfia, en el que se adoptó una resolución que solicita a los representantes de los trabajadores organizados de diferentes países se congreguen "al mismo tiempo y en el mismo lugar" que la Conferencia General de la Paz, que se celebraría al final de la guerra. El propósito de la reunión sería "presentar propuestas y tomar medidas necesarias para el restablecimiento de relaciones fraternales y la protección de los intereses de los trabajadores, y de contribuir así al establecimiento de las bases de una paz más duradera". (9).

En el año de 1916 se celebra una conferencia sindical en Leeds (a la que nos referimos anteriormente) bajo los auspicios de los movimientos obreros de Francia y Gran Bretaña. Esta Conferencia propuso que el tratado de paz incluyera ciertas garantías para los trabajadores, relativas a la jornada de trabajo, la seguridad social y la seguridad en el empleo. También reclama

la creación de una comisión internacional que vigilara la aplicación de esas disposiciones y organizara conferencias internacionales en las que se ampliara la gama de normas del trabajo. Un dato significativo es que, según la petición, la comisión debía estar integrada por representantes de los trabajadores y de los empleadores. La conferencia solicitaba, además, la creación de una oficina internacional del trabajo de carácter permanente. En estas peticiones encontramos los gérmenes de la OIT en su funcionamiento y organización actual.

Durante ese mismo año, se reúnen en Berna delegados obreros de Europa Central y de los países neutrales para formular reivindicaciones similares a las presentadas en la Conferencia de Leeds.

Al terminar la guerra, se celebran otras reuniones en las que se puntualizan mejor las propuestas. Por iniciativa del Partido Laborista y del Congreso de Sindicatos de Gran Bretaña se realizan dos conferencias en Londres, en febrero y septiembre de 1918, que congregan a representantes obreros de las potencias aliadas. Reclaman que los trabajadores estén representados en la Conferencia de Paz y que se celebre, simultáneamente, una conferencia mundial del trabajo y del socialismo.

Por iniciativa de la AFL, la conferencia de septiembre adopta una serie de principios que se busca insertar en el cuerpo del tratado de paz, a la manera de una "carta internacional del trabajo", en la cual se incorpore el principio de justicia social a efecto de dar sustento a la organización internacional del trabajo.

Un dato revelador de los planteamientos reformistas que enmarcaban los trabajos de los participantes a la Conferencia de Paz de Versalles es el siguiente: entre los asistentes se encontraba el socialista francés Albert Thomas, quien aspiraba a que la revolución social en Occidente se realizara a través de reformas legislativas y de convenios aceptados por los sectores obrero y patronal. Thomas ansiaba evitar, a toda costa, el desencadenamiento de una conflagración como la que había presenciado en Rusia. Apoyado por expertos en problemas laborales, Thomas da cuerpo a la idea de que en el Tratado de Versalles se incluya un capítulo especial sobre esas materias y de que figuren en él recomendaciones categóricas para el mantenimiento de la paz social.

La táctica reformista encabezada por este socialista requería de una organización internacional del trabajo en la que figuraran representantes de los gobiernos, de los trabajadores y de los patrones. Esta idea orgánica fue clave para el funcionamiento de la OIT, la cual fue aceptada por la Conferencia el 28 de abril de 1918.

En 1919, la Conferencia de Paz nombra una comisión de legislación internacional del trabajo para que presente proyectos que se incluyan en el texto del tratado. El texto que presenta la comisión, donde están contemplados los planteamientos de Thomas, pasa a formar parte del Tratado de Versalles (artículos 287 a 427 de la parte XIII del Tratado), el cual crea la Organización Internacional del Trabajo.

Estos antecedentes prefiguran el perfil de la OIT y le dan las características que habría de adoptar y que con el paso de los años, con el cambio de condiciones en la esfera internacional y con la aparición de nuevos estados, entre ellos los socialistas, provocarían situaciones conflictivas en el seno de la Organización, entre los que destacan el surgido con el gobierno de Polonia, que trae como consecuencia la decisión de éste de abandonar la Organización en los años ochenta.

Sin embargo, lo más grave de esta cuestión es que la situación de crisis estructural y de funcionamiento que se observa en el caso de la OIT se ha extendido a buen número de organismos internacionales que, aunque se originan en distintos tiempos y se ocupan de temas muy variados, presentan características similares a las que asumió la fundación de la OIT. Hablamos, por ejemplo, de la hegemonía de los países europeos y Estados Unidos (que además son capitalistas) en los órganos de decisión, así como la marginación en esos organismos de los países socialistas.

Esta situación ha tenido como efecto la progresiva erosión del multilateralismo, es decir, de la capacidad de decisión y negociación de problemas mundiales en los foros internacionales, sobre todo de aquellas organizaciones que fueron creadas en su mayoría después de la II Guerra Mundial como instrumentos de los gobiernos para promover la paz, la seguridad y la cooperación internacional.

En el caso de la OIT vemos que presenta en sus trabajos un marcado sesgo antisocialista que se agudiza conforme las relaciones entre los dos bloques de poder internacional entran en conflicto, y se ha notado que en el período de la llamada "guerra fría" se agravaron las tensiones y las críticas a los países socialistas.

En efecto, cuando en algún país del área socialista han surgido conflictos internos relativos a las libertades sindicales o los derechos humanos, como en el caso polaco, se ha magnificado y aprovechado para desacreditar a dicho país ante la comunidad internacional. Esta situación no se ha presentado en el caso de un conflicto similar en un país de la esfera capitalista.

En el marco de la crisis del multilateralismo, veremos a continuación la estructura de la OIT y los problemas derivados de un diseño de organismo mundial instituido conforme a los intereses de los países capitalistas más poderosos y que relega, por tanto, a los países socialistas de la toma de decisiones. En esta cuestión descansan los orígenes del conflicto materia de nuestro trabajo: el retiro de Polonia de la OIT y la amenaza del bloque socialista de abandonarla.

1.6. Estructura de la Organización Internacional del Trabajo.

Hemos mencionado anteriormente que el contexto en que se creó la OIT, así como la tendencia ideológica de sus fundadores, influyeron sobremedida en las características que adoptó dicha Organización, tanto en el diseño de su estructura como de su funcionamiento. Entre estas características podemos señalar las siguientes:

a) la estructura de la OIT refleja la hegemonía de los países capitalistas europeos y de Estados Unidos en los órganos de decisión;

b) los principales promotores de la creación de una legislación internacional del trabajo y una organización protectora de los trabajadores fueron empresarios, sindicatos reformistas y gobiernos, lo que imprimió a la OIT un carácter antagónico con los planteamientos socialistas;

c) la Unión Soviética, que era el único país socialista de entonces, es totalmente marginada de las negociaciones para fundar la OIT y más tarde para redefinir sus funciones actuales; y

d) un elemento distintivo de la OIT es su carácter tripartita, ya que los representantes de los sectores que le dieron origen, sindicatos reformistas, gobiernos y empresarios, participan en las negociaciones; este rasgo, empero, posibilitó también los conflictos con los países socialistas.

La conjunción de estos elementos creó el campo fértil para que en los trabajos de los órganos de la OIT se hayan presentado problemas posteriores con los países socialistas, relativos a la estructura y funcionamiento de la misma.

A continuación haremos mención de los órganos que componen la OIT, citando someramente algunas de las cuestiones que han dado lugar a conflictos con los países socialistas.

La OIT se compone de los siguientes órganos: Una asamblea general (la Conferencia Internacional del Trabajo); un órgano ejecutivo (el Consejo de Administración); y una secretaría permanente (la Oficina Internacional del Trabajo). Además, la OIT despliega sus acciones a través de otros órganos, tales como las Conferencias Regionales, las Comisiones de Industria y los Grupos de Expertos.

1.6.1. La Conferencia Internacional del Trabajo.

Este órgano está integrado por todos los representantes de los estados miembros de la OIT, y se reúne por lo menos una vez al año.

Cada delegación nacional participante en ella se compone de cuatro representantes de cada miembro, dos de los cuales serán delegados del gobierno y los otros dos representarán, respectivamente, a los empleadores y a los trabajadores de cada uno de los miembros. Todos los delegados se acompañarán, máximo, de dos consejeros técnicos.

Los delegados de los patrones y de los trabajadores tienen voz y voto propios; incluso pueden no estar de acuerdo con sus respectivos gobiernos o entre sí, y votar diferente a ellos en defensa de sus intereses. Esta es una situación que se presenta a menudo.

La fórmula de representación 2-1-1 en la Conferencia ha sido objeto de diferencias de opinión. Esto fue fuertemente discutido en 1919 en la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo de la Conferencia de Paz y, en 1946, en el Comité de Cuestiones Constitucionales de la Conferencia Internacional del Trabajo.

En esas ocasiones el principal argumento a favor del sistema de representación 2-1-1 era que resultaba esencial que los gobiernos tuvieran voz al menos en igual proporción que los empleadores y trabajadores juntos, pues frecuentemente pasaba que los convenios adoptados por mayoría de dos tercios de la Conferencia podrían ser rechazados por las legislaciones de varios estados, y con ello la influencia y prestigio de la Conferencia sería rápidamente disminuido.

El problema constitucional más difícil que la Conferencia ha tenido que considerar es la posición de los delegados empleadores y trabajadores de estados socialistas. En 1936, dos años después de que Unión Soviética ingresó a la OIT, la Conferencia, en respuesta al grupo de empleadores, pidió al Consejo de Administración que examinara la cuestión de la representación de los estados socialistas.

Hasta antes de 1953 la Unión Soviética no había hecho pleno uso de su derecho, como miembro de la Organización de Naciones Unidas, a participar en los trabajos de la OIT. En noviembre de 1953 informó a la Organización su deseo de participar en ella pero, sin embargo, expresó algunas reservas a la Constitución de la OIT. En esta fecha se incorporaron también Bielorrusia y Ucrania, los demás países de Europa Oriental, que ya pertenecían a la Organización, activaron su membería inmediatamente después.

Entre las facultades de la Conferencia Internacional del Trabajo podemos mencionar las siguientes: elección de los miembros del Consejo de Administración; adopción del presupuesto de la Organización, el cual se financia por contribuciones de los estados miembros; fijación de las normas internacionales del trabajo; establecimiento de resoluciones que dan la pauta a la política general y a las actividades futuras de la OIT; y ofrece, por su carácter de foro mundial, la posibilidad de debatir en su seno los principales problemas sociales y laborales de interés nacional e internacional.

De acuerdo con la Constitución de la OIT, todos los estados miembros tendrán derecho a participar en las comisiones que se organicen sobre temas específicos; sin embargo, en 1954 un grupo de empleadores rechazó las credenciales de los empleadores soviéticos por considerar que no representaban los intereses de ese sector. A pesar de lo anterior, no consiguió impedir que continuaran participando en las reuniones de la Organización.

En diversas ocasiones los delegados soviéticos han denunciado que las naciones comunistas han sido discriminadas en nombramientos para participar en las comisiones de industria. Al respecto, los delegados empleadores de los países capitalistas han señalado que dichas comisiones fueron pensadas para ser tripartitas, al igual que el resto de la Organización, y que

los países socialistas, por las características de su sistema de gobierno, han sido incapaces de enviar delegaciones tripuladas a las reuniones de la Conferencia, en el sentido estricto de la palabra.

Por lo que se refiere al presupuesto de la Organización, éste es financiado por los estados miembros a los que se asigna una cuota anual de acuerdo a su grado de desarrollo, a la magnitud del ingreso nacional, a la importancia de su comercio exterior y a la cantidad de población que tengan.

De esta manera observamos que cinco de los mayores países capitalistas cubren más de la mitad del presupuesto de la OIT, y dos terceras partes del total es financiado por los países desarrollados no comunistas. El bloque de Europa Oriental paga alrededor del 18 por ciento del total, mientras que los de menor desarrollo relativo cubren casi un 7.5 por ciento. El resto de los miembros, casi 100 de un total de 150, contribuyen con menos del 10 por ciento (10).

Con respecto a la contribución de los países para integrar el presupuesto de la Organización, los Estados Unidos constantemente han argumentado que los estados que financian propiamente la OIT deberían tener una mayor influencia en la misma, sobre todo en lo que se refiere a la elección de la persona que supervisará el destino que se dará a los fondos, es decir, el Director General. Por lo tanto, no considera que el

sistema de elección de "un país-un voto" sea la mejor fórmula para asegurar cuidadosamente el manejo de los fondos.

1.6.2. Consejo de Administración.

El Consejo de Administración es el Órgano ejecutivo de la Organización Internacional del Trabajo. Sus miembros son elegidos cada tres años por la Conferencia; alrededor de él giran todas las actividades de la Organización.

Normalmente, el Consejo de Administración celebra tres períodos de sesiones al año; establece el orden del día de la Conferencia y demás reuniones de la OIT; toma nota de las decisiones que éstas adopten y resuelve el curso que debe dárseles. Otras atribuciones del Consejo son la elección del Director General de la Organización y la dirección de las actividades de la Oficina Internacional del Trabajo; asimismo, le corresponde designar a los miembros de las diversas comisiones y, de manera especial, a los de las comisiones de encuesta, previstas en el artículo 26 de la Constitución (11).

El Consejo, al igual que la Conferencia, es tripartito en su composición. En la actualidad está integrado por 56 personas: 28 representantes de los gobiernos, 14 de los trabajadores y 14 de los patrones. De los 28 puestos gubernamentales, 10 corresponden a los estados de mayor importancia industrial.

Los 18 restantes son elegidos por los delegados gubernamentales de la Conferencia (aparte de los de mayor importancia industrial), quienes eligen, asimismo, a los 18 miembros gubernamentales adjuntos para integrar el Consejo. Los delegados de los trabajadores y de los empleadores, cada grupo, por su lado, elige 14 titulares y 14 miembros adjuntos.

El Consejo de Administración determina, cada vez que es necesario, cuáles son los miembros de la Organización de mayor importancia industrial. Los criterios empleados para la determinación de estos países han variado desde la fundación de la OIT. Recientemente, el Consejo ha tomado en cuenta básicamente los siguientes: contribución al presupuesto de la Organización, magnitud del ingreso nacional, importancia del comercio exterior y población activa remunerada. Bajo estos parámetros, los países considerados como de mayor importancia industrial son: Brasil, China, Estados Unidos, Francia, India, Italia, Japón, Reino Unido, República Federal de Alemania y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

La Constitución original de la OIT estableció que el Consejo de Administración debería estar conformado por 24 miembros, con 12 representaciones gubernamentales, 6 de los empleadores y 6 de los trabajadores. De acuerdo con la Constitución, de los 12 representantes de los gobiernos, 8 deberían ser de los estados de mayor importancia industrial. La primera lista de éstos estaba integrada por Bélgica, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Italia, Japón,

Suiza y Estados Unidos. Dinamarca ocupó el puesto asignado a Estados Unidos hasta que ese país llegó a ser miembro.

En 1935, una lista revisada de estados comprendía a Francia, Alemania (que fue remplazada por Canadá cuando Alemania salió en 1935), India, Italia, Japón, Gran Bretaña, URSS y Estados Unidos. Esta fue la primera ocasión que la URSS fue considerada como uno de los estados de mayor importancia industrial; sin embargo, no es sino hasta 1954 cuando este país empieza a trabajar en la OIT como miembro con pleno uso de sus derechos.

En la medida en que el número de estados miembros aumentaba, el tamaño del Consejo de Administración se incrementaba también. En 1954, se formó una nueva lista de puestos no electivos, que incrementó el número de 8 a 10, que estaba formada por Alemania (RFA), Japón, URSS (países que reingresaban a la OIT), Canadá, China, Francia, India, Italia, Gran Bretaña y Estados Unidos.

Cabe señalar que Estados Unidos se ha opuesto, en repetidas ocasiones, al incremento en el número de miembros del Consejo de Administración. En 1975 los delegados trabajadores estadounidenses argumentaron que el tamaño del Consejo no debería ampliarse tanto que pudiera redundar en su ineficacia.

Asimismo, el gobierno de Estados Unidos ha estado interesado en que el Consejo, que ha estado casi siempre bajo control europeo, se convirtiera en una réplica de la Conferencia, donde cada país miembro tiene el mismo voto; sin embargo, la in-

corporación de nuevos miembros de entre los países de menor desarrollo ha erosionado gradualmente el control europeo. Esta situación se ejemplificó con los sucesos ocurridos en la reunión del Consejo de Administración, en junio de 1976, donde los esfuerzos estadounidenses por excluir a la OLP de la Conferencia Mundial sobre el Empleo fueron derrotados por una votación de 31 a 23.

Uno de los problemas que se han presentado con mayor frecuencia en el Consejo de Administración es el relativo a la distribución geográfica de los puestos. A este respecto, por ejemplo, para 1977 los países de Europa Occidental tenían más del 20 por ciento del total de los puestos.

Los países menos desarrollados y las naciones socialistas han solicitado constantemente la asignación de puestos en el Consejo de Administración a través de criterios regionales. Esta solicitud, además de ser un ataque al principio de no elección, refleja también un deseo tradicional de las naciones más pequeñas de compartir la membresía del Consejo sobre la base de rotación. Por otro lado, los países menos desarrollados han favorecido este principio pues consideran que incrementará su influencia, ya que si el Grupo de los 77 y el bloque socialista votaran juntos, podrían lograr una mayoría de dos tercios en cuestiones de importancia para ambos.

La Unión Soviética ha favorecido la regionalización, pe-

ro por otras razones. En 1977, el Consejo de Administración estuvo integrado sólo por empleadores no socialistas. El problema que se mencionó anteriormente, relativo a la elección de los empleadores socialistas a los comités de la Conferencia, se aplica a la elección de representantes de los empleadores y trabajadores de los países socialistas al Consejo de Administración. El grupo trabajador ha concedido un puesto para que lo ocupe la URSS, pero el grupo empleador se niega a hacerlo.

El grupo de empleadores rechaza la participación de los países socialistas porque consideran que los representantes empleadores de esos países no pueden tener una representatividad legítima, ya que el sistema político de esos estados les impide tomar posiciones y decisiones de auténticos empleadores.

Este problema deriva en buena parte del hecho de que la definición del término "empleador" no está determinada en la Constitución de la OIT. Puede señalarse, empero, que esta noción corresponde a una función universal que no depende del sistema de propiedad de los medios de producción; de ahí que sea legítimo que los representantes de los empleadores, del país que sean, aspiren a ocupar un puesto en el Consejo de Administración, independientemente del sistema de gobierno que tengan sus países de origen.

1.6.3. Oficina Internacional del Trabajo.

La Oficina Internacional del Trabajo es la Secretaría

Permanente de la Organización. Está a cargo de un Director General, quien es nombrado por el Consejo de Administración, del cual recibirá instrucciones y ante el cual será responsable de la buena marcha de la Oficina Internacional, así como de la ejecución de todas las funciones que se le confien.

La Oficina prepara los documentos e informes que constituyen el material básico para las Conferencias y reuniones especiales de la Organización; desempeña las funciones de Secretaría en tales oportunidades; busca y contrata expertos en cooperación técnica y orienta la ejecución de los consiguientes programas en el mundo; despliega actividades de investigación y educación; publica una amplia gama de obras y revistas relativas a problemas laborales y sociales, y presta asistencia a gobiernos y organizaciones de trabajadores y empleadores. Además de la sede de la Oficina que se encuentra en Ginebra, Suiza, la OIT posee una vasta red de oficinas regionales repartidas en el orbe.

El Director General maneja los asuntos cotidianos de la Oficina y mantiene gran influencia en las discusiones políticas dentro de la OIT. Muchas de las iniciativas para establecer nuevos programas o recomendaciones provienen de su oficina y, mientras él es objeto de la política general adoptada por el Consejo de Administración, frecuentemente tiene una decisiva influencia en la formulación y orientación de esas políticas. En este sentido, el Director General puede introducir una determinada tendencia a las actividades de la Organización.

Al respecto, podemos señalar que un elemento decisivo en el desarrollo de los trabajos de la OIT tiene que ver con la elección de su Director General. Así, el hecho de que éste provenga, desde su fundación, de las naciones capitalistas, y de éstas las más industrializadas, no significa otra cosa que el predominio de estos países en las actividades de la Organización.

El primer Director de la OIT fue el francés Albert Thomas, quien permaneció en el cargo de 1919 a 1932. A Thomas lo sucedió el inglés Harold Buttler, quien tuvo el puesto los siguientes 6 años. El siguiente, John Winant, de Estados Unidos, ocupó el cargo sólo 3 años, al renunciar en 1941 para convertirse en embajador ante Gran Bretaña. Lo siguió Edward Phelan, de Irlanda, quien se mantuvo hasta 1948. Lo sucedió en el cargo David A. Morse, el segundo estadounidense en ocupar el puesto, quien permaneció hasta 1970. El siguiente fue el inglés Wilfred Jenke; sólo se mantuvo hasta 1974 a causa de su muerte; lo reemplazó el francés Francis Blanchard, quien se mantiene hasta la fecha.

Estos datos nos muestran que durante los primeros sesenta años de vida de la OIT, su más alto cargo ha sido ocupado por nacionales de sólo cuatro países. Una tercera parte de ese período fue ocupado por un estadounidense; esto, a pesar de que, por un lado, Estados Unidos sólo ha ratificado 8 de los Convenios de la OIT y, por otro, a que ese país no perteneció a la Organización muchos años.

Lo anterior significa, sin lugar a dudas, que la relación de fuerzas ha favorecido a los países capitalistas industrializados en detrimento de los países socialistas en el seno de la OIT.

Por lo anterior, el poder de elección que tiene el Consejo de Administración para determinar quién será el Director General de la Organización ha sido visto como una vía para perpetuar la influencia de algunos países sobre la Oficina del mismo y la orientación de los trabajos de la OIT.

En las reuniones más recientes de la Organización se ha demandado la necesidad de que la autoridad del Consejo para elegir al Director General se modifique a fin de que se establezca, constitucionalmente, que la Conferencia Internacional del Trabajo sea la encargada de ratificar el nombramiento del Jefe de la Oficina. Para tal fin se ha propuesto la modificación del artículo 8 de la Constitución de la OIT, a efecto de incluir esta idea (12).

Este aspecto, además de los antes mencionados, es uno de los que se encuentran en discusión dentro de la OIT, ya que la representatividad de los países socialistas en algunos órganos y comités ha sido muy restringida. Esto obedece, básicamente, a que estos países no participaron como tales en la creación, conformación y funcionamiento de la Organización, acciones que fueron realizadas, principalmente, por los países capitalistas europeos y Estados Unidos.

No es casual, entonces, que las relaciones entre la OIT y los países socialistas, desde que ingresara la URSS en 1934, se hayan caracterizado por ser tensas y conflictivas. Como veremos a continuación, salvo en el período conocido como de "distensión", estas relaciones conocieron una etapa de cooperación, etapa que

muy pronto tendría fin, cuando reaparece un clima de "guerra fría" en las relaciones internacionales, propiciado por la política anticomunista y belicista de Ronald Reagan.

Citas bibliográficas del Capítulo 1.

1. Sobre los orígenes de la Organización Internacional del Trabajo veáanse: Barroso Figueroa, José, Derecho Internacional del Trabajo, Ed. Porrúa, México, España, 1978, pp.60-80; Johnston, G.A., The International Labor Organization, Ed. Europa Publications London, Londres, 1970, pp.5-15; y Zertuche, Fernando, "La OIT y la protección de los derechos laborales" (Mimeógrafo).
2. Es el caso de los textos citados en la cita anterior.
3. Nin, Andreu, Las organizaciones obreras internacionales, Ed. Fontamara, España, 1978, pp.18-21.
4. Nin Andreu Op. Cit., pp.29-30.
5. Barroso Figueroa, José Op. Cit., pp.60-63.
6. Nin, Andreu Op. Cit., pag. 38
7. Johnston, G.A., Op. Cit., pp.7-10 y Zertuche, Fernando Op. Cit. pp.332-333.
8. Barroso Figueroa, José ... Op. Cit., pag.62
9. Ibidem, pag. 62.
10. Actas Provisionales de la septuagésima tercera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1987.
11. Organización Internacional del Trabajo, La Libertad Sindical, Ginebra, 1988, pag.122.
12. Organización Internacional del Trabajo Op. Cit., pag.121.

CAPITULO 2. Los países socialistas y la Organización Internacional del Trabajo.

Antes de entrar en detalles acerca de la relación entre los países socialistas y la OIT, conviene hacer las siguientes precisiones:

- Si bien en el sentido estricto es incorrecto manejar como un conjunto homogéneo el término "países socialistas", porque se englobaría a todos aquellos países que ostentan un determinado sistema productivo, quedando anuladas las diferencias propias de cada país, en el presente trabajo nos referimos sólo a los países socialistas de Europa Oriental (excepto Albania y Yugoslavia) que, junto con la URSS, mantienen una posición de bloque frente a problemas y cuestiones que atañen a su seguridad colectiva.

- Las relaciones entre la OIT y los países socialistas inician propiamente a partir de la segunda posguerra, que es cuando la mayoría de los países socialistas adquieren ese carácter. Antes de ese período, y salvo la URSS que se incorporó a la OIT en 1934, y la República Democrática Alemana que lo hace en 1974, el resto de estos países ya formaban parte de la Organización, pero bajo el régimen capitalista (1).

- Los primeros antecedentes de las relaciones entre los países socialistas y la OIT, sin embargo, los encontramos en el período 1917-1934, en el que si bien la URSS no mantiene relacio-

nes con la OIT sí se observan algunas de las características que definen las relaciones entre esa Organización y los países socialistas, tales como la desconfianza en sus resoluciones, las críticas a la estructura y funcionamiento y los planteamientos para que la OIT sea reformada. Dicho período registra el establecimiento del primer estado socialista en el mundo, la terminación de la I Guerra Mundial, la intervención aliada en territorio ruso y las conversaciones de paz que darían lugar a la fundación de la Sociedad de Naciones y a la OIT.

2.1. Desconfianza de la URSS hacia la organización internacional.

Desde la óptica socialista, es explicable la temprana desconfianza hacia la OIT y, en general, hacia todas aquellas organizaciones que nacían al amparo de los gobiernos europeos y de Estados Unidos. Líneas atrás veíamos como la OIT nace y se desarrolla gracias a la participación del movimiento sindical reformista y las ideas y temores de los empresarios europeos, así como del impulso de los gobiernos, lo que le imprimía un carácter antagónico frente a las ideas que abanderaban los revolucionarios rusos y de otros países.

Este antagonismo se refleja -y más tarde se profundiza e intensifica- al momento del triunfo de la revolución en Rusia, ya que ante las expectativas de que se extendiera el movimiento revolucionario a Europa, los líderes sindicales tratan de desprestigiar la revolución y, posteriormente, se da una abierta interven-

ción militar al territorio ruso por parte de las potencias aliadas, en un afán de derrocar al recién instaurado régimen. Con ello vemos como se entrelazan los intereses de quienes crean la OIT y conforman, además, uno de los rasgos sobresalientes de la misma: el tripartismo.

Los líderes sindicales reformistas vieron con entusiasmo la revolución rusa de febrero de 1917 que, con el Gobierno Provisional, continuaría la política favorable a los intereses zaristas y de las potencias europeas. De ahí que se pronunciaran desde el principio contra la revolución de Octubre y se unieran a los capitalistas occidentales para presentar a los bolcheviques como usurpadores del poder político en Rusia. En Francia, por ejemplo, se levantaron voces reformistas en favor de la intervención armada contra el gobierno bolchevique.

Por otro lado, para dar satisfacción a los miles de trabajadores que simpatizaban con la revolución rusa y en Europa, se adoptaron algunas resoluciones en congresos de trabajadores, en las que, aunque con tibieza, se formulan afirmaciones radicales, pero cuyo contenido quedaba vacío por la actuación de los líderes sindicales, que se orienta exclusivamente hacia el reforzamiento de la dominación capitalista y el ataque a Rusia.

Más aún, los reformistas tratan de convencer a los obreros de que sólo en el florecimiento del capitalismo pueden encontrar el mejoramiento de sus condiciones de existencia. Así, en lugar de plantear, en momentos de efervescencia laboral, la lucha de

clases, se preconiza el arbitraje como panacea universal, la "paz social" como base de la reconstrucción económica de los países afectados por la guerra, la "democracia económica", etc.. Con ello, la burocracia sindical reformista desarma políticamente al proletariado ante una situación favorable para dar la batalla al capitalismo y desplazarlo del poder.

Se entiende, entonces, que la participación de estos sindicatos en la creación de la OIT se dé, al lado de gobiernos y empresarios, sin ningún reparo ideológico. Cada uno de ellos percibe a Rusia como un elemento disruptivo del orden internacional que tratan de imponer.

Así, una vez que Rusia anuncia su retiro de la guerra, empieza a ser objeto de la hostilidad de los Aliados y de los intentos de invasión alemanes. Ante esta situación, a la que se aúna sus problemas internos, Rusia no tiene más salida que aislarse de las conversaciones de paz de donde surgieron la Sociedad de Naciones y la OIT.

Este aislamiento tuvo dos consecuencias vitales: a) la incapacidad, como país socialista, de influir en el diseño de la OIT y b) el predominio de las ideas de los países más poderosos de entonces: Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia.

Estos hechos dejaron una profunda huella en el pensamiento y actuación posterior de aquel país. Las acciones de las potencias capitalistas confirman e intensifican el aspecto ideológico y la desconfianza en la percepción del mundo que tienen los bolcheviques, y provoca el rechazo a todas las acciones que emprenden dichas potencias, aun contra aquellas que son realizadas en nombre de la paz mundial.

2.2. Intentos bolcheviques para crear una organización mundial obrera.

Una vez que los sindicatos occidentales y la Federación Internacional de Sindicatos (FIS) tomaron parte activa en la fundación de la OIT, los líderes rusos intentan, bajo el supuesto de la revolución proletaria mundial, crear una unión internacional de sindicatos radicales. Con tal motivo, fundan la Internacional Sindical Roja (PROFINTERM) en julio de 1921, que representaba la más ambiciosa e importante de las organizaciones subsidiarias de la COMINTERN(2).

La participación de la FIS en la Sociedad de Naciones y la OIT es vista por los líderes rusos como la encarnación misma de la noción de la colaboración entre las clases, como la antítesis de la lucha de clases y de la dictadura del proletariado; por ello es que a través de la PROFINTERM pretendían erosionar a la organización sindical reformista.

Uno de los programas de acción de la PROFINTERM comprendía, además de los objetivos tradicionales del movimiento, "la lucha contra la Sociedad de Naciones y contra la Oficina Internacional del Trabajo" (3). Su finalidad, como vemos, era la formación de una so la internacional de clase que abarcara a "los sindicatos de todos los países, de todas las razas y de todos los continentes". Esto sig nificaba, en otras palabras, la creación de una organización que, además de ser eminentemente proletaria, se planteara conquistas más radicales que las buscadas por los sindicatos reformistas.

Sin embargo, ante el obstinado rechazo de los líderes de la FIS en aceptar la unidad con las fuerzas comunistas, la orientación política de los bolcheviques se tuvo que modificar. El fin no sería ya "arrancar de las uniones a trabajadores y después formar

organizaciones pequeñas, sino permanecer en los sindicatos existentes con el fin de revolucionarlos" (4).

2.3. Ingreso de la URSS a la Sociedad de Naciones y la OIT

El cambio de orientación política hacia los sindicatos reformistas de los países europeos obedece a una mutación más global de los intereses de la política exterior soviética. En efecto, el optimismo existente en Moscú sobre la revolución mundial no dura mucho tiempo, y la fe de los dirigentes rusos en la revolución europea se pierde para siempre. La primavera de 1921 trae consigo el final de un período marcado por tres eventos decisivos: en marzo de ese año Lenin introduce la Nueva Política Económica, se firma un acuerdo comercial con Gran Bretaña y un movimiento revolucionario en Alemania es duramente reprimido.

La necesidad de establecer relaciones con Occidente deriva de la idea de salvar las dificultades e incertidumbres económicas. Mediante la firma de acuerdos comerciales el gobierno ruso estaría en condiciones de, por un lado, fomentar el flujo de importaciones extranjeras para hacer frente a las necesidades económicas y, por otro, evitar que la alianza capitalista se dirigiera contra ellos en los momentos que más necesitaban poner en marcha su proyecto económico.

En ese momento se establece una de las características perdurables de la política exterior soviética: su acendrado pragmatismo. La URSS no puede actuar como fuerza impulsora de la revolución mundial y, al mismo tiempo, pretender la construcción del so-

cialismo sin el apoyo de los gobiernos que intentaba destruir. Lo anterior implica dar mayor importancia a la defensa de los intereses nacionales y tener que elaborar una política de negociaciones con los gobiernos capitalistas en términos de mutua convivencia. Para ello, sin embargo, era menester el sacrificio de la política beligerante y revolucionaria hacia el exterior.

Por otro lado, los reconocimientos de jure recibidos por el gobierno soviético entre 1924 y 1926 contribuyeron al cambio de su política exterior, lo cual se refleja en sus relaciones diplomáticas. En este contexto, la URSS ya estaba en condiciones de acercarse a la Sociedad de Naciones y a la OIT.

En mayo de 1927, una amplia delegación soviética asistió por primera vez a Ginebra a la Conferencia Económica Mundial. Seis meses después, otra delegación participó en la reunión de la Comisión Preparatoria sobre el Desarme. En ella, la URSS propuso la abolición total del armamento militar, naval y aéreo. La discusión del tema se aplazó hasta marzo de 1928, de donde surgiría el Pacto Briand-Kellog (1929).

En este marco de actividades, la URSS establece relaciones diplomáticas con Estados Unidos (1933), más tarde lo haría con España, Rumania y Checoslovaquia. En 1934, la URSS ingresa a la Sociedad de Naciones y a la OIT.

El ingreso de la Unión Soviética a la OIT en 1934 no pudo ser menos desafortunado, en parte porque su incorporación es quince

años después de la fundación de la OIT, cuando ya los intereses de los países capitalistas más importantes estaban plenamente representados en la estructura y funcionamiento de la Organización. Esto dificultaba la introducción de cambios al esquema original del organismo, sobre todo porque la URSS seguía siendo el único país socialista en el mundo y no podía ejercer ninguna presión en ese sentido.

Desafortunado también porque ese mismo año se incorporó el gobierno de Estados Unidos a la OIT, país cuyos empleadores y trabajadores, estos últimos congregados en la AFL, se mostraban hostiles a la URSS. Esta actitud pronto se hizo patente en el seno de la Organización, condicionando la representatividad real de los delegados de empleadores y trabajadores soviéticos.

En efecto, los trabajadores que rechazaban a la URSS manifestaron su desacuerdo por la participación de sus contrapartes soviéticos porque, a su juicio, el Consejo Central de Sindicatos de Toda la Unión, la única federación laboral en la URSS, estaba subordinada por completo al PCUS, el cual también controlaba al gobierno; en ese sentido, reclamaban una representación independiente de los delegados soviéticos. Estas protestas no prosperaron debido a que el Comité de Credenciales consideró que, al no existir otra organización laboral en la URSS que pudiera estar representada en la OIT, se tenía que consultar al gobierno soviético para elegir a sus delegados, y que, previamente, había ratificado las obligaciones constitucionales de la Organización (5).

Los reiterados intentos de empleadores y trabajadores por-

que se condenara la participación soviética en la OIT fueron rechazados una y otra vez por algunos comités de la Conferencia. Tales intentos, empero, provocaron que la Unión Soviética se distanciara de la OIT, de tal forma que a las Conferencias de 1938 y 1939 declinara enviar representantes y decidiera, en 1940, abandonarla.

Esta última decisión, vista desde el ángulo de los países socialistas fue, sin duda, lamentable, ya que la URSS no participó, como sucedió en 1919, en el segundo momento histórico más importante de la OIT: su redefinición en la Conferencia de Filadelfia de 1944, donde se planteó su futuro papel y se elaboraron recomendaciones sobre la política social de la posguerra. Se ha señalado que con la Conferencia de Filadelfia empieza la "época moderna" de la OIT. Para entonces, pues, ningún país socialista pudo influir en la determinación de las futuras políticas de la Organización. Bien al contrario, desde entonces se empezaban a encubar los primeros gérmenes de lo que sería una relación difícil.

A partir de ese momento, y durante mucho tiempo, el liderazgo en la OIT lo ejercería, sin ningún contrapeso político, Estados Unidos. Los factores que intervinieron para que esto fuera así serían: i) el gobierno estadounidense había preparado un amplio programa de actividades futuras para la OIT; ii) impuso a un estadounidense, David A. Morse, en el cargo más importante, quien permanecería en él de 1948 a 1970; y, iii) la política de Estados Unidos fue determinante en la conformación del orden mundial de la posguerra, el cual tuvo como dos de sus características centrales un acendrado anticomunismo y el establecimiento de numerosas alianzas bajo el amparo del gobierno estadounidense.

2.4. Relaciones entre los países socialistas y la OIT de 1954 a 1980.

Al término de la II Guerra Mundial, la URSS surge como una gran potencia con capacidad para influir en la delimitación de zonas de influencia. Para finales de 1948, Polonia, Hungría, Rumania, Bulgaria, Checoslovaquia y Alemania Oriental estaban más o menos bajo el firme control político de la URSS; desde ahí se impusieron reformas a los sistemas políticos y económicos de esos países, basadas en consideraciones de seguridad interna y externa del sistema soviético. Aunque también estos cambios obedecieron a la necesidad de reconstrucción en esos países, debido a las pérdidas materiales causadas por la guerra y a la necesidad de reformas políticas motivadas por el quebrantamiento del antiguo sistema político y el descrédito de las viejas élites políticas.

Con la hegemonía soviética en esa región y la aceptación occidental de la misma, quedaba abierto el camino para que los países socialistas orientaran su política exterior de conformidad con los intereses de seguridad de la Unión Soviética.

Una vez que está plenamente constituido el bloque socialista (mediante la creación del CAME en 1949 y el Pacto de Varsovia es ya una realidad en 1954), y no existen dudas de la hegemonía soviética en el área, la URSS decide reingresar a la OIT en 1954.

El reingreso soviético a la OIT puede explicarse por las siguientes razones:

1) la muerte de Stalin en 1953 y el ascenso de Jruschev como Secretario General del PCUS tuvieron repercusiones sustanciales en la actitud de la URSS hacia el sistema internacional, que se tradujo en una fisonomía menos rígida de la política exterior. La "coexistencia pacífica" se convirtió en la piedra angular de la política internacional del nuevo gobierno soviético.

2) hacia 1954, en el ámbito internacional persistía un clima de tensión, y el desmesurado presupuesto militar del régimen pesaba sobre la economía del país; era necesario, por tanto, crear condiciones favorables en las relaciones internacionales para que el campo socialista emprendiera su desarrollo económico. Una de estas condiciones pasaba, necesariamente, por la aceptación de la normatividad internacional o, al menos, declararse partidarios de la paz universal.

3) para ese año, la membresía socialista es más amplia y el bloque en su conjunto adopta las directrices de política exterior impuestas por la URSS.

4) a través de la participación en los organismos internacionales la URSS trata de legitimar la dominación que ejerce sobre los países de Europa Oriental; en otras palabras, busca que se reconozca su papel de potencia mundial con derechos y capacidad similares a los ejercidos por Estados Unidos en Occidente.

5) las simpatías que despertó su triunfo en la II Guerra mundial en el movimiento obrero internacional podrían ser canalizadas en los foros internacionales, sobre todo en la OIT por su estruc

tura tripartita.

El bloque socialista tenía que enfrentar, empero, a la rígida concepción que Estados Unidos tenía acerca de las intenciones soviéticas. En los años en que se reincorpora la URSS a la OIT y los países socialistas de Europa Oriental activan su membresía en la Organización, la política internacional estadounidense se guiaba por la estrategia de la "contención" del expansionismo soviético.

En efecto, a partir de 1945 Estados Unidos y sus aliados europeos conciben a la URSS como su principal adversario en el plano internacional y a su política exterior como la más seria amenaza a su seguridad. Ningún cambio ocurrido en la estrategia estadounidense desde entonces ha omitido esta consideración básica, más bien se reafirma dependiendo de cómo se percibe esa amenaza.

De esta manera podemos observar que la consolidación del bloque socialista a finales de los 40 trajo consigo el endurecimiento de las relaciones Este-Oeste. De las concepciones que animaban a uno y otro sistema se derivaba que la lucha política e ideológica había que llevarla a cualquier campo. Uno de los campos propicios para el enfrentamiento pacífico serían las organizaciones internacionales y, entre éstas, la OIT.

El hecho de que el reingreso soviético a la OIT y la activación de la membresía socialista en la misma hayan sido en ese período nos ofrece un elemento inmediato de una de las principales causas de los problemas en el seno de la OIT en esos años: la constante hostilidad de los empleadores estadounidenses hacia sus contrapartes so

cialistas se agudizan; este grupo mantenía, desde hacía varios años, una fuerte oposición a la ideología y al sistema de gobierno representados por la URSS.

Un buen antecedente de esta oposición lo vemos en la actitud de los empleadores al momento de la adopción, en 1948, de la Convención 87 sobre la Libertad de Asociación y Protección Sindical, y de la Convención 98, de 1949, sobre el Derecho de Negociación Colectiva. Merced a estos eventos, muchos empleadores creyeron que la OIT había sido tomada por los países socialistas, los cuales -señalaban- intentaban utilizar a la OIT como una palanca para debilitar el capitalismo estadounidense.

Aquí conviene hacer un breve comentario: ambos Convenios fueron utilizados en el conflicto polaco de 1980 por Washington para acusar a Polonia de negarse a aceptar las disposiciones de los mismos; pero, además, curiosamente Estados Unidos no ha ratificado, hasta la fecha, ninguno de los dos Convenios. Esto indica, quizá resulte obvio decirlo, que cada Estado utiliza las disposiciones de la OIT según sus propios intereses.

En este mismo sentido, cuando la Conferencia de la OIT consideró, en 1951, un borrador de convención diseñado para fijar normas mínimas de seguridad social, las cuales fueron adoptadas en la Convención 102 (1952), los empleadores estadounidenses expresaron que ese hecho evidenciaba las tendencias socialistas de la Organización.

La posición de los empleadores resultaba a todas luces absurda: en ese entonces la URSS aún no ingresaba a la OIT y el Direc-

tor General de la Organización ¡era nada menos que un fiel representante de la línea dura de la política de "contención" del gobierno estadounidense!. ¿ Qué otro papel representaría David A. Morse, ex-subsecretario del Trabajo en la Administración Truman, como Director General de la OIT si no el de garante de los intereses estadounidenses en dicha Organización?. No olvidemos que la gestión de Morse atravesó y rebasa prácticamente todo el período de la llamada "guerra fría" (1948-1970).

La admisión de la URSS en 1954 incrementó las sospechas de los empleadores estadounidenses y las fricciones entre los representantes de los países socialistas y el grupo de empleadores de la OIT no se hicieron esperar. Con mucho, los conflictos entre ellos estuvieron a la orden del día en el seno de la Organización en ese período.

En la Conferencia de 1954, el grupo de empleadores rechazó las credenciales de empleadores de siete países socialistas. Asimismo, algunas organizaciones sindicales mundiales objetaron la presencia de delegados laborales checoslovacos y soviéticos porque consideraban que eran sólo "engendros" estatales. Estas objeciones, empero, no fueron apoyadas por la Conferencia.

En la siguiente reunión del Consejo de Administración, los empleadores atacaron una vez más a los socialistas. Cuando el delegado gubernamental soviético, en su primera aparición en una reunión del Consejo, denunció que los países socialistas estaban siendo discriminados para nombramientos en comités industriales, el delegado empleador británico señaló que "los comités fueron diseñados con ca-

rácter tripartita, pero Polonia y Checoslovaquia, bajo sus presentes constituciones, son incapaces de enviar una delegación tripartita"(6).

El asunto fue sometido a votación; con una diferencia de 27 a 13, el Consejo de Administración acordó añadir un puesto a cada comité industrial, presumiblemente elegido entre los delegados socialistas. Dos de los delegados gubernamentales (EUA y Taiwán) y uno de los trabajadores (el estadounidense) se opusieron a esta decisión.

Un comité nombrado para estudiar el problema recomendó que, con ciertas excepciones, un delegado que se sienta agraviado por no ser designado para ocupar un comité con plenos derechos de votación podría apelar ante un cuerpo imparcial de tres miembros elegidos por la Conferencia y con plena autoridad para actuar.

Los empleadores se opusieron a esta propuesta, pero fue adoptada por 27 a 12 votos. La propuesta fue enviada a la Conferencia de 1959 para su aprobación final.

Como resultado de la resolución, once empleadores socialistas fueron admitidos en los comités de la Conferencia, provocando que el grupo empleador se retirara de toda participación en los procedimientos de estos comités. En la siguiente reunión del Consejo, los empleadores reaccionaron violentamente, y la delegación estadounidense, entre otras, se retiró. El debate, sin embargo, había sido ya ganado por los países socialistas, los cuales obtuvieron el derecho de ser admitidos en los grupos de trabajadores y empleadores.

Otro de los temas que se discutieron en el contexto de lo que se ha llamado "guerra fría" fue el relativo a los derechos humanos, y dentro de éstos, el de la libertad sindical, lo que podríamos considerar como el primer antecedente de las discusiones generadas al calor de los acontecimientos polacos de 1980.

Aún no había pasado mucho tiempo de la incorporación soviética y la ampliación de la membresía socialista en la OIT cuando empleadores y trabajadores de los países capitalistas los acusaron de incumplir los convenios sobre las libertades sindicales. En 1955 y 1956 se sometieron a discusión las prácticas socialistas en dicha materia.

La siguiente controversia se presentó en 1957, en relación con un reporte del Comité Ad-Hoc sobre trabajos forzados, el cual fue establecido en 1955 para examinar varias quejas. Todos los países socialistas de Europa Oriental, incluida China y otros, estaban en el banquillo de los acusados. En el caso de la URSS, el Comité sólo leyó una cita del famoso discurso de Jrushev ante el XX Congreso del PCUS relacionado con los cambios que en materia laboral pretendía introducir en la URSS el nuevo líder soviético.

El delegado laboral estadounidense solicitó que el reporte final se enviara a todo el mundo y se le diera una amplia difusión; el delegado gubernamental soviético, por su parte, rechazó el reporte y manifestó que el interés en someter esos temas a discusión contra los países socialistas obedecía a un intento por encubrir o suavizar la explotación capitalista. El Consejo de Administración acordó remitir el reporte a la Conferencia Anual y luego

enviarlo al resto del mundo para conocimiento de las organizaciones de empleadores y trabajadores. Esta decisión del Consejo significó, sin duda, una clara victoria para los países capitalistas.

En octubre de 1957, el Consejo de Administración retomó nuevamente el tema de los trabajos forzados. En esa ocasión, el representante del gobierno soviético señaló que la Convención sobre Trabajos Forzados y las discusiones que se generaron en torno a la misma no tenían otra función que el de ocultar algunas situaciones vergonzosas en Occidente, además de que eran la mejor expresión de la tensión Este-Oeste.

En esa misma ocasión, se registró uno de los puntos más álgidos de los desacuerdos entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, ya que ahí se plantearon algunos aspectos sobre la libertad sindical, que habían quedado inconclusos en reuniones anteriores.

Cuando se ventiló el caso soviético, el delegado de ese país dirigió un largo y ambiguo discurso ideológico en el que aseguraba que el Comité de Libertad Sindical ignoró las consideraciones del gobierno soviético; que el grupo trabajador había rechazado invitaciones para visitar su país para observar por sí mismo cuál era la situación real; y que la OIT estaba propiciando una gran batalla publicitaria en lugar de tratar sobre cuestiones técnicas con una visión orientada hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores en todo el mundo.(7).

Estos temas, que reflejaban el descontento de los em-

pleadores capitalistas, por la participación de los representantes socialistas, prácticamente fueron desapareciendo de la agenda de la OIT conforme declinaba el virulento anticomunismo prevaleciente en Estados Unidos y en otros países. Durante el período de la llamada "guerra fría". Resurgirían con mayor fuerza durante el conflicto polaco de 1980; pero, mientras tanto, nuevos elementos empezaron a configurarse, en la década de los sesenta y parte de los setenta, un relativo acercamiento entre los países de Europa Occidental y las naciones socialistas de Europa Oriental, mismos que arrojaron resultados positivos en los trabajos de la OIT y los países socialistas.

Entre los elementos más importantes, destacan:

Desde la óptica occidental:

a) en el plano económico, la reconstrucción de las economías europeas permitió que éstas alcanzaran una gran expansión industrial que las llevó casi a igualar el PNB de Estados Unidos, en su conjunto;

b) la interdependencia económica de Europa con algunas regiones, entre ellas la socialista, se fue estrechando en la medida en que su desarrollo necesitaba de materias primas y productos provenientes de esas regiones, así como la ampliación de sus mercados para exportar manufacturas. Además, Europa Occidental ya no requería asistencia de Estados Unidos, al menos no como hacía dos décadas, sino acuerdos económicos;

c) la economía estadounidense atravesaba por una situación difícil, derivada de la mayor competencia europea y japonesa;

d) en el ámbito político, la firma de los tratados que reconocieron la existencia de las dos Alemanias y abrieron el camino hacia la Ostpolitik acentuaron la sensación de estabilidad en el continente europeo. Lo anterior propició el estrechamiento de relaciones económicas con los países de Europa Oriental. Este proceso fue visto por ambos bloques como el paso necesario para alcanzar una paz más estable y una cooperación en todos los sentidos, basado en el interés mutuo;

e) el reforzamiento militar de la URSS, alcanzado en los sesenta, había llevado a un relativo debilitamiento de las posiciones de Occidente, que no sólo perdió su histórica superioridad en el plano de las armas estratégicas, sino que ello le hizo perder, también, la posibilidad de dar el primer golpe con armas nucleares⁽⁸⁾

Desde la óptica socialista:

f) la reafirmación de los principios de coexistencia pacífica por quienes sucedieron a Jrushev favoreció la relativa flexibilidad en los planteamientos de política exterior soviética, flexibilidad que se vio empañada con la intervención de las tropas del Pacto de Varsovia en Checoslovaquia, pero que no provocó el retraimiento del proceso de distensión que se inauguraba;

g) la toma de conciencia en este bloque de que los años

setenta podían estar marcados por una carrera armamentista aún más peligrosa y costosa, que les haría desviar cuantiosos recursos hacia el sector militar;

h) existían también condicionantes de índole económica, derivados de las crecientes dificultades en algunos sectores productivos (v.gr. agricultura e industria ligera), donde había estrecheces e ineficiencias;

i) las expectativas de ampliar a través de una relación más estrecha con Occidente diversas formas de cooperación política y económica. Los primeros ejemplos de intercambio con los países europeos, iniciados a mediados de los sesenta, habían demostrado su validez; el objetivo era ahora el de incrementarlos y ampliarlos a otros sectores, donde el aporte tecnológico occidental se volvía, si no indispensable, ciertamente necesario.

La convergencia de estos elementos fueron haciendo del proceso de distensión una realidad. Así, se obtuvo un buen éxito al establecerse relaciones más estrechas con Estados Unidos y se pudo firmar, en 1972, los Acuerdos SALT I; el involucramiento de Estados Unidos, en este sentido, representaba una condición necesaria para la ampliación del proceso de distensión puesto ya en marcha por los europeos.

El encuentro Brezhnev-Ford en noviembre de 1974, en Vladivostok, en el que se echaron las bases del SALT II y se establecieron formas de cooperación intensas entre Estados Unidos y la URSS, además de la Conferencia de Helsinki de 1975, fueron, en

este contexto, los momentos culminantes de la convergencia entre los dos campos; representaron el reconocimiento recíproco sobre sus respectivos roles en la escena internacional y, por tanto, el momento más alto de la distensión.

El proceso de distensión tuvo su correlato también en los organismos internacionales. Por lo que correspondió a la OIT, se observaron cambios significativos en las relaciones entre ambos bloques, aunque en mayor medida impulsados por los países europeos que por Estados Unidos, país que siguió manteniendo cierta oposición hacia los socialistas en la discusión de algunos temas.

En los primeros años de la década de los sesenta, los sindicatos no socialistas de Europa Occidental empezaron a cambiar su actitud hacia sus contrapartes socialistas. Apenas una década antes, en 1955, el Consejo Ejecutivo de la ICFTU había adoptado una política de no cooperación con los sindicatos soviéticos por temor a que el conjunto de los sindicatos socialistas ganaran reputabilidad moral, facilitaran la "infiltración comunista" y la "subversión en el mundo libre" y, promovieran los intereses expansionistas del "imperialismo" soviético.

Si bien no hubo en lo absoluto cambios en el carácter de los sindicatos socialistas en todo el período de la détente, éste permitió que se modificaran estos puntos de vista.

En 1966, por ejemplo, la Federación Alemana del Trabajo inició contactos con los trabajadores soviéticos, lentamente al prin

cipio, pero fueron ganando fuerza más tarde, como consecuencia de la Ostpolitik impulsada por la socialdemocracia alemana.

El Consejo Sindical Británico siguió los pasos alemanes y se involucró en una serie de intercambios bilaterales con su contraparte soviética, la AUCCTU.

Asimismo, muchas de las federaciones laborales de Europa Occidental, las cuales en los cincuenta habían apoyado los ataques estadounidenses contra los países socialistas, participaron en estos programas de intercambios políticos.

Hacia 1974, la OIT jugó un rol importante en el acercamiento entre los sindicatos de Europa Occidental y los de Europa Oriental y la URSS. Uno de los resultados que arrojó este rol fue la celebración de la Segunda Conferencia Regional Europea de la OIT (la primera tuvo lugar en 1955), instrumento establecido para que las naciones pudieran reunirse periódicamente para discutir problemas comunes en áreas de interés recíproco.

Sin embargo, el gobierno estadounidense y los delegados trabajadores seguían renuentes a estrechar sus vínculos con los países socialistas en el seno de la OIT; es más, intentaron nuevamente dañar la posición socialista. Efectivamente, en la Conferencia de 1974, Estados Unidos logró que se pusiera a la cabeza a la Unión Soviética en el Comité sobre la Aplicación de Normas por haber incumplido con la Convención sobre Trabajos Forzados.

El reporte del Comité de Expertos de la OIT citó la legislación soviética contra los "holgazanes" y los "parásitos", la cual daba lugar a la imposición de penas y al encarcelamiento, en donde se les sometía a trabajos forzados. Luego de un áspero debate, la votación final de 3 votos a 1 contra la URSS fue enérgicamente rechazada por el delegado gubernamental soviético, quien declaró su total falta de confianza en la imparcialidad del Comité de Expertos, y acusó al Comité sobre Aplicación de Normas a retornar a los procedimientos de la guerra fría.

Al discutirse una vez más, el resultado no fue ya favorable para los Estados Unidos. Representantes británicos, belgas, escandinavos, franceses e italianos, así como delegados sindicales de algunos países europeos, expresaron su oposición a incluir una resolución agresiva contra la URSS. Algunos se abstuvieron de votar sobre el reporte; otros votaron en favor, pero mediando una explicación. El gobierno estadounidense quedó, así, virtualmente solo en las acusaciones contra la Unión Soviética.

Tanto el debate sobre el reporte, como el voto sobre el mismo, indicaron claramente que los países de Europa Occidental, a nivel gubernamental y sindical, estaban posibilitando la consolidación del proceso de la distensión en todos los campos posibles, lo que favoreció, como veíamos anteriormente, la relación entre la OIT y los países socialistas de Europa Oriental y la URSS.

El acercamiento entre los dos bloques, que se reflejó también en la OIT, no duró mucho. A finales de la década pasada se presentaron algunos elementos de confrontación en las relaciones Este-Oeste que anularon muchos de los avances obtenidos apenas unos años antes.

En efecto, en la segunda mitad de los setenta asistimos a una nueva situación mundial cuyos rasgos predominantes son los de una realidad internacional en la que los entendimientos y los acuerdos eran menos precisos y resultaba más difícil contener las implicaciones globales de los conflictos locales.

La situación conflictiva en Centroamérica, la agudización de los problemas en el Medio Oriente, la presencia de tropas cubanas y soviéticas en Angola, entre otros, se convirtieron en poderoso pretexto para que en Estados Unidos y en algunos sectores europeos se fortalecieran las posiciones de quienes abogaban por una política de línea dura frente a los países socialistas.

Las primeras expresiones concretas de esta situación las encontramos en la negativa del Senado estadounidense a ratificar los Acuerdos SALT II, en el impulso a la carrera armamentista mediante el incremento del presupuesto militar de Estados Unidos y de la OTAN, en las condenas a los países socialistas por violaciones a los derechos humanos, el boicot olímpico, etcétera.

Presentes ya estas condiciones, las tensiones en las relaciones Este-Oeste vendrían a agudizarse y a tomar rasgos más evidentes de que podrían perfilarse hacia un nuevo período de endure-

cimiento debido, principalmente, al ascenso en Estados Unidos de una corriente política fuertemente conservadora, con Reagan a la cabeza de la Administración, y al estallamiento de la crisis económica y política en Polonia.

Una vez que llega Reagan a la presidencia de Estados Unidos, pone en marcha dos acciones de política internacional hacia los países socialistas: el realineamiento de Europa Occidental en torno a su anticomunismo, a fin de "contener" el avance en las posiciones soviéticas y el debilitamiento del bloque socialista⁽⁹⁾. Estas acciones encontraron eco en la postura incondicional del gobierno británico, mientras que para el resto de la Alianza Atlántica descansó en la percepción de que en el Kremlin se aplicaba una política exterior de línea dura. La intervención militar en Afganistán, la notoria ventaja del bloque socialista en el armamento convencional y la cohesión político-militar que exigía Moscú a sus aliados favorecieron dicha percepción.

Así, el punto más álgido de la tensión Este-Oeste se presentó cuando el gobierno estadounidense decidió emplazar los cohetes Pershing en Europa Occidental con el beneplácito de los gobiernos y, en respuesta, la URSS instala los cohetes SS-20 en algunos países de Europa Oriental y se retira de las negociaciones sobre desarme en Ginebra.

En este marco surge el conflicto polaco, el cual vino a incrementar el riesgo, desde la óptica occidental, de un endurecimiento mayor de la política soviética que podría llevar al Kremlin

a invadir Polonia y alterar, con ello, la seguridad europea. No hay que olvidar que Polonia representa el corazón de Europa, por lo que la presencia militar soviética se constituiría en la más seria amenaza para los intereses geoestratégicos de la Alianza Atlántica.

• El riesgo de la intervención soviética existía porque la difícil situación interna en Polonia provocada por las amplias movilizaciones sindicales amenazaban con salirse del control gubernamental, situación que haría necesaria la presencia militar del bloque socialista, tal como había sucedido en Hungría en 1956 y en Checoslovaquia en 1968.

Sin embargo, el conflicto polaco no trascendió las fronteras polacas, con lo que se evitó un conflicto global Este-Oeste de imprevisibles consecuencias. No obstante lo anterior, la respuesta de la Alianza Atlántica en torno a los sucesos polacos no dejó de ser amenazante y agresiva. De inmediato se adoptaron una serie de medidas tendientes a presionar y condenar al gobierno polaco para que pusiera fin a lo que consideraban acciones violatorias de los derechos humanos de los trabajadores polacos.

Algunas de las medidas adoptadas por Estados Unidos y Europa Occidental fueron:

a) sanciones económicas por parte de Estados Unidos, tales como la eliminación de la cláusula de la nación más favorecida en su comercio con Polonia y el aumento de tarifas a las exporta-

ciones polacas; además de que el gobierno estadounidense intentó forzar a sus aliados para que redujeran sus representantes en Polonia y aumentaran sus tarifas a todos los productos que importaban de ese país;

b) rompimiento y enfriamiento de relaciones diplomáticas de algunos gobiernos occidentales con Polonia;

c) puesta en marcha de una intensa campaña de desprestigio internacional contra el gobierno polaco en particular y contra el socialismo en general;

d) apoyo económico a sectores sindicalistas polacos; y,

e) condenas en los foros internacionales por las violaciones reales o supuestas de los derechos humanos en Polonia.

En este último punto se inserta el conflicto entre la OIT y Polonia por el problema de las libertades sindicales, materia de nuestra investigación. Así vemos como las primeras observaciones al gobierno de Polonia por parte de la OIT se presentan en este marco de confrontación. En efecto, en este período reaparece el tema de la incompatibilidad de la legislación sindical de un país socialista con la normatividad de la Organización, lo que empieza a configurar la etapa crítica reciente de la relación entre Polonia y la OIT respecto de las libertades sindicales.

El clima de hostilidad internacional levantado por Occidente en contra de las autoridades polacas llega, pues, al seno de la OIT y, gracias al peso de las potencias capitalistas en la estructura y el funcionamiento de la misma, el caso polaco empieza a ser objeto de un inusitado interés por parte de los empleados, trabajadores y gobiernos de los países capitalistas, lo que no había sucedido en anteriores ocasiones.

En este sentido, la utilización de la OIT por parte de Occidente para condenar al gobierno de Polonia se convirtió en uno de los tantos instrumentos manejados para desprestigiar al bloque socialista. Una y otra vez se ha levantado el tema de la violación de los derechos humanos en estos países para bloquear, inclusive, la celebración de acuerdos en otras materias. Con ello se trata de dejar constancia de que en un régimen socialista no se respetan los derechos humanos, por contraposición con los países de economía capitalista.

Lo anterior nos permite afirmar que los criterios que utiliza la OIT para reconvenir a los estados miembros resultan un tanto criticables por el hecho de que numerosos países en donde es conocida la situación violatoria de los derechos humanos de los trabajadores no han merecido la atención tan interesada que se observó en el caso de Polonia. Esta situación se explica tanto por los antecedentes que dieron lugar a la OIT, como por el clima de acendrado anticomunismo que permeó la política internacional de Estados Unidos durante la Administración Reagan. La creación de la Comisión de Encuesta en la OIT para el caso polaco fue, sin duda, la mejor muestra de dicho clima anticomunista.

Citas bibliográficas del Capítulo 2.

1. Bulgaria en 1920; Checoslovaquia en 1919, Hungría en 1922; Polonia en 1919; República Democrática Alemana (RDA) de 1919 a 1935 como Alemania y desde 1974 como RDA; y Rumania de 1919 a 1942 y luego desde 1956.
2. Carr, E.H., Historia de la Rusia Soviética. El Socialismo en un solo país (1924-1926), Ed. Alianza Universidad, España, 1985, pag. 465.
3. Carr, E.H., Historia de la Rusia Soviética. La Revolución bolchevique (1917-1923), Ed. Alianza Universidad, España, 1985, pag. 218.
4. Idem, pag. 409.
5. Carr, E.H., Historia de la Rusia Soviética. El Socialismo Op. Cit., pag.597.
6. Idem, pag. 533.
7. Johnston, G.A., Op. Cit., pag. 26.
8. Insulza, José Miguel, "La primera guerra fría. Percepciones estratégicas de la 'amenaza soviética' (1945-1968)", en Estados Unidos, perspectiva latinoamericana; CIDE, México, 1981.
9. Borja, Arturo, "La política exterior de la administración Reagan o el 'desface' de la óptica estratégica". En Estados Unidos, perspectiva latinoamericana, CIDE, 1981, núm. 9, pp. 93-114; pag.95.

CAPITULO 3. Mecanismo de supervisión de normas.

El propósito del proceso de fijación de normas internacionales es que las normas adoptadas se acenten y pongan en práctica por los estados miembros. La propia Constitución de la OIT prevé varios procedimientos, complementarios entre sí, para vigilar el curso dado a los convenios y recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo. (Ver Anexo 1).

Sin embargo, la efectividad de las normas internacionales adoptadas depende, en gran medida, de la voluntad política de los estados miembros, ya que no existe ninguna autoridad que obligue al acatamiento de las disposiciones. Lo anterior dificulta la posibilidad de tener un control efectivo de las actividades que los países realizan para dicho efecto.

Por tal motivo, la OIT se plantea la necesidad de contar con un sistema de control que le permita vigilar la puesta en práctica de las normas internacionales del trabajo. En tal sentido, la OIT ha establecido una serie de obligaciones para los Estados y elaborado un procedimiento que tiene como objetivos la promoción de la aplicación de las normas adoptadas cada año por la Conferencia y la verificación de tal aplicación.

3.1. Mecanismos de control de las normas internacionales del trabajo.

La OIT cuenta con un amplio sistema de control para vigilar que los estados miembros cumplan con los principios y criterios establecidos en los convenios y recomendaciones de la Conferencia, cuyas características principales son las siguientes:

a) para todos los convenios rige una sola serie de procedimientos de control. El sistema prevé tanto un control regular basado en memorias, como el examen de reclamaciones y quejas, contemplado por varios procedimientos especiales en esferas concretas, una de las cuales es la libertad sindical;

b) los órganos de control de la OIT cuentan con el apoyo técnico de expertos que permite el análisis de la aplicación de los instrumentos y cierta uniformidad en el tratamiento de los casos. Decimos "cierta uniformidad" porque el caso polaco fue mucho más riguroso que los anteriores casos en que se creó una comisión de encuesta;

c) el sistema de la OIT incluye una evaluación técnica por parte de expertos independientes y un examen tripartito. Cabe señalar que entre ellos no ha figurado ningún experto del área socialista;

d) este sistema implica la participación de las organizaciones de patrones y trabajadores en la aplicación de normas; aunque relega a los representantes de los países socialistas, lo que limita su efectividad del control; y,

e) el sistema uniforme aplicable a todas las normas de la OIT se complementa con varios procedimientos especiales en esferas concretas, tales como el mecanismo para tratar los grupos en materia de libertad sindical y la posibilidad de realizar estudios especiales sobre la discriminación en el empleo.

Los mecanismos de control en la OIT se pueden clasificar en dos grupos: a) los mecanismos normales, que son las memorias y los informes que los gobiernos presentan periódicamente a la Organización, y, b) los mecanismos especiales, que son las reclamaciones y las quejas. A continuación se detallan unos y otros.

3.1.1. Memorias e informes de los gobiernos.

Este tipo de control, de carácter permanente, se encuentra estipulado en los Arts.19 y 22 de la Constitución de la OIT, en los que se obliga a los estados a presentar informes sobre:

a) las medidas que hayan tomado para someter las nuevas normas a las autoridades competentes;

b) el estado de su legislación y su práctica en relación con los convenios no ratificados y a las recomendaciones; y,

c) las medidas que hayan tomado para cumplir con lo dispuesto en los convenios ratificados.

Para que la fiscalización internacional tenga sentido, es preciso que las memorias sean examinadas y evaluadas. Desde 1927, es

te trabajo lo realiza cada año la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (integrada por 20 personas independientes, con prestigio en cuestiones jurídicas y sociales, nombradas a título personal). Posteriormente, la Conferencia Internacional del Trabajo, en su reunión anual, somete el informe de la Comisión de Ex pertos a una comisión tripartita especial de la Conferencia (1).

Si la Comisión de Expertos opina que un gobierno no está cumpliendo a plenitud con las exigencias de un convenio ratificado, o con sus obligaciones constitucionales en la materia, dirige una observación a ese gobierno, señalándole las fallas y exhortándolo a que tome medidas para subsanarlas. Las observaciones de la Comisión pueden tener las siguientes modalidades:

a) observaciones publicadas en su informe y utilizadas para los casos más graves o más persistentes de incumplimiento, y también para los casos en que una organización patronal u obrera ha enviado comentarios sobre la aplicación de un convenio ratificado y es preciso seguir examinando la situación; y,

b) solicitudes, no publicadas, comunicadas directamente a los gobiernos interesados.

El informe de la Comisión se somete a la Conferencia en cada una de sus reuniones anuales; es examinado y debatido por una comisión tripartita, especialmente constituida por la Conferencia, para encargarse de la aplicación de los convenios y recomendaciones. Esta comisión es presidida por un miembro gubernamental, junto con un representante laboral y otro patronal como vicepresidentes.

Cuando el informe de la Comisión de Expertos indica que un gobierno no cumple con sus obligaciones, o no aplica enteramente un convenio ratificado, la Comisión suele invitarlo a intervenir en una de sus sesiones. El gobierno no está obligado a aceptar pero pocos son los que no lo hacen.

El informe, luego de ser adoptado por la Conferencia, se envía a los gobiernos con las consideraciones que deben tomar en cuenta al preparar futuras memorias.

Así, pues, el sistema de control normal consiste, esencialmente, en un diálogo entre los estados miembros, por un lado, y los órganos de vigilancia, por otro. Las indicaciones dadas a los gobiernos pueden ser contestadas en sus memorias siguientes, con lo que el diálogo continúa. Se ha visto, empero, que aún después de varios años de diálogo no se han alcanzado los resultados esperados (2).

Esta situación llevó a la Comisión de Expertos a proponer, en 1968, que se establecieran relaciones más directas entre el respectivo gobierno y un representante del Director General de la OIT. Desde 1969 funciona un procedimiento establecido con ese sentido. Los resultados obtenidos con este tipo de gestiones, que evidentemente sólo pueden realizarse con el pleno consentimiento del gobierno interesado, han sido positivos en varios países.

Los "contactos directos", como se le conoce a este procedimiento, consisten en conversaciones personales, en el país mismo, entre el representante de la OIT designado para el caso y representantes del gobierno.

Otro principio más, suscrito por la Comisión de Expertos, y ya aplicado en la práctica, es que también deben tener un papel importante las organizaciones de patrones y de trabajadores, a las que debe mantener al corriente de los temas tratados y pedirles su opinión.

Es importante señalar que este procedimiento normal de control fue seguido al pie de la letra por la OIT y respetado por el gobierno de Polonia; sin embargo, la Conferencia Internacional del Trabajo consideró que no era suficiente este procedimiento dada la gravedad del caso polaco, por lo que estimó necesario utilizar los mecanismos especiales.

3.1.2. Mecanismos especiales de control.

A pesar de que la OIT se apoya básicamente en los procedimientos normales de control, la Constitución prevee dos procedimientos más para examinar las denuncias contra algún país por no cumplir lo dispuesto en un convenio que haya ratificado: las reclamaciones y las quejas.

3.1.2.1. Las reclamaciones.

Este procedimiento se rige por los Arts. 24 y 25 de la Constitución de la OIT, así como por un reglamento adoptado por el Consejo de Administración.

Para poner en marcha este proceso, cualesquiera organización de patrones o de trabajadores puede dirigir a la OIT una reclamación

señalando que cierto estado no ha cumplido, dentro de su jurisdicción, con alguno de los convenios que ratificó. En este caso, el Consejo de Administración puede comunicar esta reclamación al gobierno interesado para que la comente si así lo desea. Si en un plazo prudente el Consejo no recibe comentarios, o si no le parecen satisfactorios, puede hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

Lo anterior es así porque se trata de guardar cierta discrecionalidad en el manejo de los asuntos, puesto que para un estado miembro el hecho de que sea objeto de una reclamación pública le resta prestigio internacional.

En la práctica, el examen de las reclamaciones se encomienda a una comisión integrada por miembros del Consejo de Administración, elegidos dentro de los grupos de gobiernos, patrones y trabajadores, en número igual de cada uno de ellos, que rinde un informe al Consejo. Al igual que en otras comisiones, en ésta tampoco figuran representantes de los gobiernos socialistas.

3.1.2.2. Las quejas.

La Constitución de la OIT; en sus Arts.26,27,28,29,31,32, 33 y 34, prevee un procedimiento más complejo para examinar quejas o protestas. Conforme a este procedimiento, cualesquier estado miembro puede presentar a la OIT una queja contra otro si considera que éste no ha tomado medidas para cumplir un convenio que ambos hayan ratificado. El Consejo de Administración puede poner en marcha el mismo procedimiento, sea por iniciativa propia, sea porque recibió una queja

de un delegado de la Conferencia.

El Consejo, cuando ha recibido una queja, puede nombrar una comisión de encuesta para que la examine. La creación de esta comisión se considera como una medida extrema. Desde el establecimiento de la OIT, sólo se ha recurrido a ella en siete ocasiones (3).

Las comisiones de encuesta están integradas por tres personas designadas a título personal, de quienes se supone deben ejercer sus funciones y atribuciones "con el máximo honor y consagración, con plena y perfecta imparcialidad y con la máxima conciencia" (4).

La Constitución, además, dispone que todos los miembros, les concierna o no directamente la queja, deben poner a disposición de la Comisión toda la información que tengan en su poder y que se relacione con el objeto de la misma.

La Comisión, luego de examinar el caso, debe exponer en un informe el resultado de sus averiguaciones sobre los hechos que permitan determinar la esencia del litigio, y las recomendaciones sobre lo que debiera hacerse para atender la queja. Aparte de estas disposiciones, no existen reglas escritas que impongan a la Comisión de Encuesta un procedimiento dado, sino que éste se determinará conforme a las necesidades de cada caso.

Una vez presentado el informe de la Comisión al Consejo de Administración y a cada uno de los gobiernos interesados en la queja, se publica. Se otorga un plazo de tres meses a dichos gobiernos para

indicar si aceptan o no las recomendaciones de la Comisión. En el supuesto de que uno de ellos no las acepte, puede someter la queja a la Corte Internacional de Justicia que, a su vez, puede confirmar, modificar o anular las conclusiones o recomendaciones de la Comisión; su decisión es inapelable.

Por último, hay un aspecto del procedimiento que merece mencionarse: las comisiones de encuesta suelen acompañar sus recomendaciones con una solicitud a los gobiernos interesados para que en sus memorias faciliten información sobre las acciones que hayan tomado para dar efecto a las recomendaciones del caso.

Así, se establece un nexo entre el procedimiento especial de queja y el procedimiento normal de control, con lo cual la Comisión de Expertos y la comisión tripartita de la Conferencia pueden examinar a intervalos regulares las medidas tomadas y los progresos realizados por los gobiernos.

Los procedimientos de reclamación y queja no se han utilizado con frecuencia, aunque el número de casos ha mostrado una tendencia ascendente en los últimos años.

El hecho de que se recurra poco a estos procedimientos se debe, en gran parte, a que en la mayoría de los casos el mecanismo normal de control basado en el examen de las memorias por la Comisión de Expertos y la comisión de la Conferencia ya responde a las necesidades.

3.2. Protección de la libertad sindical.

La libertad sindical ocupa un lugar primordial entre los de rechos y libertades fundamentales de los individuos que competen a la OIT, ya que, como se vio antes, la existencia de esta Organización se debió, en gran medida, a la voluntad y esfuerzos de las organizaciones sindicales; por tanto, la OIT no podía dejar de reconocer en su Constitución el principio de la libertad sindical como uno de los objetivos de su programa de acción.

En el preámbulo de la parte XIII del Tratado de Versalles se afirma el principio de la libertad de asociación sindical como un objetivo de la OIT; y el Art.427 de dicho Tratado, relativo a los principios generales, proclama el derecho de asociación para todos los fines que no sean contrarios a las leyes, tanto para los obreros como para los patrones.

La OIT considera que la protección de este derecho es una condición indispensable para progresar hacia la justicia social; permite a los trabajadores manifestar sus aspiraciones; los coloca en mejores condiciones en las negociaciones colectivas; es un contrapeso benéfico del poder del estado al dar la posibilidad de participar en la planeación y ejecución de la política económica y social; y, por último, es indispensable para la buena marcha de una organización como la OIT, basada en el tripartismo.

La libertad sindical, además de figurar entre los principios consagrados por el preámbulo de la Constitución de la OIT y de haber sido reafirmado junto con el principio de la libertad de expresión en

la Declaración de Filadelfia, es una de las cuestiones que más se destacan en numerosos textos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo.

Por ejemplo, los convenios relativos a la protección de los derechos sindicales se encuentran entre los que mayor número de ratificaciones han registrado. Las normas a que se hace referencia son el Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación de 1948 (Núm.87), y el Convenio sobre el Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva de 1949 (Núm.98), los cuales, hasta 1987, habían sido ratificados por 99 y 115 países, respectivamente.(5) (Ver Anexos 2 y 3).

El primero es uno de los más importantes adoptados por la OIT. En él se dispone que los trabajadores y los patrones, sin ninguna distinción, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, y de afiliarse a ellas sin autorización previa.

Asimismo, este Convenio provee garantías para que estas organizaciones, además de las federaciones que establezcan, puedan desplegar sus actividades sin injerencia de las autoridades públicas. Los estados miembros que ratifiquen el Convenio deben tomar las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los patrones el libre ejercicio del derecho de sindicación (6).

El Convenio 98, que completa al anterior, está destinado a proteger a los trabajadores contra los actos de discriminación sindical, a resguardar a las organizaciones de trabajadores y patrones contra las injerencias mutuas y a fomentar la negociación voluntaria entre empresarios y obreros.

La violación a las disposiciones previstas en estos dos convenios internacionales fueron el motivo de la queja contra el gobierno de Polonia.

En los últimos años se han adoptado otras normas que refuerzan estos dos convenios básicos. Entre ellas están: el Convenio 135 y la Recomendación 143, ambos de 1971, que tienen como fin garantizar que los representantes de los trabajadores gocen en su empresa de protección eficaz contra todo acto perjudicial motivado por su condición o actividad de representantes laborales, o por su actividad sindical, y prevén que se les concederán facilidades para desempeñar sus funciones rápida y eficazmente.

Las nuevas normas también comprenden: el Convenio 141 y la Recomendación 149, de 1975, que establecen el principio de que todas las categorías de trabajadores rurales tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a ellas, y prevén que deberán tomarse medidas para facilitar el establecimiento y expansión de organizaciones fuertes e independientes de esas categorías. Asimismo, se cuenta con el Convenio 151 y la Recomendación 159, de 1978, que tratan de la protección del derecho de sindicación y de los procedimientos para determinar las condiciones de empleo y reglamentar la solución de los conflictos de trabajo en la administración pública (7).

La importancia decisiva que la OIT atribuye al respeto de los principios y garantías de la libertad sindical llevó a establecer procedimientos especiales para el examen de las quejas relativas a infracciones de los derechos sindicales.

Al respecto, hay que tener en cuenta dos cosas: que los procedimientos especiales en materia de libertad sindical completan, pero no reemplazan, el procedimiento de control normal y permanente y los procedimientos especiales de reclamación y queja descritos anteriormente; por otro lado, que los procedimientos que vamos a examinar ahora pueden ponerse en marcha incluso contra gobiernos que no hayan ratificado los convenios de la OIT sobre la libertad sindical.

Aquí surge una pregunta: ¿Por qué es procedente que se desarrolle una acción "judicial" por el incumplimiento de los convenios que algunos gobiernos no han ratificado?.

Debe señalarse que los métodos especiales de protección de la libertad sindical fueron establecidos por la OIT en 1950 -teniendo como base un acuerdo con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas- en un momento en que no se sabía si los Convenios 87 y 98 se ratificarían. Se necesitaba, por tanto, un sistema que funcionara aún cuando no hubiera ratificaciones. Además, el ingreso de un estado a la OIT está sujeto a la condición de que acepte las obligaciones de su Constitución, la cual, como se vio anteriormente, afirma el principio de la libertad sindical.

Los órganos creados como resultado del citado acuerdo entre la OIT y las Naciones Unidas son: la Comisión de Investigación y Conciliación en materia de Libertad Sindical y el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración.

3.2.1. La Comisión de Investigación y de Conciliación.

La Comisión de Investigación y de Conciliación en materia de Libertad Sindical fue creada en 1950. Sus integrantes son personalidades de prestigio, nombradas por el Consejo de Administración para que examinen las denuncias de infracción de los derechos sindicales. Su función central es investigar los hechos, pero también es tá facultada para examinar con el gobierno interesado los problemas que se le han sometido, a fin de encontrar solución de común acuerdo.

Para recibir una queja. Ésta debe provenir de un estado (lo que hasta la fecha no ha sucedido), de una asociación de patrones o de un sindicato. En el caso de este último, debe tratarse de una organización que, por ser un sindicato nacional, tenga interés directo que defender; de una federación sindical internacional, si el problema afecta a una de sus organizaciones afiliadas; o de una de las grandes confederaciones profesionales cuya condición de interesada se presume por el hecho de que goza de estatuto consultivo ante la OIT (8).

Existen disposiciones especiales, convenidas entre el Consejo Económico y Social y el Consejo de Administración de la OIT, para tratar las denuncias de infracción de los derechos sindicales recibidas por Naciones Unidas.

Si se refieren a un estado miembro de la OIT, el Consejo Económico y Social las transmite a la OIT, y el Consejo de Administración decide si corresponde someterlas a la Comisión de Investigación y de Conciliación. Si la queja es contra un país que pertenece a la ONU pero no a la OIT, corresponde al Consejo Económico y Social decidir el curso de acción, que puede consistir en solicitar el consenti

miento del gobierno interesado para que el caso se someta a la Comisión o en cualquier otro sentido.

Aquí surge un aspecto interesante del procedimiento propio de la Comisión, y es que, en principio, no se le puede someter ningún caso para investigación a menos que el gobierno interesado esté de acuerdo. Sólo se hacen excepciones cuando el gobierno ha ratificado los convenios sobre la libertad sindical y, en ese caso, la Comisión pasa a integrar una comisión de encuesta designada conforme al Art.26 de la Constitución de la OIT. Durante varios años la necesidad de obtener el consentimiento del gobierno interesado para poder encomendar el caso a la Comisión de Investigación y de Conciliación impidió que el proceso pudiera llevarse a cabo con éxito.

3.2.2. El Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración.

Este Comité se creó por una decisión del Consejo de Administración en 1951. En sus inicios, sólo se encargaba de realizar un examen preliminar de las quejas y determinar si tenían suficientes fundamentos para justificar su traslado a la Comisión de Investigación. En la práctica, empero, su cometido iba a tomar un cariz muy distinto: como era difícil someter los casos a la Comisión, el Comité pronto se transformó en un órgano que examina el fondo de los casos y somete sus conclusiones al Consejo de Administración.

Este Comité está compuesto, además de un representante independiente, por nueve personas nombradas por el Consejo de Administración entre sus propios miembros, tres de cada grupo, y celebra sus

sesiones en Ginebra tres veces por año.

La finalidad del Comité no consiste en condenar a un país, por la inobservancia de los convenios sobre libertad sindical, pues carece de la competencia para hacerlo, y sus conclusiones no tienen carácter ejecutorio. Sólo formula recomendaciones que, una vez aprobadas por el Consejo de Administración, se transmiten al gobierno para ayudarle a poner fin a una situación de conflicto, de acuerdo con las normas establecidas por la OIT en la materia. Todo el procedimiento tiene este objetivo, pero cuanto más complejos o graves son los problemas planteados, más perfeccionados son los medios ideados para impulsar este diálogo y encontrar soluciones conforme a los convenios.

Como se mencionó anteriormente, las quejas deben ser sometidas, sea por organizaciones de trabajadores o patrones, sea por gobiernos, y como se recordará, pueden ser contra un gobierno que no haya ratificado los convenios sobre libertad sindical.

Es conveniente que los métodos de trabajo del Comité inspiren confianza a los estados. Estos deben comprender que debe interesarles responder a las acusaciones formuladas contra ellos, refutar los alegatos infundados y poner de relieve lo exagerado de algunos otros, así como explicar los obstáculos que se oponen a la aplicación de los principios de la libertad sindical. Su colaboración en el examen de un caso garantiza que la situación a la que se enfrenta se tome debidamente en consideración y que el procedimiento culmine satisfactoriamente. La manera en que éste funciona desde hace más de treinta años muestra que el espíritu de colaboración ha prevalecido en la mayoría de los casos (9).

Cuando se recibe una denuncia de este tipo, se le comunica al gobierno interesado para que formule sus observaciones, y se fija un plazo a la organización que presenta la queja para que facilite más información, la cual se envía también al gobierno.

En ciertos casos, el Comité decide que debe comunicarse a los querellantes la esencia de la respuesta del gobierno, para que puedan comentarla, y posteriormente se le envían comentarios para que tenga a su vez oportunidad de responder. Si el gobierno demora en despachar sus observaciones, el Comité le dirige un recordatorio especial y, más adelante, cuando se celebra la Conferencia Internacional del Trabajo de ese año, el presidente del Comité discute con los delegados del gobierno las razones de la demora. Suponiendo que algún gobierno persista en no responder, el Comité realiza un informe sobre el fondo del caso, y se da mayor publicidad a la denuncia, a las decisiones del Consejo de Administración y a la actitud de obstrucción del gobierno. En la práctica, empero, rara vez es necesario recurrir a semejantes medidas.

Una vez en poder de toda esta documentación, el Comité examina los argumentos de las partes y formula sus conclusiones, en las cuales puede indicar que el asunto no representa mayor problema y que debe darse por terminado, o señalar que hubo efectivamente infracción comprobada, en cuyo caso llama la atención del gobierno interesado sobre los principios y normas relativas a la libertad sindical que han sido infringidas, recomendando al mismo tiempo medidas que deberían tomarse para rectificar la situación.

Antes de esta fase, el Comité o, en casos particularmente

urgentes o graves, el Director General, con la aprobación del Comité, puede pedir al gobierno interesado que autorice a un representante de dicho presidente para que estudie en su territorio los hechos y circunstancias de que trata la denuncia, a fin de presentar datos objetivos al Comité, que a su vez podrá basarse en ellos para establecer sus conclusiones o recomendaciones. Este es un ejemplo de la aplicación del procedimiento de "contactos directos", descrito anteriormente, que se ha usado con éxito en varios casos.

Cuando el Comité de Libertad Sindical ha llegado a conclusiones sobre una queja, esto no quiere decir que el asunto esté necesariamente terminado. Si ha quedado establecido que hubo infracción de los derechos sindicales, el Consejo de Administración puede pedir al gobierno que rectifique la situación e informe en un plazo determinado sobre las medidas que haya tomado. Más aún, si el gobierno es de los que han ratificado los convenios sobre libertad sindical, el caso se transmite a la Comisión de Expertos para que siga examinando su curso conforme al procedimiento regular de control, que ha sido reseñado con anterioridad.

Al momento de que se estableció el procedimiento especial para el examen de los casos sobre la violación de los derechos sindicales, se enfatizó en los medios que ofrecería para revisar cuestiones de hecho. Aunque el Comité de Libertad Sindical tenga que considerar periódicamente asuntos relativos a la legislación interna de los estados miembros, la mayor parte de su actividad se refiere a problemas técnicos de carácter concreto o derivados de la aplicación de esa legislación.

ESTA COPIA NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

En los últimos cinco años, el 45 por ciento de los casos examinados se han referido a cuestiones relativas a la vida y la libertad de las personas (detenciones, arrestos, exilios, muertes o desapariciones). En un 30 por ciento de los casos se han realizado alegatos sobre la injerencia de los gobiernos en las actividades de los sindicatos, 30 por ciento de los mismos se han referido a prácticas desleales de trabajo (despidos, traslados y otras formas de discriminación sindical), y 25 por ciento a cuestiones relativas a la negociación colectiva y las huelgas (10).

Todas las observaciones precedentes se refieren a cuestiones de procedimiento; pero otro aspecto de carácter más general, relativo a la composición del Comité de Libertad Sindical también merece un comentario: los países socialistas no han participado en el mismo en virtud de que los procedimientos que se utilizan en el seno de la OIT para la selección de sus integrantes tienen un carácter esencialmente antisocialista. De ahí que esos países constantemente susieran una revisión de su composición, sobre la base de una representación equitativa de las diversas regiones y sistemas económicos, a fin de que todos los países tengan la misma oportunidad de participar en las actividades de los órganos de la OIT.

Es este uno de los temas que se encuentran en discusión en cuanto a los métodos de trabajo de la Organización y que ha sido objeto de críticas por parte del grupo de países socialistas, críticas que se agudizaron cuando se examinó el caso polaco hasta el punto en que amenazaron con no seguir participando en la OIT.

En relación con el mecanismo de supervisión y control de normas de la OIT, los países socialistas han venido señalando, desde la década pasada, que los procedimientos actuales no toman en cuenta los diferentes sistemas sociales y económicos, ni la realidad de los países donde se aplican los convenios, de tal manera que prevalece una concepción occidental en la elaboración, revisión y aplicación de las normas. (11).

Asimismo, los países socialistas y algunos países en desarrollo han objetado el método para integrar los órganos de control de la OIT, el cual ha impedido que nacionales de sus países formen parte de los mismos.

En opinión de estos países, las prácticas seguidas en el seno de la OIT para integrar dichos órganos y la aplicación de sus normas han llevado a que los dictámenes sean parciales, tendenciosos y de corte intervencionista, ya que se asemejan cada vez más a órganos judiciales con respecto a los países socialistas y en vías de desarrollo, en lugar de ser un instrumento de cooperación que auxilie a los países miembros en el efectivo cumplimiento de sus obligaciones.

Cabe señalar que en noviembre de 1984 se presentó al Consejo de Administración, en su 228a. reunión, un análisis de la discusión de la Conferencia en el que se hacía constar el acuerdo general que había habido durante la misma con respecto a la importancia que sigue revistiendo la acción normativa de la OIT como medio de promover un desarrollo social y económico de sus estados miembros. Durante la discusión, se hizo hincapié en el hecho de que

los instrumentos de la OIT deben responder a las necesidades de todos los países miembros de la Organización. En caso de ser necesario, las normas existentes deberían revisarse para adaptarlas a esas necesidades. Además, todos los miembros deberían de participar en forma efectiva en la acción normativa, tanto con respecto a la selección de los temas como en la formulación de las normas.

De manera concreta, las medidas que en materia de supervisión de normas deberían adoptarse, según los estados miembros son:

a) la clarificación de los principios en que se basa el sistema de control del cumplimiento de las obligaciones aceptadas con respecto a las normas de la OIT, así como de la naturaleza y los efectos jurídicos de la labor de los diversos órganos de control;

b) los medios de resolver aquellas situaciones en que el estado de que se trate impugne la opinión de esos órganos de control; y

c) las medidas para ayudar a los estados miembros a participar más activamente en la elaboración de los convenios y recomendaciones, y para promover la aplicación de esos instrumentos.

En la medida en que tales acciones no han cristalizado en la práctica, las críticas de los países socialistas al procedimiento seguido para la supervisión y control de las normas por parte de los órganos de control siguen siendo vigentes. Esta vigencia se hizo más palpable al discutirse en la OIT el caso de Polonia y crearse una Comisión de Encuesta que, a nuestro juicio, bien pudo evitarse.

Citas bibliográficas del Capítulo 3.

1. Las normas internacionales del trabajo, OIT, Ginebra, 1985, p. 62.
2. Idem, p. 68.
3. Idem, p. 76.
4. Idem, p. 74.
5. OIT, Lista de ratificaciones de los convenios, Ginebra, 1988, pp. 55 y 64.
6. Las normas internacionales del trabajo, Op. Cit., p. 32
7. Ibidem
8. Servais, Jean-Michel, "Cómo se aplican las normas de la OIT sobre libertad sindical" en Revista Internacional del Trabajo, Vol. 103, Núm. 4, octubre-diciembre, 1984, p. 566.
9. Ibidem
10. Memoria del Director General, 70a. Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1984, p. 44.
11. La falta de democratización en los órganos de control de la OIT propicia que éstos se conviertan en una especie de tribunal y que se tenga a los países socialistas en el "banquillo de los acusados" por incumplimiento de sus obligaciones; esto, pese a que la acción de dichos órganos no están para emitir severas condenas, sino para "ayudar a los gobiernos a superar las dificultades con que tropiezan en la aplicación de los convenios" (La OIT y el Mundo del Trabajo, pag. 18). No obstante lo anterior, como lo señala Barroso Figueroa, quien ha sido representante del gobierno de México ante la OIT,

"suele ocurrir que la actitud de los Órganos de control se endurece y alguno de éstos se desempeña jurisdiccionalmente, con lo que cobra la apariencia de un tribunal" (Barroso Figueroa, Derecho Internacional.....Op. Cit. pag. 144).

Capítulo 4. La libertad sindical en Polonia.

4.1. Factores internos que propiciaron el movimiento huelguístico en Polonia y el desarrollo de éste en 1980.

La década de los años setenta significó para la sociedad polaca la difícil transición de una nación tradicionalmente agraria a una país industrializado, con fuertes vínculos económicos con los países occidentales. Esta conversión, basada en una política de "crecimiento acelerado" tuvo, sin embargo, altos costos económicos, políticos y sociales que recayeron, principalmente en el sector laboral.

Efectivamente, a pesar de que la tasa de crecimiento económico en la primera mitad de esa década fue una de las más altas del mundo, la mayor integración de Polonia a la economía internacional se tradujo en una grave dependencia del exterior. La economía polaca se volvió más vulnerable a las fluctuaciones erráticas del comercio internacional que se observaron esos años, por lo que tuvo que modificar sus relaciones con los países socialistas y orientarse hacia los países occidentales en busca de créditos. Los esfuerzos polacos por obtener financiamiento externo encontraron buena recepción en Occidente, toda vez que las principales economías occidentales atravesaban una etapa de realización comercial difícil, por lo que el mercado polaco se hacía atractivo.

La incapacidad de la economía polaca para desarrollar un exigente mercado externo y la creciente demanda interna rebasaron, empero, las previsiones optimistas del gobierno. Esta situación obligó a los responsables de la economía a orientar hacia el interior productos básicos, sacrificando las exportaciones; paralelamente, se incrementaron las compras de materias primas y cereales, lo cual derivó en un aumento de la deuda externa.

En 1980, la crisis económica se agudizó en Polonia; las exportaciones decrecieron, se registró una baja en la producción y un alto índice inflacionario, al mismo tiempo que los organismos internacionales le negaron créditos a Varsovia. Como resultado, la caída en la renta nacional del país llegó a un 28 por ciento y la deuda externa alcanzó más de 25 mil millones de dólares, la más alta entre los países socialistas.

El grave problema económico de Polonia repercutió sensiblemente en la situación política, de tal forma que el Partido Obrero Unificado de Polonia (POUP) empezó a perder el control de los hilos de la economía y la legitimidad del régimen se perdía. Las medidas de austeridad adoptadas por el gobierno en febrero de 1980 encontraron serias resistencias en la clase obrera polaca.

El 1° de julio de 1980 se declararon en huelga los obreros de la ciudad de Ursus, y de ahí el movimiento huelguístico se expandió de manera muy acelerada hacia otras ciudades. El gobierno

polaco enfrentó una situación sin precedentes, ya que desde el inicio de los disturbios los viejos mecanismos de negociación no funcionaron: esta vez los obreros no volvieron al trabajo como pre-requisito para negociar. A pesar de la gravedad de la situación, el gobierno renunció en estas primeras etapas al uso de la violencia.

El movimiento obrero se afianzó de manera definitiva el 14 de agosto, al sumarse a la huelga los trabajadores de los astilleros de Gdansk. En ese momento, dos nuevos factores entraron en jugo: la aparición de un líder carismático, Lech Walesa, y la polización del movimiento.

El Comité de Huelga, que representaba ya a 50 mil obreros, dio a conocer, el 17 de agosto de 1980, una lista de 16 demandas que rebasaban las meramente económicas que habían dominado el movimiento en sus primeras semanas. Además de mejores salarios y otras prestaciones, los huelguistas pedían garantías para el derecho de huelga, la abolición de la censura gubernamental, el acceso a los medios de comunicación para todos los grupos religiosos y el derecho a la formación de sindicatos libres. (1).

En un primer momento, el gobierno se negó a ceder en lo que consideraba peticiones "políticas"; encarceló a los líderes del Comité de Defensa de los Obreros (KOR), e invocó al fantasma de la intervención soviética; sin embargo, los huelguistas habían planteado su nueva estrategia de tal suerte que no cederían fácilmente ante las presiones del gobierno. Al mismo tiempo, dejaron claramente establecido que no buscaban la toma del poder político,

sólo su democratización.

Hacia el exterior, la táctica de los huelguistas estaba dirigida a evitar una posible intervención soviética. La coyuntura internacional los favorecía en virtud de que para la URSS no podía ser más desfavorable una intervención en Polonia: estancado en el callejón sin salida de Afganistán, Moscú había convertido en la piedra de toque de su política exterior la détente con Europa Occidental. Una invasión a Polonia, sin duda, liquidaría definitivamente con esa política. En segundo lugar, los costos militares y económicos de una intervención eran demasiado altos para una economía con problemas como la soviética y para el aparato militar sobrecargado con la ocupación en Afganistán. Ello explica la prudencia con que Moscú se ocupó de la disidencia obrera polaca (2).

El 23 de agosto de 1980 el POUP reconoció oficialmente al Comité de Huelga, y para el día 30 del mismo mes la huelga se extendió a la región de Silesia. El POUP, que había perdido toda legitimidad y se encontraba resquebrajado por los enfrentamientos internos, no podía ya optar más que por la concesión: el 30 de agosto el gobierno aceptó la formación de sindicatos libres.

En esa fecha, Walesa y Jagielski (Primer Diputado, Primer Ministro y miembro del Politburó para negociar con los obreros) firmaron un acuerdo que concedía las más importantes de las demandas de los huelguistas: además del derecho a formar sindicatos libres, se otorgó el de huelga, se abolió la censura y se garantizó la libertad de expresión; asimismo, los presos políticos fueron liberados, se dio acceso a los medios de comunicación masiva a todos

los grupos religiosos, se aceptó dar información completa sobre el estado real de la economía del país y abrir a la discusión pública el programa de reformas.(3)

El 1° de septiembre, cientos de miles de obreros de la zona costera del Báltico regresaron a sus trabajos y, como muestra de buena voluntad, el gobierno liberó a miembros del KOR, quienes habían permanecido encarcelados por varias semanas en las cárceles de Varsovia, Cracovia y Wroclaw.

A pesar de esta medida, Gierek había perdido ya legitimidad tanto dentro de su país como frente a Moscú. La posibilidad de que el nuevo sindicato, Solidaridad, desbordara al POUF y éste perdiera el monopolio del poder, obligaría a los soviéticos a tratar de restablecer el orden interno en Polonia, situación que buscaban evitar por los costos que una medida de esa naturaleza implicaba.

No obstante que el gobierno polaco se esforzó en asegurar su lealtad a Moscú y de que la URSS mostró voluntad para darle ayuda económica, Gierek no recobró el apoyo total del Kremlin, y su lugar fue ocupado por Stanislaw Kania.

Para entonces, sin embargo, el desmoronamiento del régimen de Gierek había dividido al partido en distintas facciones, lo que se tradujo en el fortalecimiento de Solidaridad. Este hecho convirtió a Solidaridad en el centro de legitimidad y en el canal de transmisión de las demandas de democratización de la sociedad al partido.

Aunque Solidaridad veía incrementar su poder, seguía manteniendo su posición de que no buscaría la toma del poder político y tampoco trataría de establecer un monopolio sobre la sociedad civil. La meta de Solidaridad era la "heterogeneidad autónoma", es decir, mantener el régimen del POUP pero, al mismo tiempo, forzarlo a aceptar las demandas del pueblo laboral de un mayor pluralismo y democracia.

Los acontecimientos ocurridos en los primeros meses de la era Kania bien pronto mostraron a Solidaridad que un proyecto totalmente apolítico eran una utopía, y que no podía renunciar a la huelga como arma frente al gobierno. En los seis primeros meses que mediaron entre la llegada de Kania al poder y la amenaza de una nueva huelga general en marzo de 1981, el delicado equilibrio alcanzado entre agosto y octubre se estableció a pesar del fortalecimiento de Solidaridad.

El sindicato también consiguió, mediante amenazas de huelga, la remoción de importantes funcionarios que se oponían a los acuerdos de Gdansk. Así, se logró el cambio del Primer Ministro, cargo que fue ocupado por el General Jaruzelski, en febrero de 1981.

El fortalecimiento de Solidaridad fue apuntalado con la aparición de dos nuevos movimientos que pretendían un status de organizaciones independientes: los estudiantes y los campesinos.

Los sindicatos habían ocupado, desde el 2 de enero, la sede de los sindicatos oficiales de Rzeszow y pedían al gobierno la crea

ción de un sindicato agrícola; sin embargo, el 10 de febrero la Suprema Corte polaca negó a los agricultores el derecho de sindicarse -dado que no son empleados- pero les otorgó la posibilidad de agruparse en "asociaciones profesionales". Esta decisión fue revocada en mayo cuando, para solucionar definitivamente el problema en el agro, el gobierno aceptó la inscripción oficial de Solidaridad Rural como central independiente, con una membresía de casi tres millones y medio de agricultores privados polacos. El gobierno cedió igualmente frente al estudiantado, y el 17 de febrero aceptó el registro de un sindicato independiente de estudiantes (4).

La presión indiscriminada sobre el POUP impidió también que éste emprendiera una reforma económica indispensable en la situación de Polonia en 1981.

El factor que propició la nueva crisis fue la represión a miembros del KOR, a trabajadores agrícolas y miembros de Solidaridad en Bydgoszcz, el 19 de marzo. La respuesta a esta "ruptura de los acuerdos de Gdansk" fue una ola de paros que culminaron con la amenaza del sindicato de convocar a una huelga nacional el 20 de marzo, fecha en que Solidaridad aceptó suspender la huelga nacional que debía realizarse el día 31.

A mediados de marzo, la marea radical había arrastrado a Lech Walesa a romper por primera vez con la estrategia que Solidaridad consideraba como "apolítica", al declarar al Sunday Times de Londres que "si el gobierno polaco renunciase, Solidaridad asumiría el poder y él se encargaría de la situación. Según el diario londi

nense, esta vez el líder y el sindicato habían ido demasiado lejos; su actitud justificaba las acusaciones del gobierno en el sentido de que las actividades de Solidaridad distaban mucho de ser "apolíticas" y que intentaba "sustituir ilegalmente a los organismos ejecutivos del gobierno". Esto dio pie a la URSS para asumir una posición de amenaza abierta, lo cual radicalizó a los "duros" dentro del liderazgo de Solidaridad (5).

En la medida que la crisis se agravaba, los problemas de abastecimiento de los productos de primera necesidad se convirtieron en una pesadilla para la población. El sistema de racionamiento y distribución, en manos de la burocracia, se fue complicando.

Bajo este clima, fue ganando terreno la corriente autogestionaria de Solidaridad, es decir, quienes pugnaban porque los obreros debieran, por sí mismos, resolver la situación económica.

La dinámica del proceso revolucionario en Polonia tendió cada vez más hacia una confrontación directa entre Solidaridad y las autoridades estatales. Esto se hizo visible en noviembre, cuando las bases del sindicato se radicalizaron y la Comisión Nacional de Solidaridad se sintió obligada a reconocer la huelga activa como una de las formas de la lucha sindical. El Comité Central del POUW, por voz del Gral. Jaruzelski, recomendó al gobierno solicitar al Parlamento plenos poderes a fin de disponer de las medidas extraordinarias en interés de la protección de los ciudadanos y el Estado(6).

Aunque no se publicó el proyecto, su anuncio causó una ola de protestas de todas las organizaciones sociales. Solidaridad inter

pretó dicho proyecto como un ataque directo contra su existencia y anunció el estallido de una huelga general, lo que propició la intervención del gobierno polaco estableciendo la ley marcial en todo el territorio, situación que llevó a la OIT a estudiar el caso, sobre todo por las disposiciones que en materia sindical impuso el gobierno de Polonia, ya que, a juicio de la Organización, contravenían los Convenios 87 y 98.

Fue éste el momento más oportuno para que la OIT reiniciara su posición acerca de la incompatibilidad de la legislación sindical de Polonia con dichos Convenios, asunto que había surgido en la década de los 50, pero que ahora la OIT hacía sentir con mayor fuerza pues detrás de su posición estaba todo el peso político de las grandes potencias capitalistas que intentaban desprestigiar al bloque socialista. La rígida actitud que ahora mantenía la OIT respecto de Polonia contrastaba sobremanera con la mantenida en años anteriores en relación con la legislación sindical polaca.

4.2. La legislación sindical en Polonia. Disposiciones en vigor antes de septiembre de 1944.

Las principales disposiciones que rigen la actividad sindical en Polonia se encuentran en la Constitución, en el Código del Trabajo y en la Ley sobre los Sindicatos.

La Constitución de Polonia, del 22 de julio de 1952, modificada por una ley del 20 de julio de 1983, garantiza a los ciudadanos el derecho de asociación. La Constitución precisa que los sindi

catos agrupan a los ciudadanos con miras a la participación activa de éstos en la vida política, social, económica y cultural; que los sindicatos representan los intereses y los derechos de los trabajadores. Asimismo, garantiza la libertad de conciencia, de expresión, de prensa, de desfiles y manifestaciones, la inviolabilidad de la persona y del domicilio, entre otras libertades.

El Código del Trabajo del 24 de junio de 1974 contiene, por su parte, disposiciones relativas al derecho de los trabajadores a agruparse en sindicatos, a participar en el desarrollo social y económico, a concluir convenios colectivos y a la protección de los representantes sindicales contra la rescisión del contrato de trabajo.

Las disposiciones centrales de la legislación sindical polaca se encontraban en la Ley del 1° de julio de 1949 sobre los sindicatos profesionales, misma que fue modificada en septiembre de 1960, y abrogada por la Ley sobre los Sindicatos del 8 de octubre de 1982, la cual constituye la base de la legislación sindical actual.

La ley del 1° de julio de 1949 garantizaba a obreros y empleados el derecho de asociarse voluntariamente en sindicatos profesionales; tal derecho se extendía a los obreros y empleados de las empresas, administraciones o instituciones, así como a todas las demás personas ocupadas bajo contrato de trabajo, contrato de aprendizaje o por nombramiento de una autoridad.

De acuerdo con esta ley, un sindicato profesional adqui-

ría la personalidad jurídica mediante su inscripción en el registro de los sindicatos profesionales mantenido por el Consejo Central de Sindicatos, uno de los órganos superiores de la Confederación de Sindicatos, que, por su parte, era la representante central del movimiento sindical en Polonia.

Las tareas, fines y esferas de actividad de los sindicatos estaban determinadas por los estatutos de la Confederación, que, entre otras, tenía las siguientes actividades: representar y defender los intereses de los trabajadores, participar activamente en el gobierno, cooperar en la planificación económica, desarrollar la ay togestión obrera, elaborar y firmar convenios colectivos. Esta legislación no contenía disposiciones sobre la legalidad o ilegalidad de la huelga.

No obstante lo anterior, y pese a que Polonia había mantenido una activa participación en los trabajos de la OIT, como lo muestra la ratificación de los Convenios 87 y 98 en 1957, empezó a ser objeto de llamadas de atención por parte de la OIT pero que no tuvieron mayor trascendencia.

Por ejemplo, en 1959 la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización señaló que la ley polaca sobre sindicatos promulgada en 1949 -que obligaba a los sindicatos a registrarse ante el Consejo Central de Sindicatos- no era compatible con las disposiciones de los convenios protectores de la libertad sindical, en especial con el derecho de los trabajadores a constituir las organizaciones que estimaran convenientes.

En 1973, el gobierno polaco informó a dicha Comisión que estaba elaborando un nuevo proyecto de ley sobre sindicatos; en virtud de que en esos momentos las relaciones Este-Oeste atravesaban por un período de distensión, la OIT dejó de insistir en el asunto.

Sin embargo, hacia 1978, cuando el período de distensión estaba por llegar a su fin y una nueva época de tensión se empezaba a perfilar, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) presentó una queja ante el Comité de Libertad Sindical alegando la discrepancia de la legislación sindical de Polonia con el Convenio 87, así como la persecución y detención de trabajadores que habían intentado formar sindicatos libres en la región del Báltico.

Luego de un primer examen del asunto, el Comité de Libertad Sindical estimó, en noviembre de 1979, que a la luz de los problemas planteados en este caso, y de las promesas reiteradas del gobierno de adecuar su legislación a las disposiciones del Convenio 87, la adopción de enmiendas necesarias a la ley sobre los sindicatos y la aclaración de la situación podrían facilitarse por el establecimiento de contactos directos entre el gobierno y la OIT.

El gobierno de Polonia aceptó esta sugerencia del Comité, y el Ministro del Trabajo, en marzo de 1980, invitó a un representante del Director General a visitar su país a fin de proceder conjuntamente a una revisión general de la aplicación de los conve-

nios ratificados, con miras a encontrar solución adecuada a las dificultades con que se tropezaba en la aplicación de algunos de ellos.

La misión, encomendada al Sr. Nicolás Valticos, en aquel entonces Subdirector General de la OIT a cargo de las normas internacionales del trabajo, se realizó en mayo de 1980, y durante la misma sostuvo conversaciones con funcionarios del gobierno polaco. Ahí se le indicó a Valticos que el gobierno trabajaba en la modificación de la ley sindical y su adaptación al Convenio 87.

El Sr. Valticos se entrevistó, además, con el Presidente del Consejo Central de Sindicatos y con representantes sindicales de diversas empresas, así como con representantes de los empleadores de Polonia. Todos ellos expresaron su firme voluntad de cooperar con la Organización. El Sr. Valticos recibió seguridades de que se marchaba hacia la modificación de la ley sobre los sindicatos y su adecuación al Convenio 87. A este respecto, Valticos indicó a las autoridades que la OIT estaría dispuesta a dar su opinión al gobierno sobre el proyecto del nuevo texto con el fin de evitar nuevas divergencias.

A partir de mayo de 1980, la evolución de la situación en Polonia creó el marco propicio para la negociación y la firma de los acuerdos de Gdansk el 31 de agosto de ese año, incluyendo, entre otras cosas, el reconocimiento del gobierno a los principios enunciados en los Convenios 87 y 98.

Posteriormente, la Dieta polaca adoptó el 3 de octubre

de 1980 una ley que modificaba la de 1949 en lo relativo al registro de los sindicatos y que les permitía registrarse ante el Tribunal de la Voivodía de Varsovia, al margen del registro mantenido por el Consejo Central de Sindicatos.

Es conveniente señalar que, a pesar de la difícil situación que vivía Polonia a fines de 1980 y principios de 1981, el gobierno seguía manteniendo una estrecha comunicación con la OIT, atendiendo algunas de las propuestas de la Organización.

Así vemos que a raíz de las dificultades encontradas por el sindicato Solidaridad para registrar sus estatutos, el representante del Director General, con el acuerdo del gobierno, viajó de nuevo a Polonia en octubre de 1980 para tratar de solucionar el asunto. En noviembre de ese año, antes de la reunión del Comité de Libertad Sindical, el Sr. J. Obodowski, Viceministro del Trabajo, viajó a Ginebra para informar a dicho Comité que el 10 de noviembre de 1980 el Tribunal Supremo había decidido confirmar el registro de Solidaridad con los estatutos originales, sólo anexándoles una parte de los acuerdos de Gdansk y el texto de los Convenios 87 y 98.

Asimismo, el Director General de la OIT propuso en marzo de 1981 al gobierno, y éste aceptó, el envío de una misión para entrevistarse con representantes gubernamentales, laborales y de empleadores, así como con el presidente de la comisión preparatoria de la nueva ley sobre los sindicatos. Las conversaciones versaron sobre el conjunto de la situación sindical y, en particular, sobre

el proyecto de ley relativo a los sindicatos. Durante la estancia de la misión de la OIT fue registrado el sindicato Solidaridad Rural, el 12 de mayo de 1981, previa adopción, el 6 de mayo de 1981, de una ley que autorizaba el registro de las organizaciones agrícolas.

En junio de 1981, en la 67a. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en la delegación de Polonia los trabajadores estuvieron representados por las tres principales organizaciones sindicales del país: sindicatos del ramo, sindicatos autónomos y Solidaridad y el puesto de delegado trabajador fue ocupado por el Presidente de la Comisión Nacional de Solidaridad, Lech Walesa.

Por último, una delegación de la OIT asistió, en septiembre de 1981, al Congreso de Solidaridad en Gdansk y, en noviembre de ese mismo año, se celebró en la OIT una reunión de estudios por un grupo de sindicalistas de las tres centrales de Polonia.

Todas las acciones anteriores, que indudablemente muestran la voluntad política del gobierno polaco para colaborar con la OIT en la difícil situación que se vivía en el país, no fueron, empero, suficientes para que la Organización estuviera conforme con las autoridades polacas, actitud que se radicalizó desde el momento en que se proclamó la ley marcial.

En tal virtud, las modificaciones que pretendía introducir el gobierno a la legislación sindical para adecuarlas a las disposiciones de la OIT tuvieron que postergarse. En su lugar, se fueron adoptando otras con el propósito de enfrentar la problemática situación del país, hasta llegar a la instauración de la ley marcial, que suspendió derechos fundamentales de los trabajadores y motivó el conflicto posterior con la Organización.(7)

4.3. Proclamación de la ley marcial.

Entre el 12 y 13 de noviembre de 1981, el gobierno emprendió acciones policiaco-militares, tales como la ocupación de la sede de Solidaridad, el estado de guerra y la ley marcial en todo el territorio.

Con esta última medida, el poder de la burocracia política en Polonia se redujo sólo a los aparatos represivos, sin otra mediación política e ideológica que el sometimiento y la fuerza de la represión.

La imposición de la ley marcial reveló, además, la incapacidad del partido en el poder para gobernar y hacerse aceptar por grandes núcleos de la población.

La versión oficial sobre la medida, tal como lo anunció el Gral. Jaruzelski, fue evitar la guerra civil y salvar a la patria de la catástrofe nacional.

Algunas de las disposiciones del decreto sobre la ley marcial fueron: la suspensión o limitación temporal de los derechos a la inviolabilidad de la persona, del domicilio, de la correspondencia, del derecho a la libertad de expresión y de prensa, de reunirse públicamente, de desfilar y manifestarse; se suspendió el derecho de asociación, de huelga y de realizar acciones de protesta.

Conforme a los términos del decreto, la prosecución de actividades en un sindicato suspendido era motivo de penas de encarcelamiento hasta por tres años. La participación en una huelga o en una acción de protesta se sancionaba mediante la detención de hasta tres meses o una multa considerable, y la organización o dirección de una huelga o una acción de protesta con el encarcelamiento, que podía ser hasta por cinco años.

4.4. Suspensión de las actividades sindicales y disolución de los sindicatos.

La destrucción de las estructuras sindicales fue llevada a cabo en dos etapas después de instaurada la ley marcial. En la primera, la actividad de todos los sindicatos fue suspendida. Los militantes y miembros de Solidaridad fueron objeto de persecuciones y represiones múltiples. En la segunda, los sindicatos fueron disueltos en virtud de una nueva ley sobre los sindicatos, adoptada por la Dieta el 8 de octubre de 1982.

4.4.1. Suspensión de las actividades sindicales.

El 13 de diciembre de 1981, el Presidente del Consejo de Ministros de Polonia suspendió, con base en el artículo 15 del decreto sobre la ley marcial, la actividad de todos los sindicatos, incluido Solidaridad.(8)

Al señalar las razones que lo llevaron a declarar la ley marcial y la suspensión de las actividades de los sindicatos, el gobierno polaco declaró que las actividades de éstos habían sido temporalmente suspendidas de conformidad con el artículo 33, párrafo 2, de la Constitución de Polonia. Esta medida, se argumentó, era indispensable para prevenir la guerra civil y evitar que la anarquía y el caos económico pusieran en peligro los intereses de la nación y el estado polaco; que la medida tenía como finalidad garantizar la democratización profunda de la vida sociopolítica del país.

Asimismo, el gobierno señaló que las actividades de los sindicatos serían restablecidas tan pronto desaparecieran las causas que habían motivado la suspensión de las actividades sindicales.

Según declaraciones del gobierno de Polonia, el sindicato Solidaridad había sobrepasado, en el transcurso de los meses anteriores, no sólo el marco de los acuerdos de agosto de 1980, sino también el de sus propios estatutos, aprobados por el Tribunal Supremo KO de noviembre de 1980. Conforme a ellos, Solidaridad se había comprometido a realizar sus actividades como organización sindical en el marco de la Constitución, respetando las alianzas internacionales concluidas.

Sin embargo, algunos elementos radicales de Solidaridad habían adquirido preponderancia, desde hacía algún tiempo, bajo la influencia de organizaciones políticas que actuaban ilegalmente. Tales elementos orientaban la actividad de Solidaridad y de Solidaridad Rural en el camino de acciones políticas y tendían a la toma del poder en Polonia y al derrocamiento del sistema político. Esta tendencia, afirmaban los dirigentes políticos, se había puesto de manifiesto ya desde el primer congreso de Solidaridad.

Para las autoridades polacas, los acuerdos establecidos, cuando surgió Solidaridad y se le concedió el registro, habían sido violados; señalaban que el sindicato se había transformado en un partido político. Algunos funcionarios gubernamentales estimaban que los sindicatos hicieron un uso abusivo del derecho de huelga en 1980 y 1981, contrariamente a los acuerdos de Gdansk, que prevenían, según ellos, la huelga como último recurso; y que Solidaridad se oponía a la adopción de una ley sindical ya que la consideraba un factor limitante de los derechos de los sindicatos (9).

4.4.2. Acciones judiciales contra dirigentes sindicales.

Durante las primeras horas de la instauración de la ley marcial, las tropas de la milicia del ZOMO (Contingentes Militarizados de la Milicia), el servicio secreto del gobierno, requisaron las sedes de Solidaridad en cada localidad, acciones que permitieron la detención de casi 5 mil dirigentes y militantes del mismo.

Todos los focos de la huelga ocupacional, tanto en las empresas como en los centros de enseñanza superior, fueron reprimidos de manera

violenta en la primera semana que siguió a la imposición de la ley marcial. Los tribunales militares se encargaron de entablar los procesos para condenar a los organizadores y activistas de las huelgas y protestas espontáneas a varios años de prisión; las demandas fiscales pedían el doble o el triple de las sentencias definitivas.

El desmantelamiento de las estructuras organizativas, así como el internamiento de sus dirigentes, de sus militantes más activos y los asesores de Solidaridad, no significó que esta organización desapareciera ya que fuera de las cárceles permanecían miles de miembros. En efecto, tan pronto se instauró la ley marcial surgieron comités secretos formados por los miembros propietarios y suplentes, lo que les dio un carácter conspirativo.

Dentro de las acciones judiciales ejercidas contra los dirigentes y miembros de Solidaridad se encuentran: el internamiento y las condenas con motivo de las huelgas realizadas con posterioridad a la ley marcial. Al respecto, algunos analistas del caso polaco señalaron que las condiciones de internamiento eran deplorables y que se habían cometido brutalidades contra los internos de algunos campos de prisión (10).

Igualmente, las denuncias contra el gobierno polaco mencionaban la violencia con que habían tratado a varios sindicalistas durante los interrogatorios a que fueron sometidos por las fuerzas de seguridad y las acciones judiciales contra dirigentes y militantes de Solidaridad, incluso después de la adopción de la ley de amnistía.

4.5. Disposiciones en vigor después de la proclamación de la ley marcial.

Como se mencionó anteriormente, la proclamación de la ley marcial en Polonia el 13 de diciembre de 1981, tuvo repercusiones en el ejercicio de las libertades políticas y de los derechos sindicales, en particular, respecto de la suspensión o limitación temporal de los derechos fundamentales, tales como la inviolabilidad de la persona y la libertad de prensa, la suspensión del derecho a la huelga y a las acciones de protesta, etcétera.

Como parte de las modificaciones a la legislación polaca, el 18 de diciembre de 1982, la Dieta adoptó una ley por la que se ajustaba la reglamentación jurídica particular aplicada en el período de la ley marcial y, por una decisión del Consejo de Estado del 19 de diciembre de ese año, se derogó esta última a partir del 31 de diciembre.

De acuerdo con el Art. 1° de la ley añadida por la Dieta, se levantaron ciertas restricciones, entre las que se encontraba la suspensión del derecho de huelga y de manifestación, que en adelante podría ejercerse sólo de conformidad con las leyes vigentes, y la suspensión de las actividades de las asociaciones y de los sindicatos. A pesar de estas disposiciones, la participación en una huelga durante el período de suspensión de la ley marcial, una acción de protesta o un agrupamiento en violación de la legislación, eran razones suficientes para justificar la rescisión de la relación de trabajo sin previo aviso.

Posteriormente, el 20 de julio de 1983, el Consejo de Estado emitió una decisión mediante la cual abolía la ley marcial a partir del 22 de julio de ese año. Por otro lado, la Dieta adoptó el 21 de ese mes una ley por la que se instituyó un régimen jurídico particular durante el período, orientada a superar la crisis económica y social; de igual manera, instituyó una ley de amnistía y realizó algunas modificaciones a la Constitución y al Código Penal.

Por último, el 8 de octubre de 1983, la Dieta adoptó una nueva ley sobre los sindicatos, así como una ley sobre las organizaciones socio-profesionales de agricultores. De la primera ley se derivó el Acuerdo Sindical Nacional para la reorganización de las actividades sindicales, la cual se encuentra vigente en ese país.

A pesar de todas estas reformas sindicales y políticas introducidas por el gobierno de Polonia para superar la crisis interna, que bien podrían interpretarse como un gesto de conciliación hacia sus opositores pero con un fuerte impacto hacia el exterior, la OIT las consideró insuficientes a la luz de sus propios ordenamientos constitucionales que las autoridades polacas habían firmado y ratificado mediante los Convenios 87 y 98. Fue éste el punto nodal de la controversia Polonia-OIT: la descalificación completa de las acciones de un gobierno empeñado en hacer ver sus intentos de concertación política -aunque con muestras todavía de signos represivos- por un organismo internacional cuestionado varias veces por Polonia y que en ese momento se erigía, junto con Occidente, en el máximo juez calificador de una política interna, soberana, de un estado miembro.

Citas bibliográficas del Capítulo 4.

1. Sindicato Solidaridad, "Lineamiento para las acciones del Sindicato Solidaridad en la actual situación del país", Traducción de Jan Patula, en Revista Teoría y Política, Juan Pablos Editor, México, año I, Núm.4, abril-junio, 1981, pp. 136-155.
2. Turrent, Isabel, "Raíces y evolución de la crisis en Polonia, en la revista Foro Internacional, Núm. 86, El Colegio de México, octubre-diciembre, 1981, pag. 141.
3. Idem, pag. 142.
4. Idem, pag. 150.
5. Idem, pag. 155.
6. Patula, Jan, Revolución y contrarrevolución en Polonia (1980-1983), México, UAM, 1984, pag. 75.
7. El decreto del Consejo de Estado relativo a la ley marcial y los decretos de aplicación del 12 de diciembre de 1981 fueron aprobados por la Dieta el 25 de enero de 1982 en una ley sobre la reglamentación jurídica particular aplicable durante la ley marcial.
8. Patula, Jan Op. Cit., pag. 108.
9. Actas de la 68a. Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, párrafos 31-41.

CAPITULO 5. El caso de Polonia en la OIT

En capítulos anteriores hemos dejado de manifiesto que la OIT significó, en sus orígenes, la respuesta de los países capitalistas a la incipiente revolución socialista que había triunfado en la Unión Soviética, toda vez que los partidos con tendencias revolucionarias se habían fortalecido y amenazaban con tomar el poder en algunos países europeos.

En ese sentido, a los gobiernos, empresarios y sindicatos reformistas les era preciso hacer concesiones a los trabajadores a fin de que depusieran su actitud beligerante para que, a través de la concertación a nivel nacional e internacional, encontraran la manera de armonizar sus intereses.

Esta concertación dio como resultado la creación de un foro internacional, la OIT, en el cual participarían los gobiernos, los patrones y los representantes laborales, en donde fuera posible superar pacíficamente la problemática causada por la lucha de clases, aspecto que es inmanente a la relación obrero-patronal(1).

Esta íntima relación existente entre los intereses de los fundadores de la Organización, todos ellos antagónicos con los planteamientos socialistas, condicionó la estructura de la misma y orientó sus futuras actividades.

Influyó también el aislamiento del régimen bolchevique para que en el diseño de la OIT predominaran las naciones capitalistas.

Como consecuencia de lo anterior, se derivaron dos hechos fundamentales para que, en un futuro, surgieran los conflictos entre los países socialistas y la OIT, a saber:

- 1) la ausencia de los países socialistas en los principales momentos históricos de la Organización: su fundación, redefinición de funciones (años 1945 y 1946), y enmiendas a su Constitución;
- 2) la hegemonía de los intereses de los países capitalistas en el seno de la OIT y un relativo antisocialismo en sus trabajos.

En la práctica, cada uno de los anteriores puntos se vio reflejado en las siguientes características:

Respecto al primer punto:

- a) la distribución de los puestos en el Consejo de Administración ha descansado en el control europeo y de Estados Unidos y no en criterios regionales;
- b) el 65 por ciento del presupuesto de la OIT corresponde a 8 países capitalistas, lo que explica su rechazo a fijar la distribución conforme a criterios distintos;
- c) en 4 de las principales enmiendas (que son 6) los países socialistas no participaron;
- d) la gran mayoría de los convenios y recomendaciones de la OIT fueron elaborados por los países capitalistas;

e) el Director General siempre ha sido un representante de los países capitalistas;

f) buena parte de los Comités de la Conferencia se integran sin los representantes socialistas; y,

g) una gran cantidad de temas que se someten a discusión son planteados por los representantes de los países capitalistas.

En relación con el segundo punto:

a) el único país socialista que surge al momento de la creación de la OIT sufría los embates de la intervención militar dirigida por los gobiernos que la crearon;

b) la Unión Soviética tuvo que retirarse entre los años 1939-1953 por presiones de los representantes capitalistas;

c) Estados Unidos no ha ratificado gran parte de los Convenios de la OIT (sólo ha ratificado 8); entre los que no ha ratificado se encuentran los dos que ha utilizado para condenar al gobierno polaco, es decir, el Convenio 87 y el Convenio 98; y,

d) la atención tan interesada de la OIT en la violación de los derechos humanos en los países socialistas contrasta con la poca atención que le merecen las violaciones de esos derechos en otros países.

Por todo lo anterior, podemos afirmar que los países socialistas ingresaron a la OIT en condiciones desiguales frente a los países capitalistas y, por el sesgo antisocialista que ha orientado los trabajos de la misma, se hacía previsible una confrontación de intereses en el momento en que un país socialista fuera objeto de un examen por violación de las libertades sindicales, como lo fue el gobierno de Polonia.

Esto significa, en otras palabras, que la OIT no ha escapado a la confrontación Este-Oeste que se presenta en el ámbito de las relaciones internacionales, lo que se ha reflejado en el tono de las relaciones entre los países socialistas y ese organismo especializado de Naciones Unidas. Así, dependiendo de cómo se desarrolla globalmente dicha confrontación Este-Oeste la relación en el seno de la OIT entre el bloque socialista y la OIT puede, o no, ser conflictiva o armoniosa.

En este contexto, una vez que Ronald Reagan asciende al máximo puesto político de su país, apoyado por una fuerte corriente política conservadora y profundamente anticomunista, reaparece un clima de endurecimiento en las relaciones entre los dos bloques de poder internacional. Así, al presentarse el conflicto polaco, éste es hábilmente aprovechado por la Administración Reagan para tratar de desprestigiar al socialismo y, mediante el apoyo al sindicato Solidaridad, favorecer un clima de desestabilización en Polonia, que llevara al Pacto de Varsovia a endurecer su posición. Con ello, se pretendía tener un pretexto para impulsar un mayor apoyo a la

política antisocialista y militarista de Reagan.

La OIT se convirtió, pues, en uno más de los instrumentos empleados por la Administración Reagan (recordemos el bloqueo económico, el rompimiento de relaciones diplomáticas, las presiones a Europa Occidental para romper relaciones con Polonia, etcétera), así como de sectores conservadores europeos para condenar al gobierno polaco, por lo que consideraban violaciones a los derechos humanos, específicamente respecto de las libertades sindicales.

El clima internacional hostil al gobierno de Polonia permeó la actitud de la OIT respecto de las acciones políticas tomadas por dicho gobierno, actitud que fue muy notoria al crearse la Comisión de Encuesta y desestimar los informes enviados a la OIT por Polonia.

Hay por lo menos dos elementos que la OIT soslayó al momento de crear dicha Comisión y que nos hacen pensar que hubo un manejo político del caso Polaco en la Organización. A saber:

1) la propia OIT ha reconocido que sería posible que un Estado "encomiende a las autoridades judiciales la tarea de reprimir los abusos que cometieran organizaciones que hubiesen olvidado que su objetivo fundamental es el progreso económico y social de sus miembros. Este reconocimiento jamás salió a relucir cuando la OIT examinó las acciones judiciales tomadas por el gobierno polaco(2); y,

2) la creación de la Comisión de Encuesta se hizo a pesar de que el gobierno polaco cumplió adecuadamente con los procedimientos establecidos por la OIT para la supervisión de normas y tomó medidas orientadas a evitar una ruptura definitiva con la Organización,

aspecto que presentaremos a continuación.

5.1. Desarrollo del procedimiento de la queja para el caso polaco.

En efecto, a raíz de la proclamación de la ley marcial en Polonia el 13 de diciembre de 1981, y de las medidas adoptadas por las autoridades contra el sindicato Solidaridad, la CIOSL y la Confederación Mundial del Trabajo (CTM) presentaron quejas ante la OIT el 14 de diciembre de ese año, por violaciones a los derechos sindicales en ese país, las cuales fueron sometidas al Comité de Libertad Sindical, de conformidad con el procedimiento establecido en la Constitución de la OIT.

En vista de la naturaleza de los alegatos, que se referían a la detención e internamientos masivos de sindicalistas, a la imposición de condenas por motivo de huelga, a la muerte de trabajadores, al despido de miembros de Solidaridad, a las presiones ejercidas sobre ellos, y a la suspensión general de las actividades sindicales, el Director General de la OIT propuso el envío de una misión de la OIT a fin de recabar información sobre la situación sindical, incluida la situación de los sindicalistas internados. En respuesta, el gobierno estimó que en las circunstancias prevalcientes del país. no era posible recibir a dicha misión.

Sin embargo, para evitar la impresión de negarse a colaborar con la OIT, el gobierno polaco envió una delegación los días 18 y 19 de enero y febrero de 1982, a efecto de entrevistarse con el Director General y con el presidente del Comité de Libertad Sindical y hacerle saber la postura gubernamental sobre la situación del país.

El Comité de Libertad Sindical examinó el caso en febrero de 1982 y sometió un informe provisional al Consejo de Administración, en el que se expresó la preocupación por la extrema gravedad de las acusaciones contra Polonia. El Comité subrayó la gravedad de la suspensión de las actividades sindicales y manifestó su esperanza de que las organizaciones sindicales polacas reanudas sus actividades lo más pronto posible, con base en una legislación sindical acorde con los convenios de la OIT.

A raíz de la solicitud del Comité de Libertad Sindical, y con el acuerdo del gobierno de Polonia, el Sr. Nicolas Valticos, acompañado por el representante gubernamental francés, viajó a ese país en mayo de 1982. Valticos se entrevistó con representantes del gobierno, con líderes de organizaciones sindicales y con Lech Wałęsa, quien se encontraba en prisión en ese tiempo.

Luego de examinar el informe de esta misión y otras informaciones comunicadas por el gobierno, el Comité de Libertad Sindical sometió un nuevo informe provisional al Consejo de Administración en mayo de 1982. El Comité señalaba su deseo de que el Parlamento polaco adoptara en un futuro próximo un marco jurídico en el que pudieran funcionar libremente sindicatos independientes de los poderes públicos y pedía insistentemente la libertad de los sindicalistas encarcelados.

El 16 de junio de ese año, los delegados de los trabajadores de Francia y Noruega a la 68a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, presentaron una queja contra Polonia, con-

forme al Art.26, párrafo 4 de la Constitución de la OIT por la inobservancia de los Convenios 87 y 98, ambos ratificados por Polonia; solicitaban, además, la creación de una Comisión de Encuesta que estudiara el caso.

La queja presentada mencionaba diversas cuestiones ligadas a la proclamación y aplicación de la ley marcial, en particular a la suspensión de las actividades sindicales y a los internamientos de numerosos militantes y dirigentes de Solidaridad. Asimismo, precisaban que el derecho de huelga fue suspendido y trabajadores y sindicalistas habían sido perseguidos y condenados por hechos de huelga. En opinión de los querellantes, esas condiciones y medidas constituían una violación de los artículos 3 y 4 del Convenio 87.

Se establecía también que algunos sindicalistas fueron despedidos debido a su filiación y actividad sindicales, y que se habían exigido juramentos de lealtad, so pena de despido, en particular a ciertas categorías de funcionarios. En opinión de los quejosos, dichas prácticas violaban el Art.1 del Convenio 98, que dispone lo siguiente: " los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo".

En octubre de 1982, una delegación del gobierno polaco, dirigida por el Director Adjunto de la Oficina Jurídica del Consejo de Ministros, visitó la OIT con el objeto de solicitar una consulta sobre la conformidad del proyecto de ley sindical con los Conve

nios 87 y 98. Los comentarios de la OIT se transmitieron a la delegación y luego a las comisiones de la Dieta encargadas de la preparación de la ley. Esta legislación fue adoptada por la Dieta el 8 de octubre de 1982 con algunas modificaciones. Conforme a la nueva ley, el registro de los sindicatos, incluido Solidaridad, quedaba anulado.

Cabe señalar que, paralelamente a estos contactos con la OIT, el gobierno polaco tomaba acciones en favor del restablecimiento de las libertades civiles y políticas. Por ejemplo, el 31 de diciembre de 1982 suspendió la ley marcial y liberó a numerosos presos políticos.

Por su parte, el Comité de Libertad Sindical presentó un nuevo informe provisional en febrero de 1983, en el que consideraba deseable que, con el fin de aclarar numerosos aspectos del caso, el gobierno aceptara una nueva visita de un representante del Director General de la OIT.

Además, el Consejo de Administración expresó la conveniencia de coordinar los procedimientos establecidos por la OIT en materia de convenios y de protección a la libertad sindical, y tener en cuenta el mandato conferido al Comité de Libertad Sindical para el examen de quejas sobre la materia. En el presente caso, la queja presentada conforme al Art. 26 de la Constitución se refería a cuestiones que ya habían sido estudiadas por el Comité en el marco del procedimiento especial de supervisión de normas diseñado para

problemas relativos a la libertad sindical.

En virtud de que en el marco de este último procedimiento el Comité examinaría los casos pendientes en mayo de 1983, el Comité consideraba útil que éste tuviera en cuenta las recomendaciones del Comité sobre el caso polaco y sobre la queja presentada conforme al Art. 26, a fin de llegar a conclusiones en relación a las medidas que convenía adoptar respecto de esta última queja.

Asimismo, el Consejo de Administración estimaba conveniente considerar, a la luz de las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical respecto de la queja recibida, de la información proporcionada por el gobierno polaco, y de las recomendaciones del Comité sobre el caso, si la queja de que se trata debía remitirse a una comisión de encuesta.

5.2. Creación e informe de la Comisión de Encuesta.

Antes de la creación de la Comisión de Encuesta, el gobierno polaco envió respuestas a preguntas del Comité, e información adicional acerca de la situación del país, al mismo tiempo que el Consejo examinó tres ocasiones más el informe del Comité y acerca de la queja presentada en virtud del Art. 26 de la Constitución de la OIT.

No obstante estas últimas acciones, el Consejo de Administración, en su 223a reunión del 27 de mayo de 1983, aprobó por 44 votos a favor, 6 en contra y 5 abstenciones, la recomendación

del Comité de remitir el examen del asunto a una comisión de encuesta, conforme al Art.26, párrafo 3, de la Constitución de la OIT (3).

Durante dicha reunión, el propio Consejo decidió, por 37 votos a favor, 5 en contra y 8 abstenciones, que la comisión de encuesta estaría integrada por Valticos (Grecia) como presidente, Andrés Aguilar (Venezuela) y Jean-Francois Aubert (Suiza) como miembros (4).

Una vez integrada, la Comisión procedió al examen de las acusaciones contenidas en la queja, así como de las comunicaciones enviadas posteriormente, tanto por los demandantes, las organizaciones internacionales de empleadores y trabajadores, así como por los gobiernos que habían sido invitados a colaborar.

A pesar de que Polonia no participó en el procedimiento de la Comisión, ésta dispuso de datos, observaciones e información proporcionados por el gobierno de Polonia antes de la creación de la Comisión, en particular dentro del marco del examen del caso 1097 ante el Comité de Libertad Sindical, en las memorias presentadas en virtud del Art. 22 de la Constitución de la OIT y en las declaraciones del representante gubernamental en la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia.

En relación con la creación e integración de la Comisión de Encuesta, vale la pena reiterar que su establecimiento se considera un caso extremo para el estudio de los problemas relativos a la

libertad sindical en los países miembros de la OIT.

En el caso polaco, se decidió crearla porque luego de seguir el procedimiento normal del mecanismo de supervisión de normas, la OIT consideró que el gobierno de Polonia no cumplía satisfactoriamente, y que ello hacía necesario crear la Comisión a fin de estudiar la violación de los derechos laborales en Polonia.

Al respecto, somos de la opinión de que podría haberse evitado su creación en el caso de Polonia, en virtud de que el procedimiento normal se estaba llevando a cabo de manera correcta por las autoridades polacas. En efecto, como pudo apreciarse en párrafos anteriores, el proceso de investigación normal que consigna la Constitución de la OIT para la protección de las libertades sindicales se había seguido regularmente, como lo muestran la presentación de la queja, las visitas de funcionarios de la OIT a Polonia y sus entrevistas con representantes del gobierno, de empleadores y de trabajadores afectados, así como el envío de delegaciones gubernamentales a la OIT.

Además, se habían presentado varios informes que se hicieron llegar al gobierno polaco, el cual, a su vez, estaba instrumentando algunas reformas a sus leyes sindicales, había cooperado en diversas ocasiones con los representantes del Director General mediante la presentación de los informes que solicitaban, y había derogado la ley marcial. Lo anterior, en nuestra opinión, debió haber pesado en el ánimo de la OIT para evitar la creación de la Comisión o, en su defecto, haber concedido un poco más de plazo

a Polonia para hacer una revisión de sus acciones.

Sin embargo, a pesar de la solicitud del gobierno polaco, apoyada por los países socialistas y algunos países en desarrollo, para que no se creara la Comisión de Encuesta, ésta realizó sus trabajos, siguiendo, en términos generales, el procedimiento establecido.

Cabría aquí preguntarse si la creación de la Comisión de Encuesta puso en evidencia el peso de los países capitalistas en la toma de decisiones y la marginación de los países socialistas durante este proceso. Evidentemente que sí, ya que quienes integran la Comisión y quienes la encabezaban eran representantes de los países capitalistas occidentales.

Ahora bien, no obstante que se invitó a determinados gobiernos que tuvieran alguna relación con el conflicto polaco, y que fueran limítrofes con Polonia, a que presentaran un informe sobre el caso polaco, las votaciones para crear la Comisión y para integrarla mostraron el predominio de los intereses de los países capitalistas.

5.2.1. Suspensión de las actividades sindicales.

Para la Comisión, estas medidas eran de una gravedad excepcional que no tenían correspondencia con los desbordamientos que se cometieron en el movimiento sindical. A juicio de la Comisión, si el gobierno polaco estimó que la situación requería medidas de

urgencia, la vía más apropiada para su solución implicaba un negociación abierta entre todas las partes interesadas a fin de examinar las acciones más adecuadas para remediar la crisis.

Por otro lado, la Comisión señaló que si se hubiera puesto de manifiesto que algunos miembros de los sindicatos habían cometido excesos, pudo actuarse conforme a los términos precisos de la ley y según el procedimiento judicial normal, sin que por eso se suspendiera y luego disolviera todo el movimiento sindical.

Respecto a la conformidad - o no conformidad - del procedimiento seguido para suspender y disolver los sindicatos, con el Convenio 87, la Comisión concluyó que fue una medida administrativa violatoria del Art.4 de dicho Convenio, el cual prevee que las organizaciones de trabajadores y empleadores no están sujetos a disolución o suspensión por vía administrativa.

Frente al argumento polaco de que la suspensión de los sindicatos había sido una medida legislativa, la Comisión estableció que la cancelación del registro de los mismos - por vía administrativa o legislativa - y la imposibilidad de reconstituirlos con similares características privaron a los trabajadores del derecho de afiliarse a los sindicatos con plena libertad. En consecuencia, la disolución de los sindicatos, en virtud de la ley del 8 de octubre de 1982, violó las garantías previstas en el Art.2 del Convenio 87 sobre la libre elección de las organizaciones, así como el Art.8, párrafo 2, según el cual la legislación nacional no menoscabará las garantías previstas por el Convenio.

En relación con este punto, el gobierno de Polonia había in formado, el 30 de diciembre de 1981, que las actividades sindicales fueron suspendidas temporalmente en razón de la proclamación de la ley marcial, y de acuerdo con el Art.33, párrafo 2 de la Constitución polaca, el cual señala que: "El Consejo de Estado puede proclamar estado de guerra en una parte o en todo el territorio de la República Popular de Polonia si lo exigieran la defensa o la seguridad del Estado. Por las mismas razones, el Consejo de Estado puede proclamar la movilización parcial o general"(5).

Para el gobierno polaco, el recurso al estado de excepción tenía por objeto apartar el peligro inminente de una guerra civil, restablecer la tranquilidad y el orden público, asegurar el funcionamiento normal de la administración del Estado y evitar el hundimiento de la economía nacional.

Según el gobierno, en los meses previos a la proclamación de la ley marcial, Solidaridad había sobrepasado no sólo el marco de los acuerdos de agosto de 1980 firmados con las autoridades, sino también el de sus propios estatutos aprobados por el Tribunal Supremo el 10 de noviembre de ese año. Señalaba también que elementos extremistas habían orientado a Solidaridad y a Solidaridad Rural por el camino de las acciones políticas y tendían abiertamente a la toma del poder y al derrocamiento del sistema socialista en Polonia.

Pero además, el gobierno había indicado que las limitaciones

derivadas de las medidas de suspensión de las actividades sindicales eran temporales. A este respecto, el gobierno indicó que en febrero de 1982 el Consejo de Ministros elaboró un documento sobre el porvenir del movimiento sindical, con base en el cual se inició una discusión por parte de los trabajadores y, en mayo de 1982, la Dieta subrayó el apoyo de las autoridades al renacimiento de un movimiento sindical independiente y autoadministrado, con miras a la protección de las condiciones de vida y del bienestar de los trabajadores. Entre tanto, la representación de los intereses inmediatos de los trabajadores estaba asegurada por comisiones sociales instituidas en enero de 1982.

5.2.2. Internamientos y condenas a dirigentes y miembros de Solidaridad.

Para examinar este asunto, la Comisión indicó que convenía basarse en las reglas del Art.3 del Convenio 87, que señala, entre otras cosas, que "las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal" (6). Por lo demás, las garantías así otorgadas a las organizaciones sindicales sólo pueden avalarse efectivamente si se respeta cierto número de libertades civiles fundamentales(...). Se trata especialmente del derecho a la libertad y a la seguridad de la persona, y a la protección contra la detención y a la prisión arbitrarias; a libertad de opinión y expresión y en particular del derecho de reunión y el derecho a proceso regular por tribunales independientes e imparciales".

Sobre el particular, la Comisión opinó que, atendiendo a las declaraciones del gobierno sobre los motivos de los internamientos, las autoridades polacas sólo se limitaron a afirmar que esas medidas fueron tomadas en razón de acciones políticas y no de actividades sindicales. En apoyo de esas afirmaciones el gobierno no aportó elementos de prueba, según señaló la Comisión.

En relación con la privación de la libertad a dirigentes de Solidaridad, la Comisión indicó que uno de los objetivos del gobierno para tomar esa medida fue eliminar o prevenir la acción y el desarrollo del movimiento sindical que encarnaba esa organización y que, en consecuencia, el gobierno violó el artículo 3 del Convenio 87.

En sus observaciones relativas a los internamientos y condenas de trabajadores, el gobierno hizo mención de la promulgación de la "ley de abolición", en virtud de la cual nadie podía ser condenado por actividades políticas anteriores al 13 de diciembre de 1981.

Respecto de los despidos de miembros de Solidaridad, el gobierno señaló que la legislación polaca prevé una amplia protección contra los despidos y que esos principios se mantuvieron durante la ley marcial, salvo en los establecimientos militarizados. Asimismo, indicó que en casi un 20 por ciento de los casos en que los interesados presentaron recurso contra su despido, los órganos competentes estimaron que esas medidas no estaban fundadas y que los trabajadores en cuestión, entre los cuales ha

bía ex-miembros y militantes de Solidaridad, debían ser reintegrados a sus puestos de trabajo.

Por último, a propósito de las declaraciones de lealtad exigidas a los trabajadores, el gobierno manifestó que si bien tales declaraciones se exigieron durante el período inmediato a la proclamación de la ley marcial, esas prácticas se abandonaron desde entonces.

5.2.3. Medidas de discriminación antisindical

La Comisión de Encuesta no pudo afirmar, con base en la información recogida, que todos los despidos u otras medidas tomadas durante el período considerado hayan constituido actos de discriminación antisindical. Para la Comisión, no se soslayaban las difíciles circunstancias que enfrentaba la economía polaca, circunstancias que ciertamente justificaban la adopción de acciones para atenderlas; sin embargo, la Comisión consideró que la amplitud de los despidos efectuados y sobre todo el elevado número de militantes y dirigentes de Solidaridad afectados mostraron que, en muchos casos, las actividades sindicales de los interesados fueron un elemento determinante en sus despidos.

En relación con este punto, el gobierno polaco sostuvo que tales alegatos no eran válidos por carecer de fundamentos ya que,

1) la legislación polaca prevé una amplia protección de

los trabajadores contra los despidos. La terminación de la relación laboral debe, en cada caso, justificarse mediante consideraciones de importancia, pero nunca por motivos basados en la pertenencia de un trabajador a una organización. La práctica se basa en ese principio. El trabajador que estime haber sido despedido injustamente tiene derecho de apelar a los órganos encargados de examinar los litigios de trabajo, incluidos los tribunales de trabajo;

2) esos principios siguieron siendo válidos durante el período de la ley marcial. Se introdujeron algunas limitaciones temporales en algunos establecimientos de importancia particular, es decir, los militarizados. En estos, las decisiones relativas a los despidos no estaban sometidos al control de los tribunales de trabajo; y,

3) en numerosos casos, los trabajadores despedidos pudieron apelar a los órganos encargados de examinar los litigios laborales. En casi un 20 por ciento esos órganos decidieron reintegrar a los trabajadores en cuestión. Esas medidas concernieron también a ex-miembros y militantes de Solidaridad.

Todavía más, el gobierno polaco adoptó una nueva ley sobre los sindicatos el 8 de octubre de 1982 a fin de que la legislación laboral del país se adecuara a los ordenamientos de la OIT. Así, el Viceministro del Trabajo afirmó ante el Comité de Libertad Sindical que la nueva ley respetaba, conforme a los Convenios 87 y 98 el derecho de asociación, sin autorización previa de los poderes

públicos y reconocía la independencia de los sindicatos, que fijan y establecen sus propios estatutos, fines, programa de actividades y futuras estructuras.

Según el Viceministro, la ley admite el principio del pluralismo sindical y de la igualdad de todos los sindicatos sin distinción, y garantiza el derecho de huelga como último recurso, después de que se hayan agotado todos los medios de conciliación, así como el derecho de los sindicatos a afiliarse a organizaciones internacionales. Asimismo, reiteró que si la ley introducía ciertas restricciones, éstas tenían un carácter temporal y que el Consejo de Estado podría reducir los plazos de su aplicación.

Para la Comisión, si bien la nueva ley contenía, desde el punto de vista de la aplicación de los convenios pertinentes de la OIT, importantes mejoras respecto de la ley de 1949, que regía las actividades sindicales con anterioridad a septiembre de 1980, algunas disposiciones le merecieron los siguientes comentarios:

Derecho de los trabajadores sin distinción de ninguna clase de constituir sin autorización previa las organizaciones de su elección.

Según los términos del Art.12 de la ley, no se reconocía el derecho sindical a los funcionarios de los establecimientos penitenciarios pues constituyen una formación militarizada cuyo sistema jerárquico y de disciplina es parecido al del ejército, por lo que debe ser considerado como parte de la milicia. Sin embargo, la Comisión estimó que las funciones ejercidas por esa categoría de agen-

tes públicos no debería justificar su exclusión del derecho sindical ya que en el Art.9 del Convenio 87 dispone que "la legislación nacional deberá determinar hasta que punto no se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el Convenio".

Asimismo, la Comisión señaló que el Art.40 de la ley sobre la representación de los trabajadores del Estado disponía que éstos tenían el derecho de afiliarse al sindicato de trabajadores de la administración del Estado. Si, como parecía indicar su redacción, esta disposición excluyera la posibilidad de un pluralismo sindical para los trabajadores de una misma categoría, ella constituiría igualmente una violación del Art.2 del Convenio.

Derecho de los sindicatos a elaborar sus propios estatutos

El Art.3 de la ley sobre los sindicatos en Polonia establece que los estatutos de las organizaciones sindicales debían estar de acuerdo con la Constitución de Polonia y a las demás leyes. En particular, los sindicatos debían respetar los principios de la propiedad socialista de los medios de producción y reconocer la función directiva del POUF definida por la Constitución, así como los principios de la política exterior de Polonia.

Al respecto, la Comisión de Encuesta examinó este punto conforme a las disposiciones del Art.8 del Convenio 87, según el cual los trabajadores y sus organizaciones están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad, quedando entendido que en contrapartida la legis

lación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el Convenio.

Así, la Comisión estimó que el Art.3 de la ley no podía ser considerado como agravante de las garantías previstas por el Convenio, salvo cuando esa disposición se interpretara como referente al orden constitucional y político del país y no a la actividad misma de los sindicatos.

Derecho de los sindicatos a organizar sus actividades. Derecho de huelga

La nueva ley sindical polaca reconoce a los sindicatos el derecho a organizar huelgas, pero fijaba cierto número de condiciones a su ejercicio y las prohíbe en determinados sectores de actividad.

Para la Comisión, algunas disposiciones del Art.36 (F) de la nueva ley sindical podían constituir limitaciones importantes para ejercer el derecho de huelga y de organizar sus actividades con miras a fomentar y defender los intereses de sus miembros, como lo señala el Art.10 del Convenio 87.(7).

La Comisión consideró que se trataba de las condiciones fijadas a la declaración de la huelga por el Art.38 (F), que impone la aceptación de la decisión por la mayoría de los trabajadores y no sencillamente por la mayoría de los votantes. La Comisión estimó que semejante mayoría difícilmente podría alcanzarse, en particular en el caso de las grandes empresas (...). Pero además, ese mismo artículo exige el acuerdo previo del órgano superior del sin

dicato, es decir, al parecer, de la federación a la que está afiliada la organización. La Comisión estimaba también que semejante exigencia, inscrita en la legislación, imponía una restricción excesiva al derecho de los sindicatos a organizar sus actividades.

Por otra parte, la Comisión indicó que la ley, en su Art.40, establecía una lista muy extensa de servicios en los cuales se prohibía la huelga. La Comisión señaló que la prohibición de las huelgas debía limitarse a los servicios esenciales en el sentido estricto del término, es decir, a los servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de las personas.

Por último, la Comisión consideró que por la naturaleza contradictoria de la información de que disponía, por la dificultad de contar con datos confiables y la negativa de Polonia a participar en el proceso de investigación, no podía estimar con precisión la representatividad de los nuevos sindicatos ni su grado de independencia respecto de las empresas y los poderes públicos.

Sin embargo, a juicio de la Comisión, podían tomarse en cuenta algunos elementos para determinar si los nuevos sindicatos correspondían plenamente con las aspiraciones del mundo laboral. Por un lado, por el número de adhesiones esos sindicatos adquirieron cierto grado de representatividad y, por otro, era patente que un número importante de trabajadores seguía otorgando su confianza a Solidaridad, a pesar de los riesgos que ello implicaba. Pero además, la Comisión señaló que no podía ignorar que los principales dirigentes del conjunto de organizaciones sindicales existentes antes de

la ley marcial habian declarado su apoyo a los principios de independencia de las organizaciones y del pluralismo sindical.

Todos esos elementos hacían suponer, concluía la Comisión, que una parte de la población trabajadora no se reconocía en la nueva estructura sindical establecida y que, en consecuencia, la situación actual (1983-1984) no ofrecía a los trabajadores la posibilidad de afiliarse a las organizaciones que estimaran más convenientes, como lo exige el Art.2 del Convenio 87.

5.2.4. Recomendaciones de la OIT al gobierno de Polonia

Una de las partes del informe de la Comisión que causó mayor malestar al gobierno polaco es la que contiene algunas recomendaciones que la Comisión hace luego de analizar los puntos antes señalados.

A este respecto, la Comisión consideró que aun cuando en el país se había producido una cierta calma después de la adopción de la ley de amnistía, el 21 de julio de 1983, la tensión y las dificultades distaban mucho de haber desaparecido.

Algunas personas, especialmente antiguos sindicalistas se encuentran todavía detenidos cumpliendo severas condenas y no se habían restablecido plenamente las libertades civiles. Desde el punto de vista de la Comisión, la nueva ley sindical tenía serias limitaciones, sobre todo en lo relativo al derecho de los trabajadores a crear libremente los sindicatos que estimen convenientes, lo que supone la posibilidad legal de un pluralismo sindical similar al que

existía en Polonia entre septiembre de 1980 y diciembre de 1981, pero que aún no se contemplaba en el texto de la nueva ley.

Hasta el momento en que la Comisión rindió su informe, el gobierno polaco no había anunciado las medidas que tomaría posteriormente, por lo que las tensiones políticas en el país continuaban.

Es en ese contexto en que la Comisión publica su informe, el cual contiene las siguientes recomendaciones:

- Poner término a las acciones judiciales ejercidas contra algunos dirigentes sindicales y trabajadores por actividades sindicales.

- Realizar encuestas imparciales a fin de esclarecer las muertes violentas, determinar las responsabilidades y castigar a los eventuales culpables.

- Reexaminar la situación de los trabajadores que fueron despedidos injustamente a raíz de la ley marcial.

- Enmendar a la brevedad posible las leyes y reglamentos en vigor a fin de que se adecuaran plenamente a las disposiciones establecidas en los Convenios 87 y 98 ratificados por Polonia.

- Indicar en las memorias que presentara el gobierno a la OIT las medidas tomadas para cumplir con las recomendaciones antes mencionadas.

Sobre este último punto, cabe recordar que el Art.28 de la Constitución de la OIT prevee que la Comisión de Encuesta podrá indicar los plazos en que deberían adoptarse las medidas para atender a sus recomendaciones. La Comisión prefirió, empero, dejar esta cuestión a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, en virtud de la situación interna de Polonia y a que cada punto tiene diferente procedimiento para ejecutarse. De esta manera, esta última Comisión debería seguir evaluando en un futuro la situación polaca.

Finalmente, la Comisión de Encuesta consideró que una de las primeras medidas recomendables a tomar sería la instauración del diálogo abierto entre las partes más representativas del país buscando de manera conjunta soluciones que a todos interesen, y las cuales descansen en el respeto de las obligaciones internacionales contraídas por Polonia. Esta armonía, según la Comisión, sería esencial para un arranque efectivo de la actividad económica y un saneamiento de las condiciones generales de vida en el país.

Por otra parte, la Comisión señaló que una vida sindical normal requiere, entre otras cosas, de la eliminación de todo sentimiento de limitación entre los trabajadores y el establecimiento de una atmósfera en la que los trabajadores no sientan restricciones. Por tanto, indicaba, los poderes públicos deberían tener presente, luego del tenso período por el que había atravesado el país, la necesidad de restablecer a plenitud las libertades civiles y políticas de la población.

La Comisión indicó que estaba consciente de la dificultad para que en un sistema político de partido único se presente un pluralismo sindical; sin embargo, estaba convencida de que podría ser posible llegar a una situación que asegurara la observancia efectiva de los convenios sin poner en peligro los intereses generales y las concepciones en que se inspira el régimen del país.

Por último, la Comisión consideró que las normas relativas a la libertad sindical tienen un alcance universal y han sido ratificadas por países de los más variados regímenes políticos. Por tanto, concluyó, esas normas deben ser respetadas independientemente del sistema político.

5.3. Retiro de Polonia de la OIT.

El rechazo de Polonia a seguir cooperando con la OIT a partir de la creación de la Comisión de Encuesta pronto quedó de manifiesto. En efecto, cuando la Comisión celebró su primera reunión, en septiembre de 1983, dirigió al gobierno una nota en la que le informaba del procedimiento que se proponía seguir y le manifestó su deseo de que Polonia aportara la cooperación prevista por la Constitución de la OIT. El gobierno polaco no respondió, aunque hizo saber a la Comisión de Encuesta que se atenía a su declaración de no colaboración con la Organización.

Asimismo, el gobierno de Polonia rechazó una nota de la Comisión que se refería a la competencia de ésta para examinar el conflicto laboral en el país y al compromiso polaco de poner a su disposición toda información relacionada con el objeto de dicha encuesta so pena de transgredir una obligación internacional.

Posteriormente, Polonia se abstuvo de responder a diversas comunicaciones relativas, por un lado, al análisis de la legislación sindical de Polonia y, por otro, a la posibilidad de que la Comisión o uno de sus miembros tuviera facilidades para obtener información complementaria proporcionada por las autoridades u organismos oficiales, sindicatos y ciudadanos polacos.

Asimismo, cuando la Comisión de Encuesta presentó el informe correspondiente a sus trabajos, el gobierno de Polonia dirigió una comunicación al Director General de la Organización Internacional del Trabajo donde ratificaba su decisión de retirarse de la misma, argumentando que las actividades de la Comisión habían ido más allá de su competencia, ya que el informe correspondiente era una clara muestra de intervencionismo en los asuntos internos de un estado soberano

En estas circunstancias, las autoridades polacas no tenían otra opción que anunciar su salida de la Organización conforme a lo establecido en la Constitución, haciendo, al mismo tiempo, un llamado al Director General para que pusiera remedio a los problemas de la OIT y para que escuchara las demandas de otros estados miembros, entre ellos los países socialistas.

5.4. Posición de los países socialistas en torno al caso de Polonia en la OIT.

En todo el transcurso del conflicto entre el gobierno de Polonia y la Organización Internacional del Trabajo, los países socialistas mantuvieron una posición de total apoyo al primero.

Así, después de la publicación del informe de la Comisión de Encuesta, al que nos hemos referido anteriormente, los países socialistas enviaron una carta al Director General de la Organización donde reiteraban su total apoyo al gobierno polaco, argumentando, entre otras cosas, que la decisión de éste de retirarse de la OIT no era sino la consecuencia lógica de habersele utilizado para fines contrarios a los plasmados en su Constitución.

Asimismo, los países socialistas hacían un llamado de atención al Director General de la OIT y lo acusaban de no haber puesto remedio a los constantes reclamos en relación con el mal funcionamiento y necesidad de reformas a la Organización.

En este sentido, los países socialistas indicaron que los círculos antipolacos que actuaban en el seno de la OIT intensificaron progresivamente las medidas hostiles a Polonia que llevaron a la creación de la Comisión de Encuesta, que publicó un informe al que consideraban completamente antipolaco, pese a las enérgicas protestas de los países socialistas.

Por ello, los países socialistas protestaron enérgicamente ya que ese informe, "plagado de prejuicios políticos" que fuera adoptado por el Consejo de Administración, llevó al gobierno de Polonia a considerar la necesidad de abandonar la Organización, decisión que hubiera podido evitarse si los verdaderos intereses y fines de la OIT hubieran prevalecido.

Igualmente, los países socialistas consideraban que las recomendaciones de la Comisión de Encuesta eran un claro ejemplo de intervención abierta e ilegal en los asuntos internos de un estado soberano, así como una violación de las reglas fundamentales del Derecho Internacional y de los principios que rigen las relaciones entre los estados. Ninguna organización internacional -afir-
maban- bajo ningún pretexto, tiene derecho a violar estas reglas.

Bajo este mismo tenor, condenaban la utilización de la tribuna de la OIT para alimentar un sentimiento de hostilidad hacia el grupo de países socialistas, y para empequeñecer sus logros in-
discutibles en el campo social en beneficio de la clase trabajadora.

En ese sentido, los países socialistas manifestaron que no podían sino reaccionar frente a la utilización claramente errónea de los órganos de control de la OIT para fines políticos mal inten-
cionados, ya que tal actitud es contraria a su Constitución.

Por otro lado, este grupo de países manifestaron su opinión de que la utilización del pretendido problema polaco como un medio para alcanzar objetivos políticos hostiles a Polonia era tan solo una prueba más de la crisis estructural y política por la que atra-
vesaba la OIT, ya que al atacar a un país basándose primordialmente en pretendidos problemas derivados de su sistema político, no hacía más que atentarse contra el principio de universalidad de la Organización.

Todo ello, en consecuencia, resultaba extremadamente perjudicial para las perspectivas de una cooperación armoniosa en el seno de la OIT entre estados con diferentes sistemas sociales y políticos, y puede tener consecuencias más graves que podrían derivar en la desintegración del organismo.

De igual manera, los países socialistas manifestaron que no permanecerían indiferentes ante el hecho de que la OIT se convirtiera en una arena de maniobras políticas para servir a los intereses de ciertos círculos; consideraban, además, que la acción sin precedentes asumida por el Consejo de Administración contra Polonia como estado soberano atentaba igualmente contra todo el conjunto de países de la comunidad socialista y demás fuerzas progresistas de la Organización.

En tales circunstancias, los países socialistas se reservaban el derecho de tomar medidas sobre su participación en la OIT de continuar la actitud antisocialista de algunos grupos dentro de la misma y, de persistir el rechazo a realizar verdaderas y urgentes reformas al funcionamiento de la misma, que se estaban convirtiendo en una fuerte demanda, no sólo de los países socialistas sino también de la mayoría de los países en desarrollo, que constituyen la mayor parte de los países miembros de la Organización, se verían forzados a retirarse también de ella (7).

5.5. Consideraciones, a manera de conclusión, en torno al manejo del caso polaco en la OIT.

Una vez que se han puntualizado las posturas divergentes de la OIT y el gobierno de Polonia, así como de los demás países socialistas, respecto de las acciones tomadas por las autoridades polacas para resolver la crítica situación política del país, podemos inferir algunas consideraciones que estimamos importantes:

Resulta claro que la intervención de la OIT para el examen de la situación de las libertades sindicales en Polonia fue totalmente justificable, ya que es el organismo especializado del sistema de Naciones Unidas encargado de la vigilancia de la protección de los derechos sindicales de los trabajadores. Con la abolición de los sindicatos en Polonia se infringieron esos derechos.

Desde el punto de vista de la aplicación de los procedimientos que establece la OIT para vigilar la protección de las libertades sindicales en los estados miembros, su actuación puede ser calificada de impecable; aunque también es válido aplicarlo para el gobierno polaco, en cuanto al cumplimiento de los mecanismos regulares para la supervisión de las normas.

Con ello no tratamos de eximir al gobierno polaco de su grave responsabilidad en los hechos ocurridos en Polonia al derogar los sindicatos y establecer un estado de sitio; cuestionamos, sí, la intervención de la OIT no porque no deba tener injerencia en el asunto, sino porque las autoridades de Polonia mostraron un relativo intento por no romper definitivamente con la OIT. Así lo muestra

el debido cumplimiento de los mecanismos para la supervisión de las normas, los cambios a su legislación sindical, la posterior derogación de la ley marcial, la liberación de numerosos presos políticos, etcétera. De ahí que consideremos injusto el hecho de que se soslayara su petición de concederle más tiempo para adecuar su legislación laboral a los Convenios 87 y 98, o para crear la Comisión de Encuesta.

Es indudable que en el marco de las disposiciones constitucionales de la OIT, esta organización puede considerar que la legislación sindical, o ciertas políticas laborales de un estado miembro, son insuficientes para cumplir con el mandato de sus convenios, pero si de insuficiencias se habla, la OIT dista mucho de aplicar un criterio único y válido universalmente para juzgar a todos los estados miembros.

En efecto, todos hemos sido testigos de que en el marco del poderoso avance del conservadurismo político y económico que se empezó a gestar desde los inicios de la década de los 80, lo mismo en Europa, Estados Unidos, que en numerosos países en desarrollo, se han venido impulsando políticas laborales tendientes a comprimir los salarios, reprimir las protestas sindicales, desaparecer y asesinar a líderes de los trabajadores, establecer las famosas "requisas", reajustar los presupuestos estatales a fin de "angostar" al Estado, etcétera. Estos hechos, si bien podría considerarse que no alcanzan la gravedad del caso polaco, sí ponen en situación de excepción los derechos de los trabajadores al orillarlos al desempleo, al subempleo, a vivir en condiciones de miseria económica, alejados de los frutos del desarrollo económico.

Estas condiciones de vida de miles de trabajadores en el mundo no han merecido la atención tan interesada por parte de la OIT como lo hizo para el caso polaco. ¿Acaso únicamente en Polonia se violaban los derechos sindicales de los trabajadores? ¿Por qué en toda la década de los 80 ningún otro país ha sido objeto de recomendaciones tan estrictas si se sabe que han infringido los derechos laborales no sólo de sus propios trabajadores sino también de trabajadores de otros países. Es inevitable señalar que esto se debe a que los representantes laborales, empresariales y gubernamentales de los países capitalistas no están tan interesados en cuestionar las políticas laborales de sus propios gobiernos.

Otro aspecto cuestionable de la actitud de la OIT respecto del caso polaco es que minimiza la gravedad de la situación económica y política por la que atravesaba el país y que llevó al gobierno a tomar determinaciones radicales. Al minimizar los hechos, creemos que la OIT aplica un criterio más bien político del asunto. Esto lleva a la Comisión de Encuesta a calificar como inadecuadas las acciones políticas y económicas tomadas por el gobierno de Polonia, en una clara intervención en los asuntos internos del país.

En efecto, la Comisión de Encuesta supone que de conformidad con la información que poseía sobre las circunstancias que prevalecían antes de la proclamación de la ley marcial "no le permitían llegar a la conclusión de que existiera en Polonia una situación tal que pudiera justificar una no observancia temporal de los Convenios en cuestión (...). Por lo demás, incluso si de admitiera que en diciembre de 1981 existía una situación de urgencia, las medidas que ésta hubiera podido justificar debían ser tomadas en la medida

estrictamente limitada a las exigencias de la situación y la eliminación total de todo el movimiento sindical habría ido más allá de esas necesidades, tal como se deduce de los elementos disponibles"

Desde esta perspectiva, ningún estado, por libre y soberano que sea, tendría competencia para instrumentar las medidas económicas y políticas tendientes a enfrentar los problemas de esa naturaleza que, de manera excepcional, se presentan dentro de su exclusiva jurisdicción. En este sentido, la Comisión de Encuesta aparecía, sin duda alguna, como un tribunal que juzgaba la acción soberana de un estado miembro.

Este tipo de criterios utilizados por la Comisión de Encuesta son los que nos permiten afirmar, al igual que lo hicieron Polonia y el resto de países socialistas, que la OIT estaba interviniendo en los asuntos internos de un estado soberano y rebasando el marco de su competencia. Con ello, la OIT se convertía en un instrumento político al servicio de los intereses de los sectores conservadores de los países capitalistas para condenar al régimen polaco.

Es indudable que los estados miembros de la OIT han acentado cierta normatividad internacional que deben observar permanentemente en materia de derechos humanos de los trabajadores y a la que se someten por propio consentimiento. De esta manera se obligan a apoyar el esfuerzo para eliminar la desigualdad de las condiciones laborales en los diferentes países; por tanto, los estados deben prestar su colaboración para lograr dicho fin.

No obstante lo anterior, somos de la idea de que existen estados de excepción o situaciones de emergencia que ameritan la to-

ma de decisiones soberanas, aun cuando estén en desacuerdo de sus compromisos internacionales, sobre todo si está de por medio la so brevivencia de un gobierno. Pero además, desde la perspectiva del gobierno polaco, existía el fundamento constitucional del país para tomar la determinación de establecer el estado de sitio. Eran, pues, sus razones contra las de una organización internacional que, por un lado, no tiene como propósito la condena a un país por incumplimiento de los convenios ratificados y, por otro, no observa una plena representatividad orgánica en la conformación de su estructura, limitante para los países que, como Polonia, tienen un régimen socialista.

En este contexto, ¿debe un país que ha venido criticando y condenando de manera sistemática la estructura y el funcionamiento de un organismo internacional que fue diseñado de conformidad con los intereses de un grupo de países manifiestamente antagónicos con los que representa aquél país, aceptar sus recomendaciones sin cuestionarlas? Ciertamente que no; más aún, si entre esos países se encuentran algunos que no han ratificado los convenios motivo de la condena.

Con base en las anteriores consideraciones, puede afirmarse, como ya lo hicimos en el Capítulo 2 del presente trabajo, que la OIT se convirtió en uno más de los instrumentos empleados por la Administración Reagan y otros sectores conservadores euro-occidentales para condenar al gobierno polaco. El endurecimiento de las posiciones conservadoras antipolacas estuvieron, sin duda, en el fondo de la rígida actitud de la OIT respecto de las acciones tomadas por las autoridades polacas.

Es evidente que a la anterior situación constituyó el hecho de que la estructura y funcionamiento de la OIT respondían a un esquema de organización internacional en donde se privilegiaban los intereses capitalistas-occidentales de aquellos países que económicamente y políticamente son los más importantes en el orbe.

Por último, es necesario apuntar la necesidad de que los países miembros hagan un esfuerzo adicional por modificar su actitud frente a los organismos internacionales, ya que de nada servirían las reformas si los estados miembros no muestran su voluntad para cooperar con ellos y aceptar sus disposiciones, mismas que han sido sancionadas por sus propios ordenamientos constitucionales.

Lo anterior es válido para el gobierno de Polonia ya que, a pesar de que desde hacía varios años que venía siendo objeto de llamadas de atención para que adecuara su legislación laboral a la normatividad de los Convenios 87 y 98, no lo hizo sino hasta que se vio rebasado por los graves acontecimientos ocurridos en el país.

Si partieramos de una visión más pesimista, podríamos afirmar que para gestarse tanto la eficacia de la OIT como la buena voluntad de gobierno polaco para aceptar las recomendaciones de aquella, sería necesaria la reformulación del orden internacional a fin de que se privilegiara la cooperación en lugar de la confrontación entre estados y organismos internacionales. Estamos conscientes de que esta situación difícilmente se presentará mientras coexista el antagonismo entre las grandes potencias. Pero al menos, los países socialistas no podrán argüir, para no cumplir con las recomendacio-

nes de organismos internacionales, tal es el caso polaco, la falta de representatividad en los mismos.

Lo anterior lo consideramos de gran importancia en virtud de que, si bien estamos convencidos de que los organismos internacionales con mucha frecuencia muestran signos de incompetencia en la solución de los conflictos internacionales, también estamos ciertos de que aún siguen siendo excelentes cajas de resonancia, foros de discusión muy útiles, para que en ellos se planteen los conflictos entre los estados. Esto permite, sin duda, que los demás países escuchen los puntos de vista encontrados y actuar en muchas ocasiones como componedores más o menos amigables.

En este sentido, las reformas a la Organización Internacional del Trabajo que proponemos a continuación únicamente tienen como finalidad el que esta Organización se convierta en el fiel reflejo de la actual conformación de la estructura de poder a nivel internacional, en donde existe un gran número de países que, con todo derecho, están exigiendo la democratización de los organismos internacionales. Por consiguiente, las reformas a la estructura y funcionamiento de la OIT irían en el siguiente sentido: para que dicha Organización no sea utilizada como un instrumento político por unos cuantos gobiernos para condenar a otros; pero también para que no sigan existiendo pretextos para no cumplir con las disposiciones y obligaciones emanadas de la misma.

5.6. Propuestas de reformas a la OIT.

Con base en las anteriores consideraciones, proponemos las siguientes reformas a la OIT:

1. El respeto irrestricto al principio de rotación geográfica en los puestos de elección, de tal manera que los delegados gubernamentales de los países socialistas y de los países en desarrollo estén en posibilidad de ocupar las presidencias de los Comités más importantes de la Conferencia General, de la presidencia del Consejo de Administración e, inclusive, el cargo de Director General.
2. Que la autoridad del Consejo de Administración para elegir al Director General pase a la Conferencia Internacional del Trabajo, a fin de evitar que este cargo se convierta en un instrumento para perpetuar la hegemonía de pocos países capitalistas desarrollados.
3. Aceptar la plena participación de los representantes socialistas en los órganos de control para la supervisión de las normas internacionales, como sería el caso del Comité de Libertad Sindical.
4. Desbloquear la participación de los representantes empleadores de los países socialistas en el Grupo de Empleadores de la OIT, a efecto de que tales representantes tengan posibilidad de participar en los órganos respectivos de la Organización.
5. Posibilitar la elección de los representantes sindicales de los países socialistas tanto en los órganos de la OIT, como en los puestos de elección, ya que hasta la fecha no han sido elegidos para ocupar las vicepresidencias de la Conferencia Internacional o en sus Comités.
6. En cuanto a los métodos de trabajo de los órganos de control de la OIT, sería recomendable que se evitara la participación y opinión de nacionales de países que no son parte en el convenio cuyo cumplimiento se evalúa, así como de aquellos países que sólo

han ratificado un escaso número de convenios.

7. Relacionada con el punto anterior, conminar a los estados miembros que no han ratificado los convenios a que lo hagan, en virtud de que las posibilidades de obtener resultados positivos disminuyen.

8. No permitir, por tanto, que los representantes de los estados miembros que no han ratificado los convenios ocupen puestos en Comités que examinen los temas motivo de los convenios.

9. Ampliar la participación de los países socialistas en los proyectos de asistencia técnica de la OIT, con el propósito de aprovechar la experiencia que estos países han adquirido en sus vínculos con otros países en materia de cooperación.

10. Por último, aumentar el número de nacionales en el personal de la OIT procedentes de países subrepresentados.

Finalmente, podríamos señalar que la reformulación de la OIT, teniendo como base las anteriores propuestas, para que dé cabida a la participación real y efectiva de los países socialistas en igualdad de condiciones a la de los países capitalistas, no garantiza, per se, el cumplimiento de los objetivos de la Organización o la eliminación de las confrontaciones. Esta situación la no podríamos calificar como consustancial a la existencia misma de la OIT toda vez que en su seno se dan cita dos tipos de relaciones conflictivas: a) la convivencia de regímenes económicos y políticos antagonísticos y b) los intereses encontrados de los trabajadores y los empleadores.

Citas bibliográficas del capítulo 5.

1. Barroso Figueroa, José, Derecho Internacional..., Op Cit, pag. 78.
2. Memoria del Director General, OIT, Ginebra, 1988, pag. 49.
3. Ver Informe de la Comisión de Encuesta.
4. Idem.
5. Ver Constitución de la República Popular de Polonia.
6. Ver Convenio 87 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación.
7. Idem. Cabe señalar que hasta el momento en ningún documento de la OIT se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores.

B I B L I O G R A F I ALibros:

1. Akehurst, M.B., The law governing employment in international organizations, Cambridge, The University Press, 1967, 294 p.
2. Bahro, Rudolf, La alternativa. Crítica del socialismo realmente existente, Ed. Materiales, Barcelona, España, Tomo 2, 1979, 526 p.
3. Barroso-Figueroa, José, Derecho Internacional del Trabajo, Ed. Porrúa, México, 1987, 402 p.
4. Bennett, Alvin Le Roy, International organizations: principles and issues, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1977, 440 p.
5. Bethell, Nicholas, Gomulka: his Poland, his comunism, Londres, Lougmans, 1969, 296 p.
6. Bozyk, Pawel, La economía de la Polonia Contemporánea, Varsovia, Interpress, 1975, 167 p.
7. Carr, E.H., Historia de la Rusia Soviética. El socialismo en un solo país (1924-1926), Ed. Alianza Universidad, España, 1976, 600 p.
8. Carr, E.H., Historia de la Rusia Soviética. La revolución Bolchevique (1917-1923), Ed. Alianza Universidad, España, 1985, 470 p., Vol. I.
9. Carr, E.H., Historia de la Rusia Soviética. La revolución Bolchevique (1917-1923), Ed. Alianza Universidad, España, 1985, 618 p., Vol. III.
10. Claude, Ivis L., Power and international relations, New York, Random House, 1962, 310 p.
11. Cock Arango, Alfredo, Derecho Internacional Público Contemporáneo, Medellín, Universidad de Antioquia, 1956.
12. Colliard, Claude-Albert, Instituciones de Relaciones Internacionales, (trad. Pauline Forcella de Segovia), México, P.C.E., 1978, 852 pp.
13. Cuevas Cancino, Francisco M., Curso sobre organización internacional, México, El Colegio de México, 1961, 258 nn.
14. Cuevas Cancino, Francisco M., Tratado sobre la organización internacional, México, Ed. Jus, 1962, 595 nn.
15. Cheever, Daniel S. v H. Field Haviland, Jr., Organizing for peace; international organization in world affairs, Boston,

- Houghton Mifflin, 1954, 917 pp.
16. Deutsch, Karl W., Tides among nations, New York, The Free Press, 1979, 342 pp.
 17. Falk, Richard A., Toward a just world order, Boulder, Colo., Westview, 1982, Vol. I.
 18. Fleszar, Mieczyslaw, Spateal structure of Poland's economy, Warszawa, Poland Central School of Planning and Statistics, Institute for Research of Developing Countries, 1970, 162 pp.
 19. Gomez de la Torre, Mario A., Teoría General de la Organización Internacional, Quito, Ecuador, Universidad Central del Ecuador, 1974, 228 pp.
 20. Guerra Iñiguez, Daniel, Derecho Internacional Público, Caracas, 1960.
 21. Holzer, Jerzy, Cincuenta años de la Polonia independiente, Varsovia, Interpress, 1969, 96 pp.
 22. Jobert, Ambroise, Histoire de la Pologne, Paris, Presses Universitaires de France, 1953, 128 pp.
 23. Johnston, G.A., The International Labor Organisation, Ed. Europa, EA, 1970, 363 pp.
 24. Karpinski, Andrzej, La Pologne dans l'economie mondiale, (trad. Henryk Nieruchalski), Varsovia, Polonia, 1960, 126 pp.
 25. Karpinski, Andrzej, Veinte años de desarrollo económico de Polonia, 1944-1964, Varsovia, Polonia, 1964, 117 pp.
 26. Kukushkin, Yu, Historia de la URSS, Moscú, Ed. Progreso, 1982.
 27. Lange, Oscar, Sobre algunas cuestiones relativas al camino polaco hacia el socialismo, Varsovia, Ed. Polonia, 1957, 31 pp.
 28. La Polonia de Hoy, Varsovia, Ediciones en lenguas extranjeras, 1954, 149 pp.
 29. Lenin, Vladimir, Los sindicatos en la construcción del socialismo, La Habana, Ed. Política, 1964, 95 pp.
 30. Lewis, Flora, A case history of hope; the story of Poland's peaceful revolutions, Garden City, N.Y., Doubleday, 1958, 267 pp.
 31. Mariarski, Jack y otros, El aceleramiento polaco 1971-1975, Informe de periodistas de Politvka, Varsovia, Interpress, 1975, 161 pp.
 32. Matton, Raymond, La Pologne, ses aspects, son histoire, sa vie d'aujourd'hui, Paris, Nathan, 1936, 230 pp.

33. Nasilowski, Mieczyslaw, The political economy of socialism, Warsaw, Central School of Planning and Statistics in Warsaw, Research Institute for Developing Countries, 1982, 190 pp.
34. Nin, Andreu, Las organizaciones obreras internacionales, España, Ed. Fontamara, 1978, 222 pp.
35. Patula, Jan, Revolución y contrarrevolución en Polonia, 1980-1983, México, UAM, 1984, 197 pp.
36. Plekhanov, Georgii V., Sindicalismo v marxismo, (Trad. Antonio Encinares), México, Ed. Grijalbo, 1968, 159 pp.
37. Schaff, Adam, El Comunismo en la encrucijada, Barcelona, España, Ed. Critica, Grupo Editorial Grijalbo, No.106, 1983, 230 pp.
38. Seara Vázquez, Modesto, Derecho Internacional Público, México, Ed. Porrúa, 1974, 594 pp.
39. Secomski, Kazimierz, Directivas del plan quinquenal en Polonia 1956-1960, Varsovia, 1958, 91 pp.
40. Sepúlveda, César, Derecho Internacional Público, México, SRE, Col. del Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 1976, 60 pp.
41. Silva Michelena, José, Política v bloques de poder, México, Ed. Siglo XXI, 1976, 291 pp.
42. Silv, Alberto J., La organización sindical; sus fines ante la ética v el derecho internacional, Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1978, 213 pp.
43. Székely, Alberto, Instrumentos fundamentales de derecho internacional público, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981.
44. Stanislaw, Arnold y Zychowski, Marian, Esbozo de la historia de Polonia. desde los orígenes hasta nuestros días, Varsovia, Ed. Polonia, 1963, 247 pp.
45. Truyol y Serra, Antonio, La sociedad internacional, Madrid, Alianza Editorial, 1974, 221 pp.

Documentos:

46. Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, noviembre, 1977, 90 pp.
47. Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación v de negociación colectiva, Núm.98, 1949, Ginebra.
48. Convenio sobre el derecho de sindicación v de negociación colectiva, Núm. 87, 1948, Ginebra.

49. Fomento de la Negociación Colectiva, Informe IV (1 y 2), 67a. Conferencia Internacional del Trabajo, 1981, Ginebra, 47pp.
50. Fomento de la Negociación Colectiva, Informe IV, 67a. Conferencia Internacional del Trabajo, 1981, OIT, Ginebra, 38 pp.
51. "Funciones y procedimientos del Comité de Libertad Sindical", en Informe del Director General, 228a. reunión del Consejo de Administración, 12-16 noviembre de 1984, 10 pp.
52. Informe de la Comisión instituida en virtud del artículo 26 de Constitución de la OIT para examinar la queja respecto de la observancia por Polonia del Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, 1948 (Núm.87) y del Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, 1949 (Núm.98), presentada por Delegados a la 68a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, junio, 1984, 177 pp.
53. Informe 229o. del Comité de Libertad Sindical, 223a. reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, mayo-junio, 1983.
54. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 71a. Conferencia Internacional del Trabajo, 1985, OIT, Ginebra, 424 pp.
55. Las Normas Internacionales del Trabajo, OIT, Ginebra, 1985, 110 pp.
56. La libertad sindical, OIT, Ginebra, 1988, 166 pp.
57. Libertad Sindical y de Negociación Colectiva, Estudio general de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 69a. Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1983, 189 pp.
58. Memoria del Director General, 70a. Conferencia Internacional del Trabajo, 1984, OIT, Ginebra, 151 pp.
59. Memoria del Director General, 71a. Conferencia Internacional del Trabajo, 1985, OIT, Ginebra, 145 pp.
60. "Polonia - Nueva etapa en la reforma de la legislación sindical y registro de nuevos sindicatos", en Boletín de Actualidad Laboral, OIT-INET, Núm.4, 1980, Ginebra, pp. 527-529.
61. "Polonia - Organizaciones de los Agricultores", en Serie Legislativa, Núm.2, 1983, Ginebra, OIT, pp.267-282.
62. "Polonia - Propuestas sobre el porvenir del movimiento sindical", en Boletín de Actualidad Laboral, OIT-INET, Núm.3, 1982, Ginebra, pp.469-471.
63. "Polonia - Sindicatos", en Serie Legislativa, Núm.2, 1983, Ginebra, OIT, pp.255-266.

64. "Quejas contra el Gobierno de Polonia presentadas por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres", en Boletín Oficial, 217o. Informe del Comité de Libertad Sindical, caso Núm.1097, Vol.LXV, 1982, Serie B, Núm. 2, OIT, Ginebra, pp. 147-185.
65. "Queja relativa a la no observancia por Polonia del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (Núm.87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (Núm.98) presentada por delegados a la 68a. reunión (1982) de la Conferencia, en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT", en Boletín Oficial, 218o. Informe del Comité de Libertad Sindical, caso Núm. 1097, Vol.LXV, 1982, Serie B, Núm.3, OIT, Ginebra, pp. 285-322.
66. Piotr, Jaroszewicz, Orientaciones básicas del desarrollo social y económico de la República Popular de Polonia para los años 1971-1975, Informe para el VI Congreso del POUP, presentado por Piotr el día 7 de diciembre de 1971, 34 pp.
67. Servais, Jean-Michel, Inviolabilidad de los locales, la correspondencia y las conversaciones privadas de los sindicatos, OIT, Ginebra, 1979, 44 pp.

Prensa:

68. "Noticias Solidarność. El caso polonés ante la OIT", en Comité de Apoyo a Solidarność, Núm. 6, México, 15-31 de marzo de 1984, 8 pp.
69. "Aún no es definitiva la retirada de Polonia: OIT", en El Día, 1 de noviembre de 1984, México, p.17.
70. Pliego, Felicitas, "Dejará Polonia la Organización Internacional del Trabajo", en Excelsior, 18 de julio de 1985, p.4.

Revistas:

71. Bakovetskii, O.D., "Una integración ventajosa para todos", en Contextos, año 2, Núm. 37, 5 de octubre 1984, SPP, México, pp. 51-53.
72. Douglas, Dorothy S., Transitional economic systems: the Polish-Czech example, New York, Monthly Review, 1972, 375 pp.
73. Milewski, Jerzy, "Poland: four years later", en Foreign Affairs, Winter, 85/86, pp.337-359.
74. Kartveli, S., "La economía de Europa del Este a fines de los 80", en Contextos, SPP, año 2, Núm. 37, 5 de octubre de 1984, México, pp. 32-38.

75. Krauze, Jan, "La Conferencia cumbre del CAME", en Contextos, año 2, Núm.37, 5 de octubre de 1984, SPP, México, pp.39-47.
76. Olea Rodríguez, Rómulo, "¿Qué pasa realmente en Polonia?", (2a. y última parte), en Economía Política, Vol.XVII, Núm.1, marzo, 1985, pp.33-48.
77. Patula, Jan, "Para un análisis de la crisis en Polonia", en Dialéctica, Revista de la Escuela de Filosofía y Letras de la Universidad de Puebla, Núm.11, diciembre de 1981, pp.137-170.
78. Revista Internacional del Trabajo 1980, OIT, Ginebra, 1980, Vol. 99, Núm. 4, octubre-diciembre, 562 pp.
79. Revista Internacional del Trabajo 1981, OIT, Ginebra, 1981, Vol. 100, Núm. 3, 418 pp.
80. Revista Internacional del Trabajo 1984, OIT, Ginebra, 1984, Vol. 103, Núm. 4, octubre-diciembre, 604 pp.
81. Turrent, Isabel, "Raíces y evolución de la crisis en Polonia", en Foro Internacional, Núm. 86, El Colegio de México, octubre-diciembre 1981, pp.127-163.

Tesis:

82. López Mejía, Rodolfo, La OIT y la libertad sindical, México, 1966, 126 pp.

ANEXO 1

**Constitución
de la Organización Internacional
del Trabajo**

y

**Reglamento de la
Conferencia Internacional del Trabajo**

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO GINEBRA
OCTUBRE DE 1986

INDICE

	Página
Constitución de la Organización Internacional del Trabajo	3
Índice	4
Texto de la Constitución	5
Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo	27
Índice	28
Texto del Reglamento	31
Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo	73
Texto del Acuerdo	74
Índice alfabético de materias contenidas en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo	81
Índice alfabético de materias contenidas en el Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo	86

CONSTITUCION DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

INDICE

	Págs.
PREAMBULO	5
CAPITULO PRIMERO: <i>Organización</i>	5
CAPITULO II: <i>Funcionamiento</i>	12
CAPITULO III: <i>Prescripciones generales</i>	20
CAPITULO IV: <i>Disposiciones diversas</i>	23
Anexo: Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo	23

Texto de la Constitución¹

PREAMBULO

Considerando que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social;

Considerando que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a reglamentación de las horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, contratación de la mano de obra, lucha contra el desempleo, garantía de un salario vital adecuado, protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo, protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, pensiones de vejez y de invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor y del principio de libertad sindical, organización de la enseñanza profesional y técnica y otras medidas análogas;

Considerando que si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países:

Las Altas Partes Contratantes, movidas por sentimientos de justicia y de humanidad y por el deseo de asegurar la paz permanente en el mundo, y a los efectos de alcanzar los objetivos expuestos en este preámbulo, convienen en la siguiente Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

CAPITULO PRIMERO. — ORGANIZACIÓN

Artículo 1

1. Se funda una organización permanente encargada de trabajar por la realización del programa expuesto en el preámbulo a esta Constitución y en la Declaración relativa a los fines y objetivos de la

Establecimiento

¹ El texto original de la Constitución, aprobado en 1919, ha sido modificado por la enmienda de 1922, que entró en vigor el 4 de junio de 1924; por el Instrumento de enmienda de 1945, que entró en vigor el 26 de septiembre de 1946; por el Instrumento de enmienda de 1946, que entró en vigor el 20 de abril de 1948; por el Instrumento de enmienda de 1953, que entró en vigor el 20 de mayo de 1954; por el Instrumento de enmienda de 1962, que entró en vigor el 22 de mayo de 1963, y por el Instrumento de enmienda de 1972, que entró en vigor el 11 de noviembre de 1974.

Organización Internacional del Trabajo, adoptada en Filadelfia el 10 de mayo de 1944, cuyo texto figura como anexo a esta Constitución.

Miembros

2. Serán Miembros de la Organización Internacional del Trabajo los Estados que eran Miembros de la Organización el 1.º de noviembre de 1945 y cualquier otro Estado que adquiriera la calidad de Miembro de conformidad con las disposiciones de los párrafos 3 y 4 de este artículo.

3. Cualquier Miembro originario de las Naciones Unidas y cualquier Estado admitido como Miembro de las Naciones Unidas por decisión de la Asamblea General, de acuerdo con las disposiciones de la Carta, podrán adquirir la calidad de Miembro de la Organización Internacional del Trabajo comunicando al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo la aceptación formal de las obligaciones que emanan de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

4. La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo podrá también admitir a un Estado en calidad de Miembro de la Organización por mayoría de dos tercios de los delegados presentes en la reunión, incluidos dos tercios de los delegados gubernamentales presentes y votantes. Esta admisión surtirá efecto cuando el gobierno del nuevo Miembro comunique al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo la aceptación formal de las obligaciones que emanan de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

Retiro

5. Ningún Miembro de la Organización Internacional del Trabajo podrá retirarse de la Organización sin dar aviso previo de su intención al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. Dicho aviso surtirá efecto dos años después de la fecha de su recepción por el Director General, a reserva de que en esa última fecha el Miembro haya cumplido todas las obligaciones financieras que se deriven de su calidad de Miembro. Cuando un Miembro haya ratificado un convenio internacional del trabajo, su retiro no menoscabará la validez de todas las obligaciones que se deriven del convenio o se refieran a él, respecto del período señalado en dicho convenio.

Readmisión

6. En caso de que un Estado hubiere dejado de ser Miembro de la Organización, su readmisión como Miembro se regirá por las disposiciones de los párrafos 3 o 4 de este artículo.

Organos

Artículo 2

La Organización permanente comprende:

- a) la Conferencia General de los representantes de los Miembros;
- b) el Consejo de Administración, compuesto como lo indica el artículo 10; y

c) la Oficina Internacional del Trabajo, que estará bajo la dirección del Consejo de Administración.

Artículo 3

Conferencia

1. La Conferencia General de los representantes de los Miembros celebrará reuniones cada vez que sea necesario y, por lo menos, una vez al año; se compondrá de cuatro representantes de cada uno de los Miembros, dos de los cuales serán delegados del gobierno y los otros dos representarán, respectivamente, a los empleadores y a los trabajadores de cada uno de los Miembros.

Presidencia y delegados

2. Cada delegado podrá estar acompañado de dos consejeros técnicos, como máximo, por cada uno de los Miembros que figuren en el orden del día de la reunión. Cuando en la Conferencia deban discutirse cuestiones de especial interés para las mujeres, entre las personas designadas como consejeros técnicos una, por lo menos, deberá ser mujer.

Consejeros técnicos

3. Todo Miembro que sea responsable de las relaciones internacionales de territorios no metropolitanos podrá designar como consejeros técnicos adicionales para acompañar a cada uno de sus delegados:

Representantes de los territorios no metropolitanos

a) a personas nombradas por dicho Miembro en calidad de representantes de cualquiera de esos territorios para los asuntos que sean de la competencia de las autoridades de tales territorios; y

b) a personas nombradas por dicho Miembro para asesorar a sus delegados en los asuntos relativos a territorios no autónomos.

4. Cuando un territorio esté bajo la autoridad conjunta de dos o más Miembros, podrán designarse personas para asesorar a los delegados de dichos Miembros.

5. Los Miembros se obligan a designar a los delegados y consejeros técnicos no gubernamentales de acuerdo con las organizaciones profesionales más representativas de empleadores o de trabajadores, según sea el caso, siempre que tales organizaciones existan en el país de que se trate.

Designación de representantes profesionales de empleadores y trabajadores

6. Los consejeros técnicos sólo podrán hacer uso de la palabra a petición del delegado a quien acompañen y con autorización especial del Presidente de la Conferencia; no podrán participar en las votaciones.

Funciones de los consejeros técnicos

7. Cualquier delegado podrá, por nota escrita dirigida al Presidente, designar como suplente a uno de sus consejeros técnicos, quien, en tal caso, podrá participar en los debates y en las votaciones.

8. Los nombres de los delegados y de sus consejeros técnicos serán comunicados a la Oficina Internacional del Trabajo por el gobierno de cada uno de los Miembros.

Funciones de los delegados y consejeros técnicos

9. Los poderes de los delegados y de sus consejeros técnicos serán examinados por la Conferencia, la cual podrá, por mayoría de dos tercios de los votos de los delegados presentes, rechazar la admisión de cualquier delegado o consejero técnico que en opinión de la misma no haya sido designado de conformidad con el presente artículo.

Derecho de voto

Artículo 4

1. Cada delegado tendrá derecho a votar individualmente en todas las cuestiones sometidas a la Conferencia.

2. En caso de que uno de los Miembros no hubiere designado a uno de los delegados no gubernamentales a que tiene derecho, el otro delegado no gubernamental tendrá derecho a participar en los debates de la Conferencia, pero no a votar.

3. En caso de que la Conferencia, en virtud de las facultades que le confiere el artículo 3, rechazare la admisión de un delegado de uno de los Miembros, las disposiciones del presente artículo se aplicarán como si dicho delegado no hubiere sido designado.

Lugar de la reunión de la Conferencia

Artículo 5

Las reuniones de la Conferencia se celebrarán, a reserva de las decisiones que pueda haber tomado la propia Conferencia en una reunión anterior, en el lugar que decida el Consejo de Administración.

Sede de la Oficina Internacional del Trabajo

Artículo 6

Cualquier cambio en la sede de la Oficina Internacional del Trabajo lo decidirá la Conferencia por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes.

Consejo de Administración

Artículo 7

1. El Consejo de Administración se compondrá de cincuenta y seis personas:

veintiocho representantes de los gobiernos; catorce representantes de los empleadores, y catorce representantes de los trabajadores.

Representantes de los gobiernos

2. De los veintiocho representantes de los gobiernos, diez serán nombrados por los Miembros de mayor importancia industrial, y los dieciocho restantes, por los Miembros designadas al efecto por los delegados gubernamentales a la Conferencia, con exclusión de los delegados de los diez Miembros primeramente mencionados.

3. El Consejo de Administración determinará, cada vez que sea necesario, cuáles son los Miembros de la Organización de mayor importancia industrial y fijará las normas para que todas las cuestiones relacionadas con la designación de dichos Miembros sean examinadas por una comisión imparcial antes de que el Consejo de Administración adopte una decisión al respecto. Toda apelación interpuesta por un Miembro contra la decisión del Consejo de Administración por la que determine cuáles son los Miembros de mayor importancia industrial será resuelta por la Conferencia; pero dicha apelación no suspenderá la aplicación de la decisión mientras la Conferencia no se haya pronunciado.

Estado de mayor importancia industrial

4. Los representantes de los empleadores y los de los trabajadores serán elegidos, respectivamente, por los delegados empleadores y los delegados trabajadores a la Conferencia.

Representantes de los empleadores y de los trabajadores

5. El Consejo de Administración se renovará cada tres años. Si por cualquier razón las elecciones del Consejo de Administración no pudieren celebrarse al expirar este plazo, el Consejo de Administración continuará en funciones hasta que puedan realizarse.

Renovación

6. La forma de proveer los puestos vacantes y de designar los suplentes, y otras cuestiones análogas, podrán ser resueltas por el Consejo, a reserva de la aprobación de la Conferencia.

Forma de proveer los puestos vacantes y de designar los suplentes

7. El Consejo de Administración elegirá entre sus miembros un presidente y dos vicepresidentes. Uno de estos tres cargos deberá ser desempeñado por una persona que represente a un gobierno y los otros dos por personas que representen, respectivamente, a los empleadores y a los trabajadores.

Uno

8. El Consejo de Administración fijará su propio reglamento, así como las fechas de sus reuniones. Se celebrará reunión extraordinaria cuando lo soliciten por escrito por lo menos diez miembros del Consejo de Administración.

Reglamento

Artículo 8

Director General

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo será nombrado por el Consejo de Administración, del que recibirá instrucciones y ante el cual será responsable de la buena marcha de la Oficina y de la ejecución de cualesquiera otras funciones que pudieren serle confiadas.

2. El Director General o su suplente asistirá a todas las sesiones del Consejo de Administración.

Artículo 9

Personal

1. El personal de la Oficina Internacional del Trabajo será nombrado por el Director General, de acuerdo con las reglas aprobadas por el Consejo de Administración.

Personal

2. Los nombramientos que efectúe el Director General deberán recaer en personas de diferentes nacionalidades, siempre que ello sea compatible con la eficacia de las labores de la Oficina.

3. Algunas de estas personas deberán ser mujeres.

Carácter
internacional de las
funciones

4. Las funciones del Director General y del personal serán exclusivamente de carácter internacional. En el cumplimiento de sus funciones, el Director General y el personal no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna autoridad ajena a la Organización. Se abstendrán de toda acción incompatible con su condición de funcionarios internacionales, responsables únicamente ante la O. G. nización.

5. Todo Miembro de la Organización se obliga a respetar el carácter exclusivamente internacional de las funciones del Director General y del personal y no tratará de ejercer influencia sobre ellos en el cumplimiento de sus funciones.

Funciones de la
Oficina

Artículo 10

1. Las funciones de la Oficina Internacional del Trabajo comprenderán la compilación y distribución de todas las informaciones concernientes a la legislación internacional de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores y, en particular, el estudio de las cuestiones que hayan de someterse a la Conferencia con miras a la adopción de convenios internacionales, así como la realización de encuestas especiales ordenadas por la Conferencia o por el Consejo de Administración.

2. A reserva de las instrucciones que pueda darle el Consejo de Administración, la Oficina:

- a) preparará los documentos sobre los diversos puntos del orden del día de las reuniones de la Conferencia;
- b) prestará a los gobiernos, cuando éstos la soliciten, toda la ayuda posible para elaborar una legislación basada en las decisiones de la Conferencia y para mejorar las prácticas administrativas y los sistemas de inspección;
- c) cumplirá, de conformidad con las disposiciones de esta Constitución, los deberes que le incumban en relación con la aplicación efectiva de los convenios;
- d) redactará y editará, en los idiomas que el Consejo de Administración considere convenientes, publicaciones sobre cuestiones relativas a la industria y al trabajo que tengan interés internacional.

3. De un modo general, la Oficina tendrá cualesquiera otras facultades y obligaciones que la Conferencia o el Consejo de Administración considere conveniente encomendarle.

Artículo 11

Relaciones con los
gobiernos

Las dependencias gubernamentales de los Estados Miembros que se ocupen de cuestiones de trabajo podrán comunicarse directamente con el Director General por conducto del representante de su gobierno en el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, o, en su defecto, por conducto de cualquier otro funcionario debidamente calificado y designado al respecto por el gobierno interesado.

Artículo 12

Relaciones con las
organizaciones
internacionales

1. La Organización Internacional del Trabajo colaborará, de acuerdo con lo dispuesto en esta Constitución, con cualquier organización internacional de carácter general encargada de coordinar las actividades de las organizaciones de derecho internacional público que tengan funciones especializadas, y con las organizaciones de derecho internacional público que tengan funciones especializadas en esferas afines.

2. La Organización Internacional del Trabajo podrá adoptar medidas apropiadas para que los representantes de las organizaciones de derecho internacional público participen, sin voto, en sus debates.

3. La Organización Internacional del Trabajo podrá adoptar cuantas medidas estime necesarias para efectuar consultas, cuando lo considere conveniente, con las organizaciones internacionales no gubernamentales reconocidas, comprendidas las organizaciones internacionales de empleadores, de trabajadores, de agricultores y de cooperativistas.

Artículo 13

Acuerdos
financieros y
presupuestarios

1. La Organización Internacional del Trabajo podrá celebrar con las Naciones Unidas los acuerdos financieros y presupuestarios que considere apropiados.

2. Mientras no se hayan concluido tales acuerdos, o si en un momento dado no estuvieren en vigor:

- a) cada uno de los Miembros pagará los gastos de viaje y estancia de sus delegados y consejeros técnicos, así como los de sus representantes que participen en las reuniones de la Conferencia o del Consejo de Administración, según sea el caso;
- b) todos los demás gastos de la Oficina Internacional del Trabajo y de las reuniones de la Conferencia o del Consejo de Administración serán sufragados por el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con cargo al presupuesto general de la Organización Internacional del Trabajo;

c) las disposiciones relativas a la aprobación del presupuesto de la Organización Internacional del Trabajo, así como las concernientes al prorrateo y recaudación de las contribuciones, las fijará la Conferencia por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes, y en dichas disposiciones se establecerá que el presupuesto y las reglas concernientes al prorrateo de los gastos entre los Miembros de la Organización serán aprobados por una comisión de representantes gubernamentales.

3. Los gastos de la Organización Internacional del Trabajo correrán a cargo de los Miembros, conforme a las disposiciones vigentes en virtud del párrafo 1 o del apartado c) del párrafo 2 de este artículo.

Retraso en el pago de contribuciones

4. El Miembro de la Organización que esté atrasado en el pago de su contribución financiera a la Organización no podrá votar en la Conferencia, en el Consejo de Administración, en ninguna comisión, ni en las elecciones de miembros del Consejo de Administración, si la suma adeudada fuere igual o superior al total de la contribución que deba pagar por los dos años anteriores completos. Sin embargo, la Conferencia podrá, por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes, permitir que dicho Miembro vote, si llegare a la conclusión de que el retraso se debe a circunstancias ajenas a la voluntad del Miembro.

Responsabilidad Recursos del Director General

5. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo será responsable, ante el Consejo de Administración, del empleo de los fondos de la Organización Internacional del Trabajo.

CAPÍTULO II. - FUNCIONAMIENTO

Artículo 14

Orden del día de la Conferencia

1. El Consejo de Administración fijará el orden del día de las reuniones de la Conferencia, después de examinar todas las proposiciones presentadas al respecto por los gobiernos de los Miembros, por cualquiera de las organizaciones representativas a que se hace referencia en el artículo 3, o por cualquier organización de derecho internacional público.

Preparación de las Conferencias

2. El Consejo de Administración fijará reglas para lograr que se efectúe una preparación técnica y cabal y se consulte adecuadamente a los Miembros principalmente interesados, por medio de una conferencia preparatoria o de cualquier otro modo, antes de la adopción de un convenio o de una recomendación por la Conferencia.

Artículo 15

Constitución del orden del día de las Conferencias

1. El Director General actuará como Secretario General de la Conferencia y, cuatro meses antes de la sesión de apertura, pondrá el

orden del día de cada reunión en conocimiento de los Miembros y, por conducto de éstos, en conocimiento de los delegados no gubernamentales, una vez que hayan sido designados.

2. Los informes sobre cada punto del orden del día serán enviados a los Miembros en tiempo oportuno a fin de que puedan ser examinados adecuadamente antes de la reunión de la Conferencia. El Consejo de Administración fijará las reglas para la aplicación de esta disposición.

Artículo 16

1. Cada uno de los gobiernos de los Miembros tendrá derecho a oponerse a la inscripción de una o varias cuestiones propuestas en el orden del día de la reunión. Los motivos que justifiquen dicha oposición deberán ser expuestos en una nota dirigida al Director General, quien deberá comunicarla a los Miembros de la Organización.

Oposición

2. Sin embargo, las cuestiones que hayan sido objeto de oposición continuarán inscritas en el orden del día si la Conferencia así lo decidiere por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes.

3. Cuando la Conferencia decida, por la misma mayoría de dos tercios, que una cuestión debe ser examinada (y no se trate del caso previsto en el párrafo precedente), dicha cuestión será inscrita en el orden del día de la reunión siguiente.

Inscripción de cuestiones

Artículo 17

1. La Conferencia elegirá un presidente y tres vicepresidentes. De los tres vicepresidentes, uno será delegado gubernamental, otro delegado de los empleadores y el otro delegado de los trabajadores. La Conferencia reglamentará su propio funcionamiento y nombrará comisiones encargadas de informar sobre todas las cuestiones que a su juicio deban estudiarse.

Elección de la Conferencia

2. Las decisiones de la Conferencia se adoptarán por simple mayoría de los votos emitidos por los delegados presentes, en todos aquellos casos en que no se requiera mayor número de votos por disposición expresa de esta Constitución, de cualquier convenio u otro instrumento que confiera facultades a la Conferencia, o de los acuerdos financieros y prescripciones que se adopten en virtud del artículo 13.

Votación

3. Ninguna votación surtirá efecto si el total de votos emitidos fuere inferior a la mitad del número de delegados presentes en la reunión.

Quórum

Artículo 18

La Conferencia podrá agregar expertos técnicos, sin derecho a voto, a las comisiones que constituya.

Expertos

Artículo 19

Consejos y
recomendaciones

Decisiones de la
Conferencia

Mayoría necesaria

Miembros
para adherirse a las
recomendaciones

Textos autógrafos

Comunicación
de los Miembros
en materia
de las acciones

1. Cuando la Conferencia se pronuncie a favor de la adopción de proposiciones relativas a una cuestión del orden del día, tendrá que determinar si dichas proposiciones han de revestir la forma: a) de un convenio internacional, o b) de una recomendación, si la cuestión tratada, o uno de sus aspectos, no se prestare en ese momento para la adopción de un convenio.

2. En ambos casos, para que la Conferencia adopte en votación final el convenio o la recomendación será necesaria una mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes.

3. Al elaborar cualquier convenio o recomendación de aplicación general, la Conferencia deberá tener en cuenta aquellos países donde el clima, el desarrollo incompleto de la organización industrial u otras circunstancias particulares hagan esencialmente diferentes las condiciones de trabajo, y deberá proponer las modificaciones que considere necesarias de acuerdo con las condiciones peculiares de dichos países.

4. El Presidente de la Conferencia y el Director General autenticarán, con sus firmas, dos copias del convenio o de la recomendación. De estas copias, una se depositará en los archivos de la Oficina Internacional del Trabajo y la otra se enviará al Secretario General de las Naciones Unidas. El Director General remitirá una copia certificada del convenio o de la recomendación a cada uno de los Miembros.

5. En el caso de un convenio:

- a) el convenio se comunicará a todos los Miembros para su ratificación;
- b) cada uno de los Miembros se obliga a someter el convenio, en el término de un año a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia (o, cuando por circunstancias excepcionales no pueda hacerse en el término de un año, tan pronto sea posible, pero nunca más de dieciocho meses después de clausurada la reunión de la Conferencia), a la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas;
- c) los Miembros informarán al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo sobre las medidas adoptadas de acuerdo con este artículo para someter el convenio a la autoridad o autoridades competentes, comunicándole, al mismo tiempo, los datos relativos a la autoridad o autoridades consideradas competentes y a las medidas por ellas adoptadas;
- d) si el Miembro obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, comunicará la ratificación

formal del convenio al Director General y adoptará las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio;

e) si el Miembro no obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, no recará sobre dicho Miembro ninguna otra obligación, a excepción de la de informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio, precisando en qué medida se han puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del convenio, por vía legislativa o administrativa, por medio de contratos colectivos, o de otro modo, e indicando las dificultades que impiden o retrasan la ratificación de dicho convenio.

6. En el caso de una recomendación:

- a) la recomendación se comunicará a todos los Miembros para su examen, a fin de ponerla en ejecución por medio de la legislación nacional o de otro modo;
- b) cada uno de los Miembros se obliga a someter la recomendación, en el término de un año a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia (o, cuando por circunstancias excepcionales no pueda hacerse en el término de un año, tan pronto sea posible, pero nunca más de dieciocho meses después de clausurada la reunión de la Conferencia), a la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas;
- c) los Miembros informarán al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo sobre las medidas adoptadas de acuerdo con este artículo para someter la recomendación a la autoridad o autoridades competentes, comunicándole, al mismo tiempo, los datos relativos a la autoridad o autoridades consideradas competentes y a las medidas por ellas adoptadas;
- d) salvo la obligación de someter la recomendación a la autoridad o autoridades competentes, no recará sobre los Miembros ninguna otra obligación, a excepción de la de informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en la recomendación, precisando en qué medida se han puesto o se propone poner en ejecución las disposiciones de la recomendación, y las modificaciones que se considere o pueda considerarse necesario hacer a estas disposiciones para adoptarlas o aplicarlas.

7. En el caso de un Estado federal, se aplicarán las siguientes disposiciones:

- a) respecto a los convenios y recomendaciones que el Gobierno federal considere apropiadas de acuerdo con su sistema constitucional para

El Gobierno de los
Estados Unidos se
reservó los
derechos de traducción

El Gobierno de los
Estados Unidos se
reservó los
derechos de traducción

la adopción de medidas en el ámbito federal, las obligaciones del Estado federal serán las mismas que las de los Miembros que no sean Estados federales;

- b) respecto a los convenios y recomendaciones que el gobierno federal considere más apropiados, total o parcialmente, de acuerdo con su sistema constitucional, para la adopción de medidas por parte de los Estados, provincias o cantones constitutivos que por parte del Estado federal, el gobierno federal:
 - i) adoptará, de acuerdo con su constitución o las constituciones de los Estados, provincias o cantones interesados, medidas efectivas para someter tales convenios y recomendaciones, a más tardar dieciocho meses después de clausurada la reunión de la Conferencia, a las autoridades federales, estatales, provinciales o cantonales apropiadas, al efecto de que les den forma de ley o adopten otras medidas;
 - ii) adoptará medidas, coordinadas al acuerdo de los gobiernos de los Estados, provincias o cantones interesados, para celebrar consultas periódicas entre las autoridades federales y las de los Estados, provincias o cantones interesados, a fin de promover, dentro del Estado federal, medidas coordinadas para poner en ejecución las disposiciones de tales convenios y recomendaciones;
 - iii) informará al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo sobre las medidas adoptadas de acuerdo con este artículo para someter tales convenios y recomendaciones a las autoridades federales, estatales, provinciales o cantonales apropiadas, comunicándole al mismo tiempo los datos relativos a las autoridades consideradas apropiadas y a las medidas por ellas adoptadas;
 - iv) informará al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo respecto a cada uno de esos convenios que no haya ratificado, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de la legislación y la práctica de la federación y sus Estados, provincias o cantones constitutivos, precisando en qué medida se ha puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del convenio, por vía legislativa o administrativa, por medio de contratos colectivos, o de otro modo;
 - v) informará al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo respecto a cada uno de esos recomendaciones, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de la legislación y la práctica de la federación y sus Estados, provincias o cantones constitutivos, precisando en qué medida se han puesto o se propone poner en ejecución las disposiciones de la recomendación y las modificaciones que se

considere o pueda considerarse necesario hacer a estas disposiciones para adoptarlas o aplicarlas.

8. En ningún caso podrá considerarse que la adopción de un convenio o de una recomendación por la Conferencia, o la ratificación de un convenio por cualquier Miembro, menoscabará cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los trabajadores condiciones más favorables que las que figuren en el convenio o en la recomendación.

Existe en los
países de la
América
Latina y el
Caribe
una
situación
que merece
ser
estudiada
por
la
OIT

Artículo 20

Existe en los
países de la
América
Latina y el
Caribe

Todo convenio así ratificado será comunicado por el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo al Secretario General de las Naciones Unidas, para ser registrado de acuerdo con las disposiciones del artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, pero sólo obligará a los Miembros que lo hayan ratificado.

Artículo 21

Proyecto de
Convenio
Internacional
del Trabajo
que se
discutirá
en la
Conferencia

1. Cualquier proyecto de convenio sometido a la Conferencia que en la votación final no obtuviera una mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los Miembros presentes podrá ser objeto de un convenio particular entre los Miembros de la Organización que así lo deseen.

2. Todo convenio concertado en esta forma deberá ser comunicado por los gobiernos interesados al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo y al Secretario General de las Naciones Unidas, para ser registrado de acuerdo con las disposiciones del artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas.

Artículo 22

Memoria anual
de la Oficina
Internacional
del Trabajo

Cada uno de los Miembros se obliga a presentar a la Oficina Internacional del Trabajo una memoria anual sobre las medidas que haya adoptado para poner en ejecución los convenios a los cuales se haya adherido. Estas memorias serán redactadas en la forma que indique el Consejo de Administración y deberán contener los datos que éste solicite.

Artículo 23

Existe en
los países
de la
América
Latina y el
Caribe

1. El Director General presentará en la siguiente reunión de la Conferencia un resumen de las informaciones y memorias que le hayan comunicado los Miembros en cumplimiento de los artículos 19 y 22.

2. Todo Miembro comunicará a las organizaciones representativas reconocidas, a los efectos del artículo 3, copia de las informaciones y memorias que haya enviado al Director General en cumplimiento de los artículos 19 y 22.

Reclamación
respecto a la
aplicación de un
convenio

Facultad de
hacer pública la
reclamación

Queja respecto a la
aplicación de un
convenio

Artículo 24

Toda reclamación dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio. Dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente.

Artículo 25

Si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, éste podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

Artículo 26

1. Cualquier Miembro podrá presentar ante la Oficina Internacional del Trabajo una queja contra otro Miembro que, a su parecer, no haya adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio de un convenio que ambos hayan ratificado en virtud de los artículos precedentes.

2. El Consejo de Administración podrá, si lo considerare conveniente y antes de referir el asunto a una comisión de encuesta, según el procedimiento que más adelante se indica, ponerse en relación con el gobierno contra el cual se presente la queja, en la forma prevista en el artículo 24.

3. Si el Consejo de Administración no considerare necesario comunicar la queja al gobierno contra el cual se haya presentado, o si, hecha la comunicación, no se recibiere dentro de un plazo prudencial una respuesta que le satisfaga, el Consejo de Administración podrá nombrar una comisión de encuesta encargada de estudiar la cuestión planteada e informar al respecto.

4. El Consejo podrá seguir el mismo procedimiento de oficio o en virtud de una queja presentada por un delegado de la Conferencia.

5. Cuando el Consejo de Administración examine una cuestión suscitada por la aplicación de los artículos 25 o 26, el gobierno interesado, si no estuviere ya representado en el Consejo de Administración, tendrá derecho a designar un delegado para que participe en las deliberaciones del Consejo relativas a dicha cuestión. La fecha en que deban efectuarse las deliberaciones se notificará en tiempo oportuno al gobierno interesado.

Comisión por
L. encuesta de
encuesta

Informe de la
comisión de
encuesta

Noticia al público
respecto al informe
de la comisión de
encuesta

Investigación de
la aplicación de
un convenio
por una comisión
de encuesta y
recomendaciones
concernientes
al convenio

Derecho de la
Corte Internacional
de Justicia

Artículo 27

En caso de que se decidiera someter a una comisión de encuesta una queja recibida en virtud del artículo 26, cada Miembro, le concerniera o indirectamente la queja, se obliga a poner a disposición de la comisión toda la información que tuviera en su poder relacionada con el objeto de dicha queja.

Artículo 28

La comisión de encuesta, después de examinar detenidamente la queja, redactará un informe en el cual expendrá el resultado de sus averiguaciones y de todos los hechos concretos que permitan precisar el alcance del litigio, así como las recomendaciones que considere apropiado formular con respecto a las medidas que debieran adoptarse para dar satisfacción al gobierno reclamante, y a los plazos dentro de los cuales dichas medidas debieran adoptarse.

Artículo 29

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará el informe de la comisión de encuesta al Consejo de Administración y a los gobiernos a los cuales concierna la queja, y procederá a su publicación.

2. Cada uno de los gobiernos interesados deberá comunicar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, dentro de un plazo de tres meses, si acepta o no las recomendaciones contenidas en el informe de la comisión y, en caso de que no las acepte, si desea someter la queja a la Corte Internacional de Justicia.

Artículo 30

En caso de que uno de los Miembros no adoptare, para la aplicación de un convenio o de una recomendación, las medidas prescritas por los párrafos 5 b), 6 b) o 7 b) i) del artículo 19, cualquier otro Miembro podrá someter la cuestión al Consejo de Administración. Si el Consejo de Administración reconociere que el Miembro o ha adoptado dichas medidas, informará a la Conferencia sobre el particular.

Artículo 31

La decisión de la Corte Internacional de Justicia sobre cualquier reclamación o cuestión que se le haya sometido en virtud del artículo 29 será inapelable.

Artículo 32

La Corte Internacional de Justicia podrá confirmar, modificar o anular las conclusiones o recomendaciones que pudiere haber formulado la comisión de encuesta.

Artículo 33

En caso de que un Miembro no dé cumplimiento dentro del plazo prescrito a las recomendaciones que pudiere contener el informe de la comisión de encuesta o la decisión de la Corte Internacional de Justicia, según sea el caso, el Consejo de Administración recomendará a la Conferencia las medidas que estime convenientes para obtener el cumplimiento de dichas recomendaciones.

Artículo 34

El gobierno acusado de incumplimiento podrá informar en cualquier momento al Consejo de Administración que ha adoptado las medidas necesarias para cumplir las recomendaciones de la comisión de encuesta o las contenidas en la decisión de la Corte Internacional de Justicia, y podrá pedir que se constituya una comisión de encuesta encargada de comprobar sus aseveraciones. En este caso, serán aplicables las disposiciones de los artículos 27, 28, 29, 31 y 32, y si el informe de la comisión de encuesta o la decisión de la Corte Internacional de Justicia fueren favorables al gobierno acusado de incumplimiento, el Consejo de Administración deberá recomendar que cese inmediatamente cualquier medida adoptada de conformidad con el artículo anterior.

CAPÍTULO III. - PRESCRIPCIONES GENERALES

Artículo 35

1. Los Miembros se obligan a aplicar los convenios que hayan ratificado, de conformidad con las disposiciones de esta Constitución, en los territorios no metropolitanos de cuyas relaciones internacionales sean responsables, incluidos los territorios en fideicomiso de los cuales sean la autoridad administrativa, excepto cuando las cuestiones tratadas en el convenio caigan dentro de la competencia de las autoridades del territorio, o cuando el convenio sea inaplicable debido a las condiciones locales, o a reserva de las modificaciones que se requieran para adaptarlo a las condiciones locales.

2. Todo Miembro que ratifique un convenio deberá comunicar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, tan pronto sea posible después de la ratificación, una declaración en la que indique, respecto a los territorios que no estén comprendidos en los

Intervenciones
de las
recomendaciones
de la comisión
de encuesta
o de la C.I.J.

Aplicación de las
recomendaciones
de la comisión
de encuesta
o de la C.I.J.

Aplicación de los
convenios a los
territorios no
metropolitanos

párrafos 4 y 5 de este artículo, en qué medida se obliga a que se apliquen las disposiciones del convenio y en la que proporcione las informaciones prescritas en tal convenio.

3. Todo Miembro que haya comunicado una declaración en virtud del párrafo precedente podrá comunicar periódicamente, de acuerdo con las disposiciones del convenio, una nueva declaración que modifique los términos de cualquiera otra anterior y dé a conocer la situación en lo que concierne a tales territorios.

4. Cuando las cuestiones tratadas en el convenio caigan dentro de la competencia de las autoridades de cualquier territorio no metropolitano, el Miembro responsable de las relaciones internacionales de dicho territorio deberá comunicar el convenio al gobierno del territorio, tan pronto sea posible, a fin de que ese gobierno promulgue la legislación pertinente o adopte otras medidas. Posteriormente, el Miembro, de acuerdo con el gobierno del territorio, podrá comunicar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo una declaración por la que acepte las obligaciones del convenio en nombre de dicho territorio.

5. Cualquier declaración en virtud de la cual se acepten las obligaciones de un convenio podrá ser comunicada al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo:

- a) por dos o más Miembros de la Organización, respecto a cualquier territorio que esté bajo su autoridad conjunta; o
- b) por cualquier autoridad internacional responsable de la administración de un territorio en virtud de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o de cualquier otra disposición vigente para dicho territorio.

6. La aceptación de las obligaciones de un convenio en virtud de los párrafos 4 o 5 implicará la aceptación, en nombre del territorio interesado, de las obligaciones establecidas en el convenio y de las obligaciones que según las disposiciones de la Organización se apliquen a los convenios ratificados. En la declaración de aceptación se podrán especificar las modificaciones a las disposiciones del convenio que sean necesarias para adaptarlo a las condiciones locales.

7. Todo Miembro o autoridad nacional que haya comunicado una declaración en virtud de los párrafos 4 o 5 de este artículo podrá comunicar periódicamente, de acuerdo con las disposiciones del convenio, una nueva declaración por la que modifique los términos de cualquier declaración anterior o por la que deje sin efecto la aceptación de las obligaciones de cualquier convenio en nombre del territorio interesado.

8. Si se aceptan las obligaciones de un convenio en nombre de un territorio al que se refieren los párrafos 4 o 5 de este artículo, el

Miembro o los miembros o la autoridad internacional, según sea el caso, deberán informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la legislación y la práctica que rigen en ese territorio respecto a las cuestiones tratadas en el convenio, y el informe deberá señalar en qué medida se ha puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del convenio, por vía legislativa o administrativa, por medio de contrato: colectivos, o de otro modo. También deberán exponer en el informe las dificultades que impiden o retrasan la aceptación de tal convenio.

Artículo 36

Las enmiendas a la presente Constitución que adopte la Conferencia por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes surtirán efecto cuando sean ratificadas o aceptadas por dos tercios de los Miembros de la Organización, incluidos cinco de los diez Miembros representados en el Consejo de Administración como Miembros de mayor importancia industrial, de conformidad con las disposiciones del párrafo 3 del artículo 7 de esta Constitución.

Artículo 37

1. Todas las cuestiones o dificultades relativas a la interpretación de esta Constitución y de los convenios ulteriormente concluidos por los Miembros en virtud de las disposiciones de esta Constitución serán sometidas a la Corte Internacional de Justicia para su resolución.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo, el Consejo de Administración podrá formular y someter a la aprobación de la Conferencia reglas para establecer un tribunal encargado de solucionar rápidamente cualquier cuestión o dificultad relacionada con la interpretación de un convenio que le fuere referida por el Consejo de Administración o en virtud de los términos de dicho convenio. Cualquier fallo u opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia obligará a cualquier tribunal establecido en virtud del presente párrafo. Toda sentencia dictada por tal tribunal deberá ser comunicada a los Miembros de la Organización, y cualquier observación que éstos formulen al respecto deberá someterse a la Conferencia.

Artículo 38

1. La Organización Internacional del Trabajo podrá convocar las conferencias regionales y establecer los organismos regionales que considere convenientes para la consecución de los fines y objetivos de la Organización.

Fundación de la Conferencia

Interpretación de la Constitución y de los convenios

Conferencias regionales

2. Las facultades, funciones y procedimiento de las conferencias regionales se regirán por reglas establecidas por el Consejo de Administración y sometidas a la Conferencia para su confirmación.

CAPÍTULO IV. - DISPOSICIONES DIVERSAS

Artículo 39

La Organización Internacional del Trabajo gozará de completa personalidad jurídica y especialmente de capacidad para:

- a) contratar;
- b) adquirir bienes muebles e inmuebles y disponer de ellos;
- c) comparecer en juicio.

Artículo 40

1. La Organización Internacional del Trabajo gozará, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de los privilegios e inmunidades que sean necesarios para la consecución de sus fines.

2. Los delegados a la Conferencia, los miembros del Consejo de Administración, así como el Director General y los funcionarios de la Oficina, gozarán igualmente de los privilegios e inmunidades que sean necesarios para ejercer con toda independencia las funciones relacionadas con la Organización.

3. Estos privilegios e inmunidades serán determinados en un acuerdo separado que preparará la Organización para su aceptación por los Estados Miembros.

ANEXO

Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en Filadelfia en su vigésima sexta reunión, adopta, el día diez de mayo de 1944, la presente Declaración de los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo y de los principios que debieran inspirar la política de sus Miembros.

1

La Conferencia reafirma los principios fundamentales sobre los cuales está basada la Organización y, en especial, los siguientes:

- a) el trabajo no es una mercancía;
- b) la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso humano;

Fundación de la O.I.T.

Privilegios e Inmunidades

todos;

- d) le lucha contra la necesidad debe proseguirse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional, continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en un pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común.

II

La Conferencia, convencida de que la experiencia ha demostrado plenamente cuán verídica es la declaración contenida en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, según la cual la paz permanente sólo puede basarse en la justicia social, afirma que:

- a) todos los seres humanos, sin distinción de raza, casta o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades;
- b) el logro de las condiciones que permitan llegar a este resultado debe constituir el propósito central de la política nacional e internacional;
- c) cualquier política y medida de índole nacional e internacional, particularmente de carácter económico y financiero, deben juzgarse desde este punto de vista y aceptarse solamente cuando favorezcan, y no entorpezcan, el cumplimiento de este objetivo fundamental;
- d) incurra a la Organización Internacional del Trabajo examinar y considerar, teniendo en cuenta este objetivo fundamental, cualquier programa o medida internacional de carácter económico y financiero; y
- e) al cumplir las tareas que se le confían, la Organización Internacional del Trabajo, después de tener en cuenta todos los factores económicos y financieros pertinentes, puede incluir, en sus decisiones y recomendaciones, cualquier disposición que considere apropiada.

III

La Conferencia reconoce la obligación solemnemente de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan:

- a) lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida;
- b) emplear trabajadores en ocupaciones en que puedan tener la satisfacción de utilizar en la mejor forma posible sus habilidades y conocimientos y de contribuir al máximo al bienestar común;
- c) conceder, como medio para lograr este fin y con garantías adecuadas para todos los interesados, oportunidades de formación profesional y medios para el traslado de trabajadores, incluso las migraciones de mano de obra y de colonos;
- d) adoptar, en materia de salarios y ganancias y de horas y otras condiciones de trabajo, medidas destinadas a garantizar a todos una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y necesiten esta clase de protección;
- e) lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la cooperación de empleadores y de trabajadores para mejorar continuamente la eficiencia en la producción y la colaboración de trabajadores

económicas;

- f) extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa;
- g) proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones;
- h) proteger a la infancia y a la maternidad;
- i) suministrar alimentos, vivienda y medios de recreo y cultura adecuados;
- j) garantizar iguales oportunidades educativas y profesionales.

IV

La Conferencia, convencida de que la utilización más completa y amplia de los recursos productivos del mundo, necesaria para el cumplimiento de los objetivos enunciados en esta Declaración, puede obtenerse mediante una acción eficaz en el ámbito internacional y nacional, que incluya medidas para aumentar la producción y el consumo, evitar fluctuaciones económicas graves, realizar el progreso económico y social de las regiones menos desarrolladas, asegurar mayor estabilidad de los precios mundiales de materias primas y productos alimenticios básicos y fomentar un comercio internacional de considerable y constante volumen, ofrece la entera colaboración de la Organización Internacional del Trabajo a todos los organismos internacionales a los que pudiere confiarse parte de la responsabilidad en esta gran tarea, así como en el mejoramiento de la salud, de la educación y del bienestar de todos los pueblos.

V

La Conferencia afirma que los principios enunciados en esta Declaración son plenamente aplicables a todos los pueblos, y que si bien en las modalidades de su aplicación hay que tener debidamente en cuenta el grado de desarrollo social y económico de cada pueblo, su aplicación progresiva a los pueblos que todavía son dependientes y a los que ya han llegado a gobernarse por sí mismos interesa a todo el mundo civilizado.

Artículo 15

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:

a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, *ipso jure*, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 11, siempre que el nuevo convenio revisor haya en trámite en vigor;

b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.

2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 16

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

TRIGÉSIMA PRIMERA REUNIÓN

(SAN FRANCISCO, 17 DE JUNIO - 10 DE JULIO DE 1948)

CONVENIO 87

Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación¹

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, convocada en San Francisco por el Consejo de Administración de la OIT, en su cincuenta y primera sesión, celebrada en San Francisco, California, el 17 de junio de 1948 en su trigésima primera reunión;

Después de haber decidido adoptar, en forma de convenio, diversas disposiciones relativas a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, cuestión que constituye el séptimo punto del orden del día de la reunión;

Considerando que el preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo enuncia, entre los medios susceptibles de mejorar las condiciones de trabajo y de garantizar la paz, la afirmación del principio de la libertad de asociación sindical;

Considerando que la Declaración de Filadelfia proclamó nuevamente que la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso humano;

Considerando que la Conferencia Internacional del Trabajo, en su trigésima primera reunión, adoptó por unanimidad los principios que sirven de base a la reglamentación internacional, y

Considerando que la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su primer período de sesiones, hizo suyos estos principios y solicitó a la Organización Internacional del Trabajo la continuación de todos sus esfuerzos a fin de hacer posible la adopción de uno o varios convenios internacionales,

Adopta, con fecha nueve de julio de mil novecientos cuarenta y ocho, el presente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre la libertad de asociación y la protección del derecho de sindicación, 1948:

PART E. LIBERTAD SINDICAL

Artículo 1

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a poner en práctica las disposiciones siguientes:

Artículo 2

Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción de raza, religión, sexo o condición social, tienen el derecho de constituir las organizaciones que deseen.

Fecha de entrada en vigor: 4 de julio de 1950.

Artículo 3

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.

2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.

Artículo 4

Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a la legislación o supervisión por las autoridades.

Artículo 5

Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas, y toda organización, federación o confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores.

Artículo 6

Las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este Convenio se aplican a las federaciones y confederaciones de organizaciones de trabajadores y de empleadores.

Artículo 7

La adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sus federaciones y confederaciones no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este Convenio.

Artículo 8

1. Al ejercer los derechos que se les reconocen en el presente Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad.

2. La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio.

Artículo 9

1. La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente Convenio.

2. De conformidad con los principios establecidos en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, la ratificación de este Convenio por un Miembro no deberá considerarse que implique en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes que concuerdan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía garantías prescritas por el presente Convenio.

En el presente Convenio, el término "organizaciones" significa toda agrupación de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto formular y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores.

PARTI II. PROTECCIÓN DEL DERECHO DE INICIATIVA

Artículo 11

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo, para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación.

PARTI III. DISPOSICIONES DIVERSAS

Artículo 12

1. Respecto de los territorios mencionados en el artículo 35 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, enmendada por el Instrumento de enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, 1946, excepción hecha de los territorios a que se refieren los párrafos 4 y 5 de dicho artículo, tal como quedó enmendado, todo Miembro de la Organización que ratifique el presente Convenio deberá comunicar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, en el plazo más breve posible después de su ratificación, una declaración en la que manifieste:

- los territorios respecto de los cuales se obliga a que las disposiciones del Convenio sean aplicadas sin modificaciones;
- los territorios respecto de los cuales se obliga a que las disposiciones del Convenio sean aplicadas con modificaciones, junto con los detalles de dichas modificaciones;
- los territorios respecto de los cuales es inaplicable el Convenio y los motivos por los que es inaplicable;
- los territorios respecto de los cuales reserva su decisión.

2. Las obligaciones a que se refieren los apartados a) y b) del párrafo 1 de este artículo se considerarán parte integrante de la ratificación y producirán sus mismos efectos.

3. Todo Miembro podrá renunciar, total o parcialmente, por medio de una nueva declaración, a cualquier reserva formulada en su primera declaración en virtud de los apartados b), c) o d) del párrafo 1 de este artículo.

4. Durante los períodos en que este Convenio pueda ser denunciado, de conformidad con las disposiciones del artículo 16, todo Miembro podrá comunicar al Director General una declaración por la que modifique, en cualquier otro aspecto, los términos de cualquier declaración anterior y en la que indique la situación en territorios determinados.

Artículo 13

1. Cuando las cuestiones tratadas en el presente Convenio sean de la competencia de las autoridades de un territorio no metropolitano, el Miembro responsable de las relaciones internacionales de ese territorio, de acuerdo con el gobierno del territorio, podrá comunicar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo una declaración por la que acepte, en nombre del territorio, las obligaciones del presente Convenio.

2. Podrán comunicarse al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo para el efecto de que se cumplan las obligaciones de este Convenio en los territorios que a la Organización, respecto de cualquier territorio, como este bajo su autoridad continúan;

3. Toda autoridad internacional responsable de la administración de cualquier territorio, en virtud de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o de cualquier otra disposición en vigor, respecto de dicho territorio.

4. Las declaraciones comunicadas al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, de conformidad con los párrafos precedentes de este artículo, deberán indicar si las disposiciones del Convenio serán aplicadas en el territorio interesado con modificaciones o sin ellas; cuando la declaración indique que las disposiciones del Convenio serán aplicadas con modificaciones, deberá especificar en que consisten dichas modificaciones.

5. El Miembro, los Miembros o la autoridad internacional interesados podrán renunciar, total o parcialmente, por medio de una declaración ulterior, al derecho a invocar una modificación indicada en cualquier otra declaración anterior.

6. Durante los períodos en que este Convenio pueda ser denunciado de conformidad con las disposiciones del artículo 16, el Miembro, los Miembros o la autoridad internacional interesados podrán comunicar al Director General una declaración por la que modifiquen, en cualquier otro respecto, los términos de cualquier declaración anterior y en la que indiquen la situación en lo que se refiere a la aplicación del Convenio.

PARTE IV. DISPOSICIONES FINALES

Artículo 14

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 15

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyos ratificaciones haya registrado el Director General.

2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.

3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 16

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.

2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 17

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comunicaren los Miembros de la Organización.

2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de una ratificación que le haya sido comunicada, el Director General dará la atención debida a los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 18

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 19

Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia General una memoria sobre la aplicación del Convenio y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 20

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el presente convenio contenga disposiciones en contrario:

- a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revocará, ipso facto, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 16, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;
- b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros que no lo hayan ratificado.

2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 21

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

ANEXO 3

CONVENIO 87

Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva¹

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 8 de junio de 1949 en su trigésima segunda reunión;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión;

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional,

adopta, con fecha primera de julio de mil novecientos cuarenta y nueve, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949:

Artículo 1

1. Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo.

2. Dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto:

- suscribir el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato;
- suscribir el empleo de un trabajador a perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo.

Artículo 2

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración.

2. No consideraran actos de injerencia, en el sentido del presente artículo, especialmente, las medidas que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de empleadores, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de trabajadores, con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores.

Artículo 3

Deberán crearse organismos adecuados a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para paranzitar el respeto al derecho de sindicación definido en los artículos precedentes.

¹ Fecha de entrada en vigor: 18 de julio de 1951.

Artículo 4

Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores, las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación colectiva, y el objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las relaciones de empleo.

Artículo 5

1. La legislación nacional deberá determinar el alcance de las garantías previstas en el presente Convenio en lo que se refiere a su aplicación a las fuerzas armadas y a la policía.

2. De acuerdo con los principios establecidos en el párrafo 8.º del artículo 1º de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, la ratificación de este Convenio por un Miembro no podrá considerarse que menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes que empuñan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía las mismas previsiones en este Convenio.

Artículo 6

El presente Convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado ni no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto.

Artículo 7

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 8

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyos ratificaciones haya registrado el Director General.

2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de diez Miembros hayan sido registradas por el Director General.

3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrado su ratificación.

Artículo 9

1. Las declaraciones comunicadas al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 5 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, deberán indicar:

- los territorios respecto de los cuales el Miembro interesado se obliga a que las disposiciones del Convenio sean aplicadas sin modificaciones;
- los territorios respecto de los cuales se obliga a que las disposiciones del Convenio sean aplicadas con modificaciones, junto con los detalles de dichas modificaciones;
- los territorios respecto de los cuales es inaplicable el Convenio y los motivos por los cuales es inaplicable;
- los territorios respecto de los cuales reserva su decisión en espera de un examen más detenido de su situación.

El Director General de las Naciones Unidas, a los efectos de la presente, y en conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, ha registrado el presente Convenio con los artículos precedentes.

El Miembro o los Miembros interesados podrán renunciar, total o parcialmente, por medio de una declaración a cualquier reserva formulada en su primera declaración o en cualquiera de las sucesivas, (c) o (d) del párrafo I de este artículo.

4. Durante los períodos en que este Convenio pueda ser denunciado de conformidad con las disposiciones del artículo 11, todo Miembro podrá comunicar al Director General una declaración por la que modifique, en cualquier otro respecto, los términos de cualquier declaración anterior y en la que indique la situación en territorios determinados.

Artículo 10

1. Las disposiciones contenidas en el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, de conformidad con los párrafos 4 y 5 del artículo 34 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, deberán indicar si las disposiciones del Convenio serán aplicadas en el territorio interesado con modificaciones o sin ellas; cuando la declaración indique que las disposiciones del Convenio serán aplicadas con modificaciones, deberá especificar en que consisten dichas modificaciones.

2. El Miembro, los Miembros o la autoridad internacional interesados podrán renunciar, total o parcialmente, por medio de una declaración ulterior, al derecho a invocar una modificación indicada en cualquier otra declaración anterior.

3. Durante los períodos en que este Convenio puede ser denunciado de conformidad con las disposiciones del artículo 11, el Miembro, los Miembros o la autoridad internacional interesados podrán comunicar al Director General una declaración por la que modifiquen, en cualquier otro respecto, los términos de cualquier declaración anterior y en la que indiquen la situación en lo que se refiere a la aplicación del Convenio.

Artículo 11

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.

2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en el sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 12

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.

2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

El Director General de las Naciones Unidas, a los efectos de la presente, y en conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, ha registrado el presente Convenio con los artículos precedentes.

Artículo 14

Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia General una memoria sobre la aplicación del Convenio y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 15

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:

a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, *ipso jure*, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 11, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;

b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.

2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 16

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.