

ORGANIZARSE
EN POS
DE LA JUSTICIA SOCIAL

INFORME DEL DIRECTOR GENERAL

ORGANIZARSE EN POS DE LA JUSTICIA SOCIAL

*Informe global
con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT
relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
92.^a reunión 2004

Informe I (B)

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
GINEBRA

ISBN 92-2-313030-1
ISSN 0251-3226

Primera edición 2004

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

Índice

Introducción	1
1. La libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva: cimientos para un desarrollo democrático	7
Derechos habilitantes	7
La libertad sindical y de asociación y la construcción de la democracia	8
Conciliación de intereses y modernización del Estado	10
Diálogo para el desarrollo	12
Un enfoque basado en los derechos de los mercados de trabajo dinámicos	14
Participación, reducción de la pobreza y trabajo decente	17
Conclusión	22
2. De los principios a la práctica: los retos que se plantean	23
La tasa de ratificación aumenta, pero sigue habiendo obstáculos para el ejercicio de los derechos	23
Tendencias en materia de ratificación	24
Problemas para dar efecto a los convenios ratificados o a los principios y derechos en que están basados	26
Colectivos de trabajadores que se enfrentan a obstáculos para poder organizarse	32
Trabajadores del sector público	32
Trabajadores agrícolas	36
Los trabajadores de las zonas francas industriales	41
Trabajadores migrantes	44
Los trabajadores domésticos	47
El desafío de la economía informal	49
Promoción de principios y derechos: futuros desafíos	53

3. Organización y negociación en la economía global	55
Tendencias de la composición de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.	55
Organizaciones de empleadores	55
Organizaciones de trabajadores	58
Negociación colectiva y evolución del mundo del trabajo	63
Cambio y diversidad: alcance y niveles de la negociación colectiva	65
Equilibrar la eficacia y la equidad en un mundo que evoluciona rápidamente	88
4. Promover el progreso: cooperación técnica para fortalecer y extender la libertad sindical y la negociación colectiva	89
Acción de la OIT en el ámbito de la Declaración.	89
Programa de Acción.	90
Reforma de la legislación laboral	97
Fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos.	100
Fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.	103
Promoción de la cooperación entre los interlocutores sociales	105
Papel del tripartismo en la promoción de la libertad sindical y la negociación colectiva	107
Resolución y prevención de conflictos	108
Información y sensibilización.	110
Acuerdos de seguimiento	110
Llegar a un público más amplio	111
Investigación y educación	112
Concentrarse en los sectores desprotegidos y sin organizar.	114
Sindicatos en acción	114
Acción de la OIT	115
Alcance de la acción de los empleadores.	118
Establecimiento de alianzas	119
Enseñanzas extraídas	123
5. Consolidación de los progresos	125
Promoción de los derechos en un contexto global en constante evolución	125
Conocimientos y promoción: defender la causa, ganar el debate	127
Servicios prestados a los mandantes	129
Prestación eficaz de los servicios de la OIT.	130
Objetivos para los próximos cuatro años	131

Anexos

1. Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento 135
2. Cuadro de ratificaciones de los Convenios de la OIT núms. 87 y 98, y memorias anuales presentadas en virtud del seguimiento de la Declaración (al 1.º de enero de 2004) 140
3. Convenios núms. 87 y 98 145

Introducción

1. El presente informe es el primero del segundo ciclo de informes globales presentados con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Cuatro años después de haberse presentado el primer informe global sobre la libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva¹, este principio y derecho siguen siendo objeto de atención. Este principio fundamental está consagrado en la Constitución de la OIT desde 1919. Desempeña una doble función, como derecho fundamental en el trabajo por una parte, y como elemento importante de los procesos económicos, sociales y políticos por otra.
2. El principio fundamental de la libertad sindical y de asociación y del derecho a la negociación colectiva es expresión de la dignidad humana. Ofrece la garantía para que los trabajadores y los empleadores puedan asociarse y actuar conjuntamente para defender no sólo sus intereses económicos, sino también libertades civiles tales como el derecho a la vida, la seguridad, la integridad, la libertad personal y colectiva. Constituyen una garantía a efectos de la protección contra la discriminación, la injerencia y el acoso. Asimismo, por ser uno de los componentes de la democracia, es un elemento clave para que se apliquen en la práctica los demás derechos fundamentales inscritos en la Declaración de la OIT.
3. La investigación y los estudios realizados han demostrado que el respeto de la libertad sindical y de asociación y del derecho a la negociación colectiva también incide de manera importante en la solidez del desarrollo económico. En efecto, tiene un efecto positivo sobre el desarrollo económico al propiciar el reparto de los beneficios del crecimiento y fomentar la productividad, las medidas de ajuste y la paz laboral. En una economía globalizada, la libertad sindical y en particular el derecho a la negociación colectiva, proporcionan un mecanismo de conexión entre los objetivos sociales y las demandas del mercado de trabajo. Por consiguiente, el verdadero debate no puede ni debe versar sobre *si* se han de respetar esos principios y derechos, sino sobre *cuál es la mejor manera* de respetarlos y utilizarlos.
4. *Organizarse en pos de la justicia social* sigue con la evaluación de las tendencias actuales, que se inició con *Su voz en el trabajo*. No sorprende que el

¹ OIT: *Su voz en el trabajo*, informe global presentado con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 88.ª reunión, Ginebra, 2000.

panorama resulte variopinto. A pesar de la tendencia en general positiva, vinculada a la propagación de la democracia, los elevados índices de ratificación de las normas internacionales del trabajo fundamentales y la mayor transparencia de los mercados mundiales, todavía quedan problemas por resolver. Se observan persistentes violaciones del derecho a la libertad sindical y de asociación de los trabajadores y de los empleadores, que revisten diversas formas, incluido el asesinato, la violencia, el encarcelamiento y la negativa a conceder a las organizaciones el derecho legal a existir y funcionar. Hay quien sigue perdiendo la vida y la libertad por intentar organizarse y defender sus derechos fundamentales de manera colectiva. Estos problemas van desde el trágico y complejo caso de Colombia hasta los obstáculos para impedir la ampliación de la cobertura de la legislación y la protección más allá del ámbito de las relaciones de trabajo establecidas. La OIT proporciona asistencia para solventar los problemas en materia de libertad sindical y de asociación cuando éstos se producen, por ejemplo, apoyando los esfuerzos de los gobiernos para reformar su legislación o interviniendo para tratar de obtener la liberación de sindicalistas encarcelados.

5. Se ha de distinguir entre acciones democráticas y democracia «formal», entre la ratificación de las normas y la aplicación de las mismas. En algunos casos, las situaciones se han vuelto más precarias; en otros, no se registra progreso alguno. Algunos problemas de aplicación son consecuencia de opciones políticas, mientras que otros se atribuyen principalmente a obstáculos estructurales y de organización. En muchos casos no existen fronteras claramente definidas entre estos dos motivos de incumplimiento. Sin embargo, al abordar dichas cuestiones es importante determinar si la causa fundamental es la falta de voluntad política o la falta de capacidad para aplicar una política que ha sido aceptada.

6. Se observa una evolución positiva en numerosos países. Sin embargo, hay que señalar que la mera voluntad política, sin medidas ulteriores de habilitación, no garantiza la obtención de resultados. Por ejemplo, en Arabia Saudita y otros países del Consejo de Cooperación del Golfo, el reconocimiento del derecho a iniciar la creación de estructuras para la representación de los trabajadores tendrá que ir seguido de medidas concretas para convertir el proceso en una acción práctica. En la República de Corea, la reforma legislativa es titubeante, lo cual muestra la necesidad de seguir consolidando la confianza entre el Gobierno, los interlocutores sociales y el público en general. Indonesia sigue afrontando las consecuencias de la explosión del sistema del sindicato único, y tiene que dedicar muchos esfuerzos para fomentar tanto la cooperación entre los trabajadores y los empresarios como el establecimiento de un diálogo social efectivo.

7. A pesar de que sigue adelante el proceso de democratización, aún es necesario superar en ciertas partes de Europa Oriental y Central la herencia del sistema del sindicato único de dirección centralizada. Estas tendencias nunca desaparecen con facilidad y pueden ser explotadas con fines políticos. Los sindicatos siguen afectados por las reminiscencias de su instrumentación para la transmisión de decisiones políticas y por la imagen que de ello se derivó durante decenios para la noción misma de representación tanto de los trabajadores como de los empleadores.

8. Los impulsos políticos y democráticos y las preocupaciones económicas y estructurales a menudo conllevan efectos positivos a efectos de la organización y la negociación. Este es el caso en Ghana y en la República Unida de Tanzania, donde la mayor implicación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en las estrategias de reducción de la pobreza contribuye a una mejor cooperación entre ambos interlocutores respecto de cuestiones clave de interés nacional. En el Brasil, el nuevo Gobierno creó un foro tripartito nacional para discutir acerca de la reforma de la legislación laboral, a fin de mejorar la aplicación de la libertad sindical y de asociación.

9. Como ya se expresó en *Su voz en el trabajo*, el cambio estructural y la globalización han entrañado retos importantes en lo que atañe a los métodos y estructuras tradicionales para la representación de los trabajadores y de los empleadores y la negociación colectiva. Esas estructuras están siendo examinadas y adaptadas, aunque cabe decir que el cambio en el plano de la organización — siempre difícil en instituciones que representan personas e intereses económicos — no es tan rápido como la evolución de los actores y la actividad económicos. Los sindicatos han tratado de reforzarse mediante, por ejemplo, fusiones y una mayor cooperación en los planos internacional y nacional. La cobertura de los convenios colectivos ha seguido ampliándose a nuevas categorías de trabajadores asalariados. Algunas organizaciones de empleadores se han fusionado con federaciones empresariales o han logrado una mayor cooperación de sus actividades. Es muy posible que esto redunde en una mayor integración entre las funciones de gestión de las relaciones laborales y las decisiones estratégicas de las empresas en materia de inversiones, producción y ubicación.

10. Siguen sin encontrarse respuestas sencillas a la cuestión del plano en que ha de producirse la negociación colectiva (local, sectorial, nacional). Es muy posible que la negociación en el plano de la empresa sea deseable para realizar ajustes rápidos, aunque es posible que con ello se traslade la responsabilidad y la carga a la parte más débil de no existir disposiciones de ajuste en el plano sectorial o a escala nacional. La respuesta depende fundamentalmente de la fuerza y capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en cada plano. La negociación colectiva centralizada puede incorporar disposiciones de ajuste económico a más largo plazo en el plano nacional y, en este proceso, apoyar las políticas económicas y de empleo de los gobiernos. Es posible encontrar ejemplos de éxito en cada uno de los planos de la negociación.

11. Se debe establecer en cada país (o sector económico, según sea el caso) la combinación óptima entre lo que se negocia de manera centralizada y lo que es más adecuado negociar en el plano local. Sería engañoso considerar que los distintos planos y métodos de negociación se excluyen unos a otros. En realidad, los sistemas de negociación descentralizada pueden tener un efecto globalmente coordinado, como ocurre con las negociaciones salariales (*Shunto*) en el Japón, que se llevan a cabo cada primavera entre los sindicatos y los empleadores esencialmente en el plano de la empresa. Cuando se llevan a cabo más o menos al mismo tiempo y de modo transparente, las negociaciones en el plano de las empresas pueden surtir los mismos efectos que un proceso altamente coordinado en el plano nacional, como el que se realiza en Finlandia.

12. Lo que por ahora no parece en general una opción viable es ampliar la negociación colectiva de salarios y condiciones de trabajo en el ámbito internacional. Una excepción importante es el convenio colectivo mundial firmado en 2003 entre los empleadores marítimos y la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF), en el que se trata de los salarios y las condiciones laborales a bordo de los buques con pabellón de conveniencia. Cabe prever que, en un futuro próximo, la negociación seguirá enfocándose a escala plano nacional. Sin embargo, en lo que se refiere al derecho de organización, se observa un aumento tanto de la afiliación internacional como de la cooperación internacional de las organizaciones de trabajadores. Las estructuras creadas, ya sea por medio de la legislación de la Unión Europea (comités de empresa europeos), ya mediante acuerdos entre empresas multinacionales y organizaciones sindicales (comités de empresa mundiales), están fundamentalmente destinadas a la información y la consulta. No cabe duda que no ha de subestimarse el papel que desempeñan los acuerdos internacionales en materia de información y consulta a efectos, entre otras cosas, de la conclusión de acuerdos nacionales y locales.

13. En los últimos años el número de acuerdos marco entre empresas multinacionales y federaciones mundiales de sindicatos ha aumentado rápidamente. Esas negociaciones pueden desarrollarse a través de las estructuras de consulta, como por ejemplo los comités de empresa europeos o internacionales. Los acuerdos marco pretenden garantizar el respeto de ciertos principios fundamentales, como la libertad sindical y de asociación, y el derecho a la negociación colectiva, en la empresa en su conjunto. La mayoría de los acuerdos firmados hasta la fecha incluyen a las filiales, y algunos se hacen extensivos a las empresas conjuntas, los proveedores y los subcontratistas. Como los acuerdos de base estipulan a menudo procedimientos y mecanismos de seguimiento para ocuparse de problemas que no es posible solventar en el plano local, también pueden contribuir a mejorar el diálogo entre la dirección y el personal en toda la empresa.

14. Sigue planteándose el problema de la disponibilidad de datos fiables y comparables acerca de la cobertura de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de la negociación colectiva. La información publicada varía y es a veces contradictoria. Asimismo, los datos han de compararse con el volumen de las actividades económicas y tener en cuenta toda restricción u obstáculo a la organización y a la negociación colectiva. Para ello se necesita partir de un acuerdo acerca de lo que se entiende por afiliación sindical o cobertura de una organización de empleadores, pues es posible que se disponga de datos que difieran según las distintas categorías de miembros (activos, de pleno derecho o asociados, aprendices, desempleados, jubilados, etcétera). Es indispensable que las organizaciones de empleadores y de trabajadores dispongan de capacidad para recopilar y analizar esos datos, lo cual puede ayudarles a formular respuestas políticas más eficaces respecto de las circunstancias cambiantes a las que han de enfrentarse.

15. Por consiguiente, en el presente informe se propone que, en el próximo período de cuatro años, se despliegue un esfuerzo importante para mejorar la recopilación y el análisis de los datos, de manera que el próximo informe global sobre este tema, en 2008, pueda contribuir al establecimiento de unas bases fiables y transparentes para la acción futura.

16. En *Su voz en el trabajo* se identificaron grupos de trabajadores con dificultades especiales para sindicarse. En el informe de este año se examina de modo más detallado la evolución de la situación de dichos grupos: el sector público, los trabajadores agrícolas, los trabajadores de las zonas francas industriales, los trabajadores migrantes y los trabajadores domésticos. Algunos de esos trabajadores desarrollan su actividad en la economía informal, y muchos de ellos son mujeres. En el sector público, tanto las tendencias económicas como la privatización plantean graves problemas para las organizaciones existentes y sus modalidades de funcionamiento. Los sindicatos siguen afrontando el reto de proporcionar a los trabajadores una protección efectiva cuando se privatizan las actividades y se cambia de empleador y de enfoque. En el sector público, las restricciones presupuestarias suelen limitar las posibilidades de llegar a acuerdos comparables con los del sector privado. La posibilidad de un conflicto en un futuro cercano es particularmente real en este sector, en el que los índices de sindicación suelen ser elevados, se percibe una amenaza para la conservación de los derechos, y los representantes de los gobiernos y los empleadores tienen un margen de maniobra limitado.

17. En la agricultura, las dificultades con que se sigue tropezando abarcan desde las exclusiones inscritas en la ley y el acoso a quienes tratan de organizarse, incluidos actos de violencia, hasta los obstáculos inherentes a la naturaleza del empleo (la ubicación remota y dispersa de los lugares de trabajo, la naturaleza temporal del trabajo, la falta de comunicación y los obstáculos lingüísticos). Sin embargo, según ciertos informes, las afiliaciones a las organizaciones de trabajadores, lejos de disminuir, han aumentado.

18. La creciente atención que el público y los consumidores prestan a las condiciones internacionales de producción y la mayor transparencia en los mercados mundiales de gran visibilidad ha desembocado en una mayor sensibilización respecto de la libertad sindical y de asociación y del reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva en las zonas francas industriales. Esas zonas pueden convertirse en puntos de penetración para introducir mejores prácticas en materia de relaciones laborales, del mismo modo que pueden ser pioneras en la introducción de nuevas tecnologías, nuevos métodos de producción y formas de empleo. Sin embargo, con demasiada frecuencia estas zonas siguen siendo áreas en las que se niega a los trabajadores el reconocimiento de los principios y derechos fundamentales.

19. En cuanto a los trabajadores migrantes, los sindicatos han seguido realizando esfuerzos para crear estructuras destinadas a atender los intereses de los migrantes y a llevar a la mesa de negociaciones las preocupaciones específicas de esos trabajadores. La atención se ha centrado principalmente en la mejora de la asistencia a los migrantes y en su organización para afiliarse a los sindicatos existentes, en lugar de crear organizaciones separadas, para garantizar así que no se les excluye del sistema de negociación colectiva.

20. Los trabajadores domésticos reciben cada vez más asistencia de los sindicatos existentes, incluso para las actividades de organización. A pesar de la naturaleza más individual que colectiva de la relación de trabajo, están cobrando auge las organizaciones que representan al personal del servicio doméstico. Dada la falta de interlocutores por parte de los empleadores, la atención se centra obviamente más en la protección legislativa que en la obtención de resultados mediante la negociación colectiva.

21. Un área que sigue estando en gran medida sin explorar es la de la economía informal, donde los actores económicos, incluidos los trabajadores, los empresarios y los trabajadores independientes deben gozar del derecho de sindicación y asociación. Obviamente, resultaría inconcebible que existieran estructuras representativas plenamente viables únicamente para una parte de la fuerza de trabajo y de los empleadores. Mediante las alianzas, la asistencia, la cooperación y los servicios, los sindicatos pueden ocuparse de quienes se están organizando en la economía informal. A medida que las cadenas de producción penetran cada vez más profundamente en la economía informal, las organizaciones de empleadores establecen vínculos directos mediante la subcontratación y otras disposiciones comerciales. Un reto al que han de responder los empleadores se refiere a la manera de fomentar el respeto de los derechos fundamentales sin menoscabar las posibilidades de creación de empresas y de crecimiento en la economía informal. La realidad sigue siendo que ni las organizaciones de empleadores ni las de trabajadores pueden, por sí solas, colmar el creciente déficit de gobernanza en la economía informal, que se puso de relieve en la discusión general sobre esta cuestión en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002.

22. Habida cuenta de la persistente dificultad para obtener una imagen sistemática de la situación de los trabajadores que tropiezan con problemas particulares para organizarse, se propone en el presente informe que se proceda de manera metódica a recopilar datos y analizar los obstáculos jurídicos y prácticos encontrados y los logros alcanzados a la hora de llevar a la práctica la libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva. Es indispensable que esos datos se desglosen según el sexo, a fin de poder documentar en qué medida suelen predominar las mujeres en esos grupos.

23. Una tendencia positiva general de los últimos años ha sido el reconocimiento generalizado de la importancia del diálogo social para el desarrollo económico y social, y más recientemente, para la buena gobernanza. Para la OIT la expresión «diálogo social» abarca todos los tipos de negociación,

consulta o intercambio de información entre representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores, así como dentro de cada una de esas categorías de representantes, en lo tocante a asuntos de interés común respecto de la política económica y social. La libertad sindical y de asociación y el derecho de negociación colectiva son condiciones habilitadoras indispensables para el funcionamiento satisfactorio del diálogo social, y son elementos de este último. La relación recíproca entre el diálogo social, la libertad sindical y de asociación, y el derecho a la negociación colectiva se refleja en el gran alcance de la cooperación técnica que, con arreglo al seguimiento de la Declaración, prestan conjuntamente los Programas InFocus sobre la Declaración y sobre el Diálogo Social. No obstante, cabe indicar también que algunos países, en los que los mecanismos de control han detectado graves problemas en lo que atañe a la libertad sindical y de asociación, han intentado argumentar que las modalidades de diálogo social que en ellos se practican son prueba de que respetan estos principios fundamentales.

24. En el presente informe se examina también la relación entre la libertad sindical y de asociación y la solución de conflictos laborales. Esta cuestión reviste particular importancia en las sociedades en transición. En un sistema de sindicato único con dirección centralizada, se consideraba imposible el conflicto laboral o en la medida en que llegara a producirse, que la estructura centralizada se encargaría de resolverlo. Cuando la transformación económica conduce a la inseguridad y al desempleo, si no se dispone de mecanismos para hacer frente a sus consecuencias en los que participen plenamente los interesados, las acciones de protesta y los conflictos que se plantean son resueltos por las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de la ley y el orden, con lo que pueden entablarse procedimientos penales contra los responsables de dichas acciones. Los conflictos de esa índole deben abordarse más bien en un marco de relaciones laborales, mediante la negociación, la consulta y unos mecanismos de prevención y solución de conflictos que funcionen adecuadamente. Para este fin, resulta esencial que se reconozca el derecho de los trabajadores a sindicarse y a escoger a sus propios representantes para que negocien en su nombre.

25. Existen grandes diferencias entre los países por lo que respecta a la fuerza relativa de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, en el ámbito, alcance y cobertura de la negociación colectiva, y a la eficacia de los marcos jurídico y administrativo existentes para aplicar y hacer aplicar ese derecho. Al margen de las diferencias a ese respecto, es preciso que la legislación conserve su pertinencia, que su aplicación se adapte a la evolución de las circunstancias, y que se mejore continuamente la capacidad de los interlocutores sociales para organizarse y negociar, así como el proceso de solución de conflictos. Esta labor básica tiene que llevarse a cabo dentro de un marco político más amplio que incluya el fomento de una voluntad política y unas actitudes constructivas no sólo por parte de los interlocutores inmediatos en las relaciones de trabajo, sino por parte de toda una serie de actores, desde los políticos y los administradores clave hasta el público en general. La actividad que despliegan la OIT, sus mandantes y otros organismos internacionales en los ámbitos del conocimiento, la prestación de servicios y la sensibilización que se describen en el Plan de Acción propuesto en el presente informe contribuirá a crear y consolidar una cultura de libertad sindical y de asociación y de negociación colectiva.

26. A través de los ejemplos de actividades que figuran en el presente informe, pueden observarse las distintas maneras en que la OIT y sus mandantes abordan diversos aspectos de la libertad sindical y de asociación y del reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva. El enfoque de la Declaración de la OIT se basa en la premisa de que esos principios y derechos no son parte del problema, sino parte de la solución; una vez más la verdadera cuestión no estriba en saber *si* han de ser respetados, materializados y fomentados, sino en *cuál es la mejor manera* de hacerlo.

1. La libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva: cimientos para un desarrollo democrático

Derechos habilitantes

27. Los principios y derechos fundamentales sobre los que versa la Declaración tienen como finalidad asegurar a las personas «la posibilidad de reivindicar libremente y en igualdad de oportunidades una participación justa en las riquezas a cuya creación han contribuido, así como la de desarrollar plenamente su potencial humano»¹. La libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva son la base de un proceso en el que los trabajadores y los empleadores se plantean mutuamente sus reivindicaciones, las cuales se resuelven mediante un proceso de negociación que tiene como resultado el establecimiento de convenios colectivos beneficiosos para ambas partes. En este proceso se concilian intereses diferentes. Para los trabajadores, la sindicación supone la posibilidad de entablar una relación más equilibrada con su empleador. Asimismo les proporciona un mecanismo para negociar una participación justa en los resultados de su trabajo, con el debido respeto de la situación financiera de la empresa o del servicio público en el que estén empleados. En cuanto a los empleadores, la libertad de asociación permite a las empresas velar por que la competencia sea constructiva y justa, y se base en un esfuerzo por aumentar la productividad y mejorar las condiciones de trabajo.

28. Todos los trabajadores y todos los empleadores tienen derecho a construir libremente organizaciones para promover y defender sus intereses, y a afiliarse libremente a ellas, sin injerencia de unas en las otras ni por parte del Estado. La finalidad principal de la formación de organizaciones y de la afiliación a ellas ha sido la negociación de salarios y de condiciones de trabajo, pero, además, las organizaciones desempeñan en diversos ámbitos un papel

¹ Párrafo 5 del preámbulo de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentados en el trabajo y su seguimiento; el anexo I contiene el texto completo de la Declaración.

importante en el desarrollo económico, social y político de sus comunidades y de sus países en su conjunto. Asimismo prestan importantes servicios a sus miembros, que comprenden desde la asistencia social y el seguro social hasta la asistencia técnica y la representación en distintos planos institucionales de la economía y la sociedad.

29. Por su propia naturaleza, los empleadores y los trabajadores, así como sus organizaciones respectivas, tienen intereses y objetivos diferentes. Sin embargo, a unos y otros les interesa el buen funcionamiento de la economía. Para los trabajadores, la participación en la negociación colectiva supone aceptar la realidad del mercado en el que la empresa compete, y, en el caso de la administración pública, las limitaciones fiscales. Para los empleadores, los beneficios provienen de la maximización del potencial de la mano de obra, la obtención de una seguridad para la planificación económica a más largo plazo, y la toma en consideración de las preocupaciones de los trabajadores antes de que se llegue a un conflicto perjudicial. En sus modalidades más efectivas, la negociación colectiva sirve para identificar elementos de compensación recíproca a largo y corto plazo que podrían realizarse mediante acuerdos, pero que, sin dicha negociación, no se lograrían. Mediante la negociación colectiva también se tienen que abordar situaciones en las que la divergencia de intereses ha alcanzado el límite. Es un sistema válido para cualquier situación.

30. ¿Cómo encajan hoy la libertad sindical y de asociación y el derecho de negociación colectiva con la preocupación indicada en el apartado c) del párrafo 3 de la Declaración en lo que respecta a los esfuerzos que despliegan los Estados Miembros para crear un entorno favorable al desarrollo económico y social? Para contestar a esta pregunta hay que examinar en primer lugar los vínculos que hay entre este principio y este derecho, por un lado, y los derechos humanos y la democracia en general; las relaciones que guardan con los conflictos de trabajo; sus efectos socioeconómicos; y el papel que desempeñan en el contexto de la lucha contra la pobreza. Este último aspecto es pertinente en la actualidad en vista del carácter prioritario que actualmente concede la comunidad internacional, con inclusión del sistema multi-lateral, a la lucha contra la pobreza.

La libertad sindical y de asociación y la construcción de la democracia

31. La libertad sindical y de asociación ha estado vinculada estrechamente, a lo largo de la historia, con la libertad de expresión, la libertad de los medios de comunicación de masas, la libertad de reunión y el sufragio universal. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores son protagonistas claves de los movimientos democráticos nacionales e internacionales tanto del pasado como del presente. En ocasiones han podido mantener modelos de democracia y han sido la voz de los trabajadores y de los empleadores, cuando la oposición política ha sido callada o restringida.

32. Según un especialista en democracia política, hay una serie de etapas a lo largo del continuo que va del autoritarismo a la democracia², y conviene examinarlas a la luz de sus parecidos con la libertad sindical y de asociación y de negociación colectiva. En un país situado en el extremo del continuo correspondiente al autoritarismo, la democratización puede comenzar mediante el fomento al acceso a fuentes distintas de información. La segunda

² R. A. Dahl: «A note on politics, institutions, democracy and equality», edición mimeográfica, julio de 1999.

Recuadro 1.1

Semillas de democracia en los Estados del Golfo

En enero de 2002 unos funcionarios del Ministerio de Trabajo de Arabia Saudita encargados de relaciones laborales, asesorados por un destacado profesor árabe saudita de derecho del trabajo, discutieron con funcionarios de la OIT, de visita oficial en Riad, acerca de la manera en que los trabajadores elegirían a representantes suyos para ocupar puestos de dirección en consejos de trabajadores. En abril de 2002 tuvieron lugar discusiones más detalladas, seguidas en poco tiempo de un decreto que prevé la creación de esos consejos en empresas que tengan un mínimo de 100 trabajadores sauditas. En enero de 2003 se celebró en Riad una reunión pública, en la que tomaron la palabra la OIT y el Ministerio del Trabajo, para informar a un público más amplio de organismos gubernamentales y empresas comerciales acerca de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, así como de las obligaciones que el Gobierno ha contraído al respecto hacia la OIT. Al terminar la reunión, los medios de comunicación locales interrogaron a funcionarios principales del Gobierno acerca del paso lento en la creación de consejos de trabajadores. El Gobierno contestó que había establecido el marco jurídico y administrativo y que, a partir de ese momento, correspondía a las partes actuar.

En junio de 2003 el Dr. A. S. Dahlan (miembro empleador de Arabia Saudita del Consejo de Administración de la OIT), sin dejar de indicar que unas pocas empresas habían señalado la vía a seguir al establecer consejos de trabajadores, recurrió a los medios de comunicación de masas para instar a las otras empresas de su país a que permitieran la formación de esas organizaciones, recordando a sus colegas empleadores que de otra manera corrían el riesgo de perder sus propios derechos y de atraer una intervención excesiva del Gobierno. Esto subraya la necesidad crucial de la acción de apoyo en forma de información y capacidad, cuando un derecho ha sido reconocido y aceptado. Al parecer, éste es uno de los primeros pasos que hay que dar en el largo camino que queda por recorrer para hacer realidad la libertad sindical y de asociación y de negociación colectiva en Arabia Saudita.

Discusiones análogas a éstas se celebraron en los Emiratos Arabes Unidos y Qatar (donde la Constitución adoptada en 2003 por referendo prevé una asamblea legislativa elegida). En Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudita y los Emiratos Arabes Unidos se están promulgando o discutiendo nuevas leyes laborales. En cada caso, es necesario un proceso de información y consulta con mecanismos consultivos recién establecidos. En Bahrein, donde se celebraron, en febrero de 2002, las elecciones nacionales a una asamblea legislativa, se promulgó la primera ley sindical en septiembre de ese mismo año.

Evidentemente las autoridades en los niveles más elevados de esos países son conscientes de las consecuencias sociopolíticas transcendentales que conlleva el establecimiento de mecanismos de elección a puestos de dirección en asociaciones representativas dentro del mundo del trabajo. Esa comprensión — respaldada por la voluntad política — condujo a los Estados a proceder con rapidez, aunque de manera prudente, en este terreno. Esto provocó también que el Ministro de Trabajo de Arabia Saudita declarase (en Manama, Bahrein, en octubre de 2001): «No deseamos que se considere que estamos tratando de escondernos detrás de nuestra particularidad». Reconociendo la necesidad de incrementar las capacidades en materia de relaciones laborales, el Ministro de Administración Pública y Vivienda de Qatar, hablando en nombre de los Estados miembros del Consejo de Cooperación del Golfo señaló en junio de 2003 ante la Conferencia Internacional del Trabajo que los países de dicho Consejo «están realizando grandes esfuerzos para mejorar su situación en este ámbito [el desarrollo de la legislación del trabajo, en particular los mecanismos de representación de los trabajadores]»¹. Hay que apoyar esos esfuerzos.

¹ OIT: *Actas Provisionales* núm. 7, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra, 2003, pág. 7/27.

etapa consistiría en lograr la libertad de expresión. La tercera etapa sería la libertad de construir asociaciones independientes, abarcando desde los sindicatos hasta los grupos y partidos políticos. La cuarta etapa estribaría en celebrar elecciones libres y limpias. La identificación de esas etapas ayuda a situar en una perspectiva democrática la importancia que revisten la libertad sindical y de asociación, y el derecho de negociación colectiva.

33. La libertad sindical y de asociación, y la práctica de la negociación colectiva prevén un mecanismo de equilibrio de poderes que ocupa un lugar central en el proceso democrático más amplio. En los tres elementos enumerados por un ex economista principal del Banco Mundial³ en tanto que requisitos para garantizar la responsabilidad de los gobiernos y el imperio de la ley, se observa una relación patente con la libertad sindical y de asociación y de negociación colectiva. Esos elementos son:

- el reconocimiento del derecho fundamental de las personas a conocer lo que sus gobiernos hacen, incluidas las excepciones a las normas y reglamentos;
- el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a un recurso jurídico en casos de abuso de poder;
- el fortalecimiento de la sociedad civil como fuente de poder compensatorio: partidos políticos, grupos de consumidores, organismos de investigación y organizaciones no gubernamentales (ONG), con inclusión de los sindicatos.

Conciliación de intereses y modernización del Estado

34. Un punto de inflexión fundamental en la larga evolución de las sociedades hacia la democracia es la aceptación de que puede haber diferencias de opinión e interés legítimas y razones justificadas de que los trabajadores se asocien con miras a rectificar lo que se percibe como una injusticia. De igual forma, el reconocimiento del derecho de los empleadores a organizarse libremente para defender sus aspiraciones legítimas suele ser un paso importante en la transición desde una economía controlada por el Estado a un sistema de libre mercado. Para la mayoría de los países las relaciones feudales son algo que pertenece al pasado, pero ciertas características de las sociedades en que las personas eran súbditos con obligaciones respecto de la Corona en lugar de ciudadanos con derechos siguen influyendo en el presente. Esto ocurre incluso en los países en que la industrialización y la lucha por la conquista de derechos humanos, políticos y laborales empezaron hace más de 200 años. Incluso después de su abrogación, los conceptos subyacentes a la ley de amos y sirvientes siguieron influyendo en las relaciones laborales del Reino Unido hasta bien entrado el siglo XX. En países que poseen una historia más corta y más incierta de autonomía, democratización, industrialización y conquista de derechos humanos y laborales, las pautas de producción y de relaciones sociales pertenecientes a la era agrícola y autocrática tienden a ejercer una influencia en el presente todavía más fuerte.

35. Las sociedades han superado las estructuras feudales de distintos modos. Uno de los caminos seguidos fue el del levantamiento social que en ciertos casos condujo a los regímenes comunistas centralizados. Partidos políticos únicos establecieron Estados que gobernaron en nombre de los trabajadores. Atendieron las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias en lo

³ J. Stiglitz: «Participation and development: Perspectives from the comprehensive development paradigm», en *Review of Development Economics*, 6 (2), 2002, págs. 163-182.

tocante a la alimentación, la vestimenta, la vivienda, la atención médica y la educación. Los sindicatos pasaron a ser instrumentos del partido en el poder, asegurando así que no pudieran ser utilizados como medios de oposición política. El Estado controló toda la actividad económica y negó también la libertad de asociación a los empleadores. En el concepto de Estado de los trabajadores no cabían los mecanismos colectivos de solución de conflictos, pues, por definición, los conflictos no deberían existir. Como lo mostraron los acontecimientos que tuvieron lugar desde finales del decenio de 1980, esta forma centralizada de gobernanza acabó por desmoronarse porque suprimió las fuerzas económicas y sociales democráticas e independientes que estimulan el desarrollo y la distribución de los beneficios del crecimiento.

36. La mayoría de los países en desarrollo han accedido a la independencia mediante un movimiento político nacionalista, en el que los sindicatos desempeñaron a menudo un papel importante. En muchos casos, tanto los sindicatos como los principales empleadores nacionales se asociaron al movimiento de independencia y se aliaron al partido político o la coalición que asumió el gobierno del país. Si la potencia colonial había controlado y restringido la actividad política, los sindicatos actuaron a menudo como canalizadores del descontento económico y social y, en muchos casos, se convirtieron en puntos de confluencia de la reivindicación de la libertad política.

37. Los movimientos en pro de las libertades democráticas en el trabajo y la sociedad en general han llevado a los empleadores y a los trabajadores a hacer valer la independencia de sus organizaciones respectivas. Por lo tanto, a veces han supuesto un desafío para los regímenes que intentan controlar la vida económica y política del país. La supresión de puntos de vista e intereses divergentes limita la libertad de los agentes económicos y, por tanto, las posibilidades de innovación y de crecimiento económico. Asimismo impide la búsqueda de soluciones para las reivindicaciones genuinamente sociales. Cuando se detienen el crecimiento y el desarrollo, lo más frecuente es que vacile el respeto de la libertad sindical y de asociación y del derecho a la negociación colectiva.

38. No cabe duda que redundan en beneficio del «interés nacional» frecuentemente invocado el que se prevengan los conflictos y se procure solventarlos por medios pacíficos. Sin embargo, esto no se consigue negándolos ni suprimiéndolos, a veces por la fuerza. Cuando no se crean instituciones y métodos para abordar los conflictos laborales, se tiende a tratar esos conflictos sirviéndose de los medios autoritarios tradicionales, esto es, las fuerzas del orden y, por último, los juzgados de lo penal. El autoritarismo suele perdurar más en la relación de trabajo, incluso cuando otros sectores de la sociedad y la economía se vuelven más tolerantes respecto de las diferencias de opinión e instituyen el diálogo como medio para la elaboración de políticas. La criminalización de la discrepancia en el lugar de trabajo y de los conflictos laborales que sigue dándose incluso en algunos países industrializados y en vías de industrialización muestra que las reformas legislativas y la adaptación de las instituciones sociales y los comportamientos no siempre han seguido el ritmo del cambio económico y político (por ejemplo, en China, República de Corea e Indonesia). Muchos de los problemas que sufren los países que están experimentando semejantes cambios obedecen a la falta de mecanismos idóneos para garantizar el respeto del derecho de los trabajadores a nombrar libremente a sus propios representantes. La representación independiente de los trabajadores (y de los empleadores) sigue siendo vista como una amenaza al orden y la estabilidad que puede muy bien persistir en las mentes de las autoridades, pero que ha dejado de existir en la realidad.

39. Además, el intento de mantener un orden y una estabilidad impuestos es autodestructivo, pues niega a la sociedad, incluidas las personas que poseen capacidad decisoria en materia económica, el acceso a la información

sobre las condiciones reales, y esto lleva lógicamente a que no se realice el debate sobre la manera óptima de solventar problemas. Sólo puede crearse una estabilidad real cuando los intereses divergentes pueden ser expresados de modo legítimo y se inicia un procedimiento de búsqueda de una solución razonable. La negación de esto abre la vía a disturbios y rebeliones, lo cual fomenta la inestabilidad en vez de impedirla.

40. En una economía mundial caracterizada por una creciente interdependencia económica, los países deben hacer el mejor uso de sus ventajas comparativas con objeto de promover las inversiones y el comercio y, de esta forma, estimular el desarrollo. Para muchos países, dichas ventajas comprenden el hecho de que los salarios sean inferiores a los de otros países y partes del mundo. En efecto, si la productividad es baja, la única forma de lograr un costo de producción competitivo es mantener los salarios bajos. Algunos economistas aducen que el derecho a la libertad sindical debería restringirse para impedir que los trabajadores intenten exigir unos salarios tales que podrían restar competitividad a la producción en los mercados mundiales. No obstante, se trata de una opinión muy estática sobre la forma en que funcionan los mercados de trabajo.

41. El aumento de la productividad es esencial para garantizar la competitividad y la mejora de los salarios y de las condiciones de trabajo. La identificación de formas de mejorar el rendimiento del trabajo — por ejemplo, mediante una mejor organización, el desarrollo de las aptitudes y la inversión — redundaría en beneficio de los trabajadores y de los empleadores. La manera en que se determina el nivel salarial apropiado para una empresa tiene un efecto significativo en la posible aceptación del mismo por los trabajadores como recompensa justa por su dedicación. El diálogo permite que los empleadores y los trabajadores encuentren formas de mejorar el rendimiento del trabajo y las recompensas y se aparten de los bajos índices de calidad, productividad y nivel salarial en los que se sustenta el mercado mundial. Junto con el continuo de la democracia discutido *supra* hay un continuo del desarrollo económico y social en el que el ejercicio de la libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva desempeñan un papel principal.

Diálogo para el desarrollo

42. Cada vez hay más datos y análisis, incluidas las comprobaciones hechas por la OIT y sus mandantes, que apuntan a la importancia de una infraestructura de instituciones sociales y económicas dentro del mundo del trabajo y en torno a él que promueva el crecimiento equitativo y sirva de ayuda en la solución de conflictos. En el centro de esa infraestructura está el reconocimiento de que las personas son distintas de los demás factores de producción y de que las asociaciones libremente formadas de trabajadores y de empleadores son esenciales para el funcionamiento eficaz y equitativo de los mercados de trabajo. Según se afirma en la Constitución de la OIT, el trabajo no es una mercancía y las personas tienen el derecho a que se les trate con respeto⁴. A la gente la guían sus aspiraciones, sus cualidades personales, su motivación, sus circunstancias familiares y económicas, su salud y su deseo de verse a sí mismas en relación y asociación con otras personas. Estos aspectos han de tomarse en consideración en la gobernanza de los mercados de trabajo.

⁴ Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia), texto que figura como anexo a la Constitución de la OIT (artículo 1). Véase también OIT: *Superar la pobreza mediante el trabajo*, Memoria del Director General presentada a la 91.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003, pág. 77.

43. Como lo expresó el ex economista principal del Banco Mundial: «El ambiente laboral carece de importancia para el acero; el bienestar del acero no nos preocupa ... El acero no necesita estar *motivado* para funcionar como insumo»⁵. El fomento de la contribución de las trabajadoras y trabajadores al aumento de la productividad es una parte integrante de todos los procesos de desarrollo y está estrechamente relacionado con las disposiciones adoptadas para que los trabajadores puedan sindicarse y expresar sus puntos de vista, lo cual proporciona, además, a los empleadores un mecanismo de diálogo y negociación.

44. A través de la participación y la actividad organizada, las personas pueden influir en el rendimiento de su medio ambiente de trabajo inmediato, en la economía en su conjunto y en las maneras de gestionar los cambios. Cuando se niega un papel a la iniciativa y a la cooperación se sustrae a la economía un factor clave de la productividad; se perpetúa una situación en la que, por dar al trabajo el trato de una mercancía, se desperdician oportunidades para un desarrollo económico sostenible.

45. La negociación colectiva y el proceso más amplio de diálogo social aumentan y mejoran la información de que disponen los trabajadores y los empleadores. En el mundo del trabajo, los empleadores suelen saber más que los trabajadores acerca del rendimiento presente y previsto de sus empresas, así como de las opciones en materia de suministros de trabajo. Los trabajadores, que poseen una información incompleta acerca de los empleos disponibles y no tienen un acceso fácil a los empleos más idóneos para ellos, no acaban automáticamente por ocupar los puestos de trabajo que mejor corresponden a sus capacidades teóricas y prácticas. Cada trabajador, individualmente, no suele poseer la información necesaria para poder negociar de modo unilateral la obtención del puesto a que aspira y el salario justo. En cambio, los trabajadores conocen bien los procesos de producción y servicio y, por consiguiente, están en buena posición para evaluar los efectos que los cambios ejercen sobre ellos.

46. En las economías basadas en un mercado abierto y competitivo, los recursos tienen que reasignarse de forma constante para obtener de ellos en cada momento el mayor rendimiento posible. Esto requiere a su vez la realización constante de cambios en los lugares de trabajo y en la estructura laboral de la economía. En una empresa esto puede significar el traslado de trabajadores o su despido. En la economía de conjunto, dicha «destrucción creativa»⁶ redundaría en el cambio estructural, el malogro, la quiebra y la dislocación de empresas.

47. Una forma de enfocar este proceso es verlo como una opción recurrente entre la «salida» y la «voz». La «salida» significa básicamente la liquidación del activo poco productivo y la inversión del dinero obtenido en otros recursos, dejando que los trabajadores despedidos busquen un nuevo empleo. En los hechos, la mayoría de las empresas poseen una estrategia a largo plazo para evitar la amenaza de quiebra consistente en el desarrollo y adaptación de sus estrategias orgánicas y comerciales a fin de hacer frente a los retos de la competencia. El éxito al respecto depende en gran medida de la capacidad de trabajo en equipo que posea la gente de que se trate. Para ello, se precisa la comunicación, esto es, la aplicación organizada de «la voz» en el proceso, las discusiones entre los empleadores y los trabajadores o sus representantes

⁵ J. E. Stiglitz: «Empleo, justicia social y bienestar de la sociedad», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 121, núm. 1-2 (2002), pág. 10.

⁶ En lo que respecta al concepto de «destrucción creativa» (*creative destruction*), véase J. E. Schumpeter: *Capitalism, socialism and democracy* (Nueva York, Harper, 1975).

respectivos. Esto fortalece las sensaciones de obligación y confianza, lo cual facilita la adaptación y los incrementos ulteriores de la capacidad productiva⁷.

48. También cabe obtener resultados positivos con la representación e interacción organizadas en asuntos socioeconómicos que trascienden el marco de las empresas y sitios de trabajo individuales, por ejemplo, mediante el diálogo social sectorial o nacional.

49. La amenaza de la quiebra es un factor básico importante de la eficacia de las economías de mercado, ya que las enseñanzas extraídas de las malas experiencias indican el camino que no se ha de seguir para invertir con éxito el dinero. No obstante, el trastorno social y económico provocado por la quiebra de empresas puede ser considerable. El fomento del diálogo y de la gestión compartida de los cambios en el lugar de trabajo mediante la adaptación de la producción a los nuevos competidores, a las preferencias de los consumidores o a las innovaciones tecnológicas es igualmente importante para la creación de mercados de trabajo dinámicos.

Un enfoque basado en los derechos de los mercados de trabajo dinámicos

50. Un volumen creciente de pruebas indica que la libertad sindical y de asociación y el derecho de negociación colectiva contribuyen al mejoramiento de los resultados comerciales y económicos y no tienen los efectos negativos que suelen pronosticar algunos economistas.

51. En el estudio que hizo sobre el comercio y las normas de trabajo, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) había llegado a la conclusión, ya en 1996, de que las repercusiones que la libertad sindical y de asociación y el derecho a la negociación colectiva surten en la productividad y el incremento de los salarios dependen de una serie de factores, entre ellos, los contextos nacionales y empresariales y la manera en que se lleva a cabo la negociación. El estudio no encontró pruebas que pudiesen justificar la afirmación de que la libertad sindical redundaría en un crecimiento más acelerado de los salarios reales ni de que la falta de esa libertad mantendría los salarios en un nivel bajo. En 2000, la OCDE publicó los resultados de un estudio sobre las investigaciones empíricas relativas a las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo realizadas en 75 países desarrollados y menos desarrollados. Comprobó que los países que fortalecen la observancia de las normas del trabajo centrales pueden aumentar la eficiencia económica mediante la elevación de los niveles de conocimiento teórico y práctico de la mano de obra y la creación de un medio ambiente que fomenta el crecimiento de la productividad y la innovación⁸.

52. Más recientemente, en un estudio realizado por el Banco Mundial en 2000 acerca de los sindicatos y la negociación colectiva se examinaron varias correlaciones posibles entre la libertad sindical y la negociación colectiva y los efectos económicos en los niveles de la empresa individual y macroeconómico, y comprobaron que la correlación negativa, de llegar a existir, era muy insignificante⁹. En el estudio se llegó a la conclusión de que la repercusión de la libertad sindical y de asociación y de negociación colectiva de-

⁷ Para un examen pormenorizado de la manera en que funcionan los conceptos de «salida» y de «voz» en las esferas tanto económica como política, véase A.O. Hirschman: *Exit, voice and loyalty: Responses to decline in firms, organizations and States* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1970).

⁸ OCDE: *Trade, employment and labour standards: A study of core workers' rights and international trade* (París, 1996), págs. 86-88, e ídem: *International trade and core labour standards* (París, 2000), pág. 14.

⁹ T. Aidt y Z. Tzannatos: *Unions and collective bargaining: Economic effects in a global environment* (Washington, Banco Mundial, 2002).

pende poderosamente del contexto en que opera. También se observó que la negociación altamente coordinada, casi siempre asociada a índices elevados de sindicación, puede contribuir a las tendencias económicas positivas. En un informe del Banco Mundial sobre el Asia Oriental, de 2003, se observó que los derechos laborales robustos están asociados con niveles más elevados de exportaciones de bienes con gran densidad de mano de obra¹⁰.

53. Las investigaciones efectuadas por el Instituto Internacional de Estudios Laborales también invalidan la afirmación de que la libertad sindical y de asociación y de negociación colectiva, o cualquier otro principio y derecho fundamental en el trabajo, disminuye la inversión extranjera directa (IED) en los países en desarrollo. Según un estudio de 2002 sobre las normas de trabajo centrales y la IED, «si cabe, el fiel de la balanza de las pruebas se inclina en la dirección opuesta, pues toda la información estadísticamente significativa indica que la IED tiende a ser mayor en los países con normas de trabajo más elevadas». Esto a pesar de que se calculó que una libertad sindical y de asociación y de negociación colectiva más robusta estaba asociada a costos del trabajo más elevados. «Se observa que el efecto negativo que la libertad sindical y de asociación y el derecho a la negociación colectiva surten sobre la IED mediante los costos del trabajo se compensa por otros efectos positivos», tales como la mayor estabilidad política y social¹¹.

54. Un estudio de 2003 hecho por el Instituto de la OIT observó que esos derechos y la democracia incrementan la competitividad de las exportaciones¹². A raíz del análisis de datos procedentes de 162 países, en el estudio se llegó a la conclusión de que tanto la democracia como una mayor robustez de la libertad sindical y de asociación y de los derechos de negociación colectiva están asociadas a niveles más elevados de exportaciones de bienes manufacturados. Los resultados fueron un tanto más diversos en lo tocante a las exportaciones de productos que requieren la utilización de mucha mano de obra. Según los indicadores utilizados, un vigor mayor de los derechos de sindicación, asociación y negociación o bien no repercutió en las exportaciones de bienes con alto coeficiente de mano de obra o bien guardó relación con niveles menos elevados de exportaciones de esos bienes. Esto obedece a la probabilidad de que las industrias con alta densidad de mano de obra son particularmente sensibles a la existencia de niveles salariales más elevados en virtud de la libertad sindical y de asociación y de la negociación colectiva. Ahora bien, cuando en el estudio se hizo un análisis detenido de la relación entre la democracia y las exportaciones de bienes con alto coeficiente de mano de obra, se observó que existe una fuerte relación recíproca positiva.

55. Otro estudio de la OIT, que versa sobre el empleo informal en América Latina, opugna el punto de vista de que la libertad sindical y de asociación y el derecho a la negociación colectiva redundan en una expansión del sector informal. Según ese estudio, hay «pruebas sólidas de que los países que poseen derechos cívicos más firmes tienen una proporción más alta de empleo formal y una proporción más baja de empleo informal, aun teniendo en cuenta el PIB por persona y otras variables de control»¹³.

56. A la inversa, hay pruebas de que se plantean problemas sociales y económicos en los países donde la libertad sindical y de asociación y el derecho

¹⁰ Banco Mundial: *East Asia integrates: A trade policy for shared growth* (Washington, 2003).

¹¹ D. Kucera: «Effects of standards on labor costs and FDI flows», en H. Corbet y J. Bhagwati (directores de la publicación): *Labor standards in an integrating world economy*, capítulo 6 (Washington, Cordell Hull Institute, de próxima publicación).

¹² D. Kucera y R. Sarra: *International trade and freedom of association and collective bargaining rights: A bilateral gravity model approach* (de próxima publicación).

¹³ R. Galli y D. Kucera: *Informal employment in Latin America: Movements over business cycles and the effects of worker rights*, Instituto Internacional de Estudios Laborales, documento de información DP/145/2003 (Ginebra, OIT, 2003).

a la negociación colectiva son débiles. Por ejemplo, en un estudio de la OCDE sobre la desigualdad en América Latina se llegó a la conclusión de que la desigualdad de los ingresos aumentaba cuando el ejército ocupaba el poder y de que, posteriormente, cuando volvía a instaurarse la democracia, dicha desigualdad no disminuía debido al perdurable daño infligido al movimiento sindical y, por ende, al alcance de la acción social y política a favor de la redistribución¹⁴.

57. Los convenios colectivos derivados de las negociaciones de las partes interesadas tienden a hacer que las condiciones empresariales sean más predecibles y responsables. Eso permite a los empleadores tener un conocimiento más preciso de sus gastos futuros por concepto de mano de obra y de otras condiciones de empleo previstas, por lo menos durante el período de vigencia del convenio. En un sistema en el que hay suficientes informaciones sobre los demás convenios, los empleadores pueden conocer también las condiciones que ofrecen sus competidores. La negociación colectiva hace que el proceso de fijación de salarios resulte más transparente para las partes directamente interesadas y para el gran público. Esto contribuye al incremento de la certeza y la estabilidad, dos factores indispensables para tomar decisiones sólidas en lo que se refiere a las inversiones.

58. Esta puede ser una de las razones por las que los representantes de los empleadores y de los trabajadores del Pakistán se unieron en 2000 bajo los auspicios del Consejo Bilateral de Trabajadores y de Empleadores del Pakistán (Workers' and Employers' Bilateral Council of Pakistan, WEB-COP)¹⁵, cuya misión es superar los conflictos y fomentar medios de cooperación para abordar los problemas laborales en el contexto de la globalización. Tanto trabajadores como empleadores reivindican la creación del Consejo, lo que constituye un signo prometedor de cooperación para superar la aspereza que solía caracterizar a las relaciones laborales en la fase anterior del proceso de industrialización. Esta mejora de las relaciones laborales — a pesar de los muy serios problemas que la industria sigue experimentando — puede atribuirse a una combinación de factores históricos: la educación de la mano de obra, la profesionalización de la administración y de la gestión de los recursos humanos, el papel de fomento y de formación de la Federación de Empleadores de Pakistán, las reacciones más estratégicas del movimiento obrero ante la crisis industrial y, por encima de todo, la voluntad conjunta de recurrir a los procedimientos establecidos en materia de relaciones laborales.

59. Asimismo, el aumento de la participación de los trabajadores en la empresa puede mejorar la calidad de la adopción de decisiones por parte de la dirección. Gracias a la participación laboral, en un ambiente de cooperación, suele ocurrir que un número mayor de personas ponga sus conocimientos y sus capacidades creadoras al servicio de la busca de las mejores soluciones frente a los problemas de ajuste o de innovación. Cuando los trabajadores pueden opinar respecto de la organización del trabajo y la fijación de las condiciones de empleo, es más probable que se respeten y apliquen las condiciones estipuladas en un convenio.

60. La New United Motor Manufacturing, Inc. (NUMMI), una empresa del sector del automóvil de California, Estados Unidos, que pertenece conjuntamente a General Motors (GM) y Toyota y ha logrado gran éxito, ofrece un buen ejemplo de la diferencia que experimenta el rendimiento de una empresa cuando la cooperación reemplaza al enfrentamiento. Las relaciones

¹⁴ J. Robinson: *Where does inequality come from? Ideas and implications for Latin America* (París, Centro de Desarrollo de la OCDE, 2001).

¹⁵ WEBCOP: *Partnership for peace-productivity-prosperity* (Karachi, Skill Development Council, sin fecha).

entre el sindicato y la dirección eran tan malas que, a raíz de la baja productividad de la fábrica y la mala calidad de los automóviles que fabricaba, GM decidió cerrar las instalaciones. A principios del decenio de 1980 Toyota se vinculó a GM y la fábrica volvió a abrir sus puertas. El sistema de fabricación ajustada que adoptó Toyota depende de un elevado nivel de confianza y respeto entre el sindicato y la dirección, un empeño al que unos y otros dedicaron todos sus esfuerzos¹⁶. El sistema hace hincapié en el trabajo en equipo, la seguridad del empleo, la participación del personal y la confianza en sí mismo del trabajador. Ahora, la NUMMI descuella por sus altos niveles de productividad y por la gran calidad de sus automóviles, así como por la gestión sin problemas del cambio. La experiencia de esta empresa muestra el papel importante que desempeñan los sindicatos en la incorporación de nuevos métodos de producción. Asimismo, la NUMMI muestra los beneficios que pueden obtenerse cuando unos inversionistas extranjeros directos trabajan en común con una mano de obra sindicada.

61. En vez de distorsionar el mercado de trabajo, la negociación colectiva puede mejorar el proceso de clarificación y ajuste. En una relación continua de confianza entre trabajadores y empleadores, ninguna de las partes utiliza plenamente su fuerza de mercado para obtener resultados unilaterales. Los sindicatos no llevarían sus exigencias salariales más allá de un punto en el que sus miembros perderían sus empleos. Los empleadores, a su vez, no decidirían recortar los salarios y los empleos tanto cuanto pudieran para que los trabajadores sufragasen íntegramente el costo de un hundimiento de la economía. «Este comportamiento no indica ni una imperfección del mercado ni una benevolencia, sino un uso de las ventajas que conllevan la acción colectiva y la confianza mutua»¹⁷.

Participación, reducción de la pobreza y trabajo decente

62. La OIT ha sido de muchos modos la avanzada de la acción internacional contra la pobreza. El preámbulo de la Constitución de 1919 le confiere el mandato para luchar por la justicia social, y la Declaración de Filadelfia de 1944 afirma que «la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos». Desde 1969, a raíz de la creación del Programa Mundial del Empleo, se ha hecho una labor ingente de investigación acerca de la manera en que las estrategias en materia de empleo pueden contribuir a atender las necesidades básicas y superar la pobreza, lo cual ha contribuido a toda la reflexión ulterior sobre el desarrollo.

63. El debate sobre la Memoria del Director General — titulada *Superar la pobreza mediante el trabajo* — que tuvo lugar durante la 91.ª reunión (2003) de la Conferencia Internacional del Trabajo dio un nuevo impulso a la acción de la OIT en pro de la reducción de la pobreza. La acción encaminada a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los pobres es una parte integrante de los cuatro objetivos estratégicos englobados en la meta de trabajo decente para todos de la OIT:

- *Empleo*. La vía principal para salir de la pobreza es el trabajo y, a tal fin, la economía tiene que generar oportunidades de inversión, desarrollo empresarial, creación de puestos de trabajo y medios de vida sostenibles.

¹⁶ N. Rogovsky y E. Sims: *Corporate success through people: Making international labour standards work for you* (Ginebra, OIT, 2002), págs. 71-74.

¹⁷ W. Sengenberger: *Globalization and social progress: The role and impact of international labour standards* (Bonn, Friedrich-Ebert Stiftung, 2002).

- *Derechos.* Los pobres tienen que obtener el reconocimiento de derechos y respeto. Necesitan representación, organización y participación. Necesitan una buena legislación que se cumpla y que favorezca sus intereses, en vez de oponerse a ellos. Sin derechos, y sin la posibilidad de ejercerlos, los pobres no escapan de la pobreza.
- *Protección.* Las personas que viven en la pobreza están desprotegidas y marginadas. Se han de encontrar formas nuevas de proporcionar una protección social, especialmente a los colectivos vulnerables. Es importante fortalecer la capacidad de las mujeres para renegociar el reparto de las tareas familiares no remuneradas.
- *Diálogo.* Los pobres comprenden la necesidad de negociar y saben que el diálogo es el modo de resolver problemas pacíficamente. Quienes viven en la pobreza pueden beneficiarse de la experiencia de la OIT en materia de negociación, diálogo y solución de conflictos¹⁸.

64. El enfoque de la OIT está en consonancia con el concepto multifacético de la pobreza que desde el decenio de 1990 hasta ahora ha ido forjando la comunidad internacional. Estos enfoques incluyen los conceptos de «carencia de voz» y «carencia de facultad decisoria» como medidas internacionales de pobreza, y esto contribuye a que la reducción de la pobreza quede redefinida conforme a un enfoque de desarrollo y erradicación de la pobreza basado en los derechos. Algunos ejemplos son la «medida de pobreza y capacidad» y el «índice de pobreza humana» publicados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como los informes publicados por el Banco Mundial y el Ministerio de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido¹⁹.

65. En consonancia con este enfoque más amplio de la lucha contra la pobreza, otros protagonistas del sistema multilateral han avanzado en la creación de medios prácticos para poner en aplicación los principios y derechos fundamentales. En 2000 el Banco Mundial adoptó un conjunto de instrumentos en materia de normas fundamentales del trabajo, a fin de orientar las actividades de su personal operativo. La Corporación Financiera Internacional (CFI), vertiente del sector privado del Banco Mundial, impone a sus prestatarios el requisito de que respeten los principios de la prohibición del trabajo infantil y del trabajo forzoso. En la reunión anual de 2003 del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), en Dubai, la CFI anunció que tenía previsto incluir como condiciones normalizadas para sus préstamos el cumplimiento de los dos principios restantes, el de libertad sindical y de asociación y de negociación colectiva, y el de no discriminación. Diecinueve grupos financieros mundiales han adoptado los «Principios del Ecuador», basados en las políticas y orientaciones del Banco Mundial y la CFI en lo que atañe a los efectos ecológicos y sociales de los proyectos de infraestructura financiados por bancos privados²⁰. El Banco Asiático de Desarrollo ha acordado con la OIT fomentar la cooperación para compartir sus conocimientos especializados respectivos, sobre todo en lo que atañe a los principios y derechos fundamentales en el trabajo²¹. Todavía no se ha concluido un acuerdo análogo con el Banco Africano de Desarrollo, pero éste ha comenzado a adoptar iniciativas en ese campo a

¹⁸ OIT: *Superar la pobreza mediante el trabajo*, op. cit., pág. 8.

¹⁹ PNUD: *Informe sobre desarrollo humano 1996: Crecimiento económico y desarrollo humano* (Madrid, Mundi-Prensa, 1996) e *Informe sobre desarrollo humano 1997: Pobreza y desarrollo humano* (Madrid, Mundi-Prensa, 1997); Banco Mundial: *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza* (Madrid, Mundi-Prensa, 2001).

²⁰ Véase www.equator-principles.com.

²¹ Véase OIT: *Cooperación de la OIT con el Banco Asiático de Desarrollo: normas fundamentales del trabajo y actividades del BAD*, documento del Consejo de Administración GB.286/LILS/9 (286.ª reunión, marzo de 2003).

raíz de discusiones que tuvo con la OIT en 2001. El Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (BERF) aprobó en 2003 una política de normas fundamentales del trabajo para orientar sus labores, aunque en ella no están comprendidos los principios de libertad de asociación y sindical y el derecho de negociación colectiva²².

66. Estos acontecimientos constituyen un progreso considerable hacia la realización del objetivo formulado en el párrafo 3 de la Declaración de alentar a otras organizaciones internacionales a que respalden los esfuerzos de los Miembros encaminados a lograr la aplicación efectiva de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Sin embargo, sigue pendiente de respuesta la cuestión de saber cómo han de fomentarse las condiciones necesarias para hacer extensivas la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva a los pobres, la cual hoy en día no disfruta de esos derechos.

67. Al hacer hincapié actualmente en el proceso de estrategia de lucha contra la pobreza (ELP) como elemento central de la planificación de las actividades en pro del desarrollo, la comunidad internacional que despliega esas actividades aspira a que la propiedad de dicho proceso sea de carácter local. A tal fin, es preciso incrementar las capacidades de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para que desempeñen su papel de protagonistas, ya que esto es vital para la participación de los pobres en las políticas destinadas a mejorar su vida. La OIT ha alentado a los gobiernos a que inviten a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a que se asocien plenamente a todas las fases del proceso de ELP.

68. La primera generación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) estuvo dominada por las preocupaciones macroeconómicas en materia de crecimiento y de contribución de la ayuda extranjera al presupuesto nacional, preocupaciones muy comprensibles, pero que constituyen un método poco incisivo de lucha contra la pobreza. Es probable que las actividades de desarrollo concebidas de modo más amplio se centren cada vez más en el gasto social y su atribución como un instrumento al servicio del desarrollo sostenible. En los países en transición y los países en desarrollo se han realizado más progresos en el terreno de las políticas macroeconómicas que en el de las políticas del sector social y de gobernanza del sector público, y está presente la preocupación de que el gasto público en materia de educación y de salud sigue teniendo desproporcionadamente como beneficiarios a los grupos de ingresos altos²³. Lograr que los empleadores y los trabajadores de esos sectores tengan una mayor participación en las decisiones que les conciernen es importante para crear mecanismos de equilibrio de poderes opuestos a la corrupción y para asegurar una mayor transparencia y responsabilidad y una mejor gobernanza.

69. En la nueva política que está trazándose en pro del desarrollo y la reducción de la pobreza, las instituciones más antiguas y que de manera patente ocupan un lugar central en la sociedad civil, tales como las organizaciones de empleadores y de trabajadores, están estudiando cuidadosamente cuál es el

²² Véase *EBRD Environmental Policy*, julio de 2003. Es paradójica la omisión de la libertad sindical y de asociación y del derecho de negociación colectiva, pues todos los países de Europa han ratificado los convenios de la OIT que versan sobre este principio, y una resolución reciente del Parlamento Europeo se refiere a la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y hace un llamamiento a la Comisión Europea para que asegure la aplicación de este principio en todas las actividades que despliegue en pro del desarrollo (resolución del Parlamento Europeo sobre la comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social titulada «Promover las normas fundamentales del trabajo y mejorar la gobernanza social den el contexto de la mundialización»).

²³ FMI y Banco Mundial: *Achieving the MDGs and related outcomes: A framework for monitoring policies and outcomes*, documento de referencia, Comité para el Desarrollo (Comité Ministerial Conjunto de las Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo para la Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo), DC 2003-0003/Add.1, 28 de marzo de 2003.

Recuadro 1.2**Fomento de la libertad sindical y de asociación y de negociación colectiva mediante estrategias de lucha contra la pobreza**

En países tan distintos como la República Unida de Tanzania y Sri Lanka, la OIT está ayudando a fortalecer el papel que los trabajadores y los empleadores desempeñan en la concepción y aplicación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) vinculados a la asistencia financiera del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Este esfuerzo contribuye a la realización del deseo de las instituciones de Bretton Woods de que los programas de lucha contra la pobreza sean «propiedad de cada país» y no algo impuesto desde Washington.

Mediante los coloquios y los programas de formación de la OIT, así como el asesoramiento analítico, se está sensibilizando a un público tanto nacional como internacional acerca de la importancia que revisten la libertad sindical y de asociación, los sindicatos y las organizaciones de empleadores en el desarrollo económico y social. Reunir a empleadores y trabajadores para que deliberen acerca de la lucha contra la pobreza equivale a fomentar el diálogo social en aquellos países en que la comunicación y la colaboración entre los sindicatos y los empleadores no ha sido siempre la norma.

Tanto las organizaciones de trabajadores como las de empleadores están comenzando a ver su función desde una perspectiva más amplia, pues la participación efectiva en las ELP conlleva la concentración en los intereses de todos los trabajadores y todos los empleadores — no sólo los de los miembros de las organizaciones respectivas — y la formación que se proporciona a los trabajadores y a los empleadores refuerza su capacidad para representar a sus miembros actuales y para dirigirse a quienes todavía no lo son.

En algunos casos se han modificado considerablemente las ELP a fin de tener en cuenta los puntos de vista de los empleadores y los trabajadores, así como el Programa de Trabajo Decente de la OIT. Por ejemplo, en Camboya, los borradores iniciales de los DELP no mencionaban para nada la importancia que reviste el empleo en la reducción de la pobreza. Esto cambió considerablemente a partir del momento en que el Gobierno celebró consultas con las organizaciones de empleadores y trabajadores, así como las ONG. En la actualidad, la ELP hace hincapié en la creación de empleos y en los derechos en el trabajo. En Malí la política de empleo se convirtió también en un elemento importante de la ELP a raíz de las consultas celebradas con los copartícipes sociales.

En algunos países, como la República Unida de Tanzania, la OIT inició su participación cuando ya se había adoptado una ELP de ámbito nacional. En semejantes casos, la actividad de la OIT consiste sobre todo en asociar a los trabajadores y empleadores al proceso de aplicación, vigilancia y examen de la estrategia.

Dicho esto, ocurre demasiado a menudo que se haga caso omiso de las organizaciones de trabajadores y empleadores o que éstas participen demasiado tarde en el proceso de ELP. No es fácil lograr que los trabajadores y los empleadores tengan un vínculo más estrecho con los DELP. Cuando las relaciones entre un gobierno y los sindicatos o los empleadores son malas, puede resultar difícil conseguir que se inicie un diálogo. Además, algunos sindicatos se muestran reticentes a estar vinculados a programas que, a su modo de ver, son similares al ajuste estructural aplicado en el pasado.

Sin embargo, es alentador el nivel del consenso que está surgiendo entre los trabajadores y los empleadores en lo que respecta a las ELP. El énfasis que esas estrategias hacen en la creación de empleos, la salud, la educación y la reforma en la agricultura puede traer a la mesa de negociaciones una nueva serie de cuestiones y dar nuevo vigor a los programas de organización y negociación de los interlocutores sociales.

papel óptimo que pueden desempeñar. A veces desconfían de la representatividad de algunas de las nuevas organizaciones de la sociedad civil, y están absortas en los esfuerzos que despliegan para atender sus propios mandatos en situaciones cada más difíciles y recursos mermados. Al mismo tiempo, las instituciones de Bretton Woods están estableciendo amplios mecanismos de evaluación para saber cómo las políticas nacionales y las instituciones están alcanzando los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la ELP. En este proceso están comprendidas la identificación de los grupos que representan a los pobres y la realización de consultas con ellos, a fin de cerciorarse de que participan en la determinación de la política del sector social. Todavía no está claro cuáles son esos grupos, hasta qué punto son comparables de un país a otro, cuán representativos son, o en qué medida las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores estarían en condiciones y dispuestas a colaborar con ellos.

70. En la práctica, muchas organizaciones de trabajadores (y, en menor medida, las asociaciones de empleadores) han establecido vínculos estrechos con ONG que comparten sus preocupaciones respecto de cuestiones como la pobreza, la igualdad y los grupos desfavorecidos²⁴. Ahora bien, es importante no confundir el papel de las ONG (organizaciones que suelen tener un solo tema u objetivo como centro de su actividad y que no pretenden ser representativas) con el de las organizaciones de empleadores y trabajadores. Pueden trabajar de manera complementaria, pero sus objetivos y funciones son enteramente distintas. Incluso en los sitios donde las organizaciones de la sociedad civil están incluidas en el diálogo social nacional (como, por ejemplo, en Irlanda y en Sudáfrica), el papel de negociación colectiva que desempeñan los copartícipes sociales sigue siendo distinto.

71. Cabe adoptar un enfoque doble respecto de las ONG y su participación en la atribución de una voz en cuestiones de desarrollo a la gente pobre. En primer lugar, deberían basarse firmemente en los principios de libertad de asociación y libertad sindical y derecho a la negociación efectiva, pues no hay en el sistema multilateral ningún otro principio comparable que garantice este aspecto de los derechos en el desarrollo. Esto significa que han de examinar no sólo la jurisprudencia de la OIT en la materia, sino también los ejemplos concretos de la manera como se han aplicado esos principios en diferentes circunstancias y sectores económicos. En segundo lugar, es preciso que las organizaciones de empleadores y trabajadores decidan cómo han de vincularse con esas ONG, como parte de su funcionamiento en el nuevo marco del desarrollo, a la vez que conservan su función básica de representación y de prestación de servicios a sus miembros en evolución.

72. Muchas organizaciones de empleadores y de trabajadores están intentando aumentar su número de afiliados y ampliar el alcance de su representación para que queden incluidos los grupos de bajos ingresos, la mano de obra poco calificada, los desfavorecidos y los desempleados. Esto fortalecerá su capacidad para influir en la elaboración de políticas nacionales, y ello en beneficio de los intereses más amplios de todos sus miembros. Las organizaciones de empleadores y trabajadores tienen de hecho un papel decisivo que desempeñar, independientemente de que los trabajadores y los empleadores de los sectores de la economía carentes de organizaciones decidan afiliarse a organizaciones preexistentes o decidan crear nuevas organizaciones. Tienen la opción de dar acogida y prestar servicios a quienes hoy en día no se encuentran amparados por la ley y la práctica de la libertad de asociación y la libertad sindical

²⁴ Véase, por ejemplo, la resolución titulada «Sindicatos, ONG y tripartismo» adoptada por el 17.º Congreso Mundial de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) (Durban, 3 a 7 de abril de 2000) en www.icftu.org/www/spanish/congreso2000/sconres2000_XIII.pdf.

y el derecho de negociación colectiva, o de apoyar la creación de nuevas organizaciones responsables y con una gestión democrática²⁵.

Conclusión

73. En el preámbulo de la Declaración se afirma que «el crecimiento económico es esencial, pero no suficiente, para asegurar la equidad, el progreso social y la erradicación de la pobreza, lo que confirma la necesidad de que la OIT promueva políticas sociales sólidas, la justicia e instituciones democráticas». La libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva — así como otros mecanismos de diálogo que éstos establecen — son los cimientos de un proceso democrático de desarrollo. Un requisito fundamental para el éxito de todo proceso de desarrollo y reducción de la pobreza en una economía mundial cada vez más competitiva es la construcción de un mercado de trabajo dinámico en el que las instituciones que representan a los trabajadores y a los empleadores puedan administrar el cambio y, en colaboración con los gobiernos, abordar las consecuencias sociales dimanantes de la reasignación de inversiones desde los sistemas de producción establecidos a otros nuevos.

²⁵ OIT: *Superar la pobreza mediante el trabajo*, op. cit., pág. 83.

2. De los principios a la práctica: los retos que se plantean

La tasa de ratificación aumenta, pero sigue habiendo obstáculos para el ejercicio de los derechos

74. En muchas partes del mundo y en muchos sectores de la economía se da un hecho alarmante: no se respetan la libertad de asociación ni el derecho a la negociación colectiva. Incluso en los casos en que la legislación reconoce estos derechos, las personas que desean ejercerlos pueden enfrentarse con serias dificultades. En un proceso progresivo de logro de los derechos, el primer paso lo constituye la ratificación de las normas internacionales del trabajo; el segundo, el establecimiento del marco jurídico y administrativo necesario para hacer cumplir los derechos; y el tercero, garantizar el ejercicio de los derechos en la base, potenciando y reforzando a los interlocutores sociales mediante actividades de cooperación técnica y de asesoramiento en materia de políticas. Es indispensable que haya voluntad política para que una sociedad pueda dar todos los pasos de este proceso. Sin embargo, la voluntad política puede flaquear fácilmente si no va respaldada por resultados concretos, tanto institucionales como de procedimiento. En la práctica, no hay una fórmula definida para progresar de un paso a otro y la labor que implican cada uno de estos pasos se duplica en cierta medida.

75. En este amplio contexto de los diferentes medio para dar efecto a los derechos, en este capítulo del presente documento se evalúa la situación en términos de ratificación y de aplicación. Hay que reconocer que la ratificación no se traduce necesariamente en una plena aplicación. Se subrayan ejemplos de situaciones en las que no se respetan estos derechos, descritas sobre la base de informaciones procedentes del mecanismo de control de la OIT correspondientes a los últimos cuatro años, y de informaciones procedentes de otras fuentes. Por último, se examina la situación actual de estos derechos en el caso de varias categorías particulares de trabajadores, y se dan algunos ejemplos recientes de medios prácticos para hacer avances en el proceso de obtenerlos.

Tendencias en materia de ratificación

76. Las tendencias de la tasa de ratificación de ambos convenios registradas desde su adopción a finales de los años cuarenta se indican en el cuadro 2.1. Existe una estrecha relación entre el aumento del número de Miembros de la OIT y el número de ratificaciones. Esto se debe a que en muchos casos, aunque no en todos, las adhesiones a la Organización han ido seguidas de la ratificación de estos convenios. Por ello, es natural que los países en desarrollo constituyan un porcentaje creciente de los Estados que los han ratificado; dentro del grupo de los países en desarrollo, los países africanos registran una alta tasa de ratificación.

Cuadro 2.1. Número de Estados Miembros que han ratificado el Convenio núm. 87 y/o el Convenio núm. 98, desde 1950

Región	1950	1970	1995	2000	Enero de 2004	
					Número	Porcentaje ¹
Africa						
Convenio núm. 87	0	23	32	42	46	87
Convenio núm. 98	0	30	40	51	51	96
Américas						
Convenio núm. 87	1	18	28	30	32	91
Convenio núm. 98	0	18	26	30	30	86
Asia y el Pacífico						
Convenio núm. 87	0	5	8	12	13	46
Convenio núm. 98	0	7	12	15	18	64
Europa ²						
Convenio núm. 87	7	26	43	48	48	96
Convenio núm. 98	2	27	45	48	50	100
Estados árabes ³						
Convenio núm. 87	0	2	3	3	3	27
Convenio núm. 98	0	4	5	5	5	45
Número de Estados Miembros	62	121	173	175	177	

¹ Porcentaje de Estados Miembros en la región. ² Europa incluye Azerbaiyán, Israel, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán. ³ Incluye: Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Arabes Unidos, Iraq, Jordania, Kuwait, Líbano, Omán, Qatar, República Arabe Siria y Yemen.

77. La evolución histórica de la tasa de ratificación refleja una importante voluntad política por parte de los países que han surgido del poder colonial. Muchas de estas naciones ratificaron los convenios poco después de su independencia o, en los casos en que los convenios ya habían sido ratificados por los regímenes coloniales, se comprometieron a adherirse a esos convenios. Poco menos de la mitad de los Estados Miembros de la región de Asia y el Pacífico ha ratificado el Convenio núm. 87 y algo más de la mitad ha ratificado el Convenio núm. 98, frente a niveles de ratificación de entre el 85 y el 98 por ciento en Africa y en las Américas y frente al 100 por ciento en Europa, en el caso del Convenio núm. 98. Cabe señalar que el alto nivel de ratificaciones en Europa se atribuye en parte a la campaña de ratificación de todos los convenios fundamentales realizada desde 1995, que sin duda también ha tenido efectos sobre la tasa de ratificación en Africa. La campaña de ratificación todavía no ha tenido efectos sobre los niveles de ratificación de los Estados árabes.

78. Después de la discusión del informe *Su voz en el trabajo* en 2000, 15 países han ratificado el Convenio núm. 87 y 9 han ratificado el Convenio núm. 98. Durante este período de cuatro años, los siguientes 6 países ratificaron ambos

convenios: Eritrea, Gambia, Guinea Ecuatorial, Kazajstán, Kiribati, y Saint Kitts y Nevis. Nueve países que ya habían ratificado el Convenio núm. 98, ratificaron el Convenio núm. 87: Angola, Bahamas, República Democrática del Congo, Fiji, Jamahiriya Arabe Libia, Papua Nueva Guinea, San Vicente y las Granadinas, República Unida de Tanzania y Zimbabwe. Tres países han ratificado el Convenio núm. 98: Armenia, Mauritania y Nueva Zelanda.

79. Por lo tanto, 18 Estados Miembros no han ratificado ninguno de los dos convenios fundamentales sobre la libertad de asociación: Afganistán, Arabia Saudita, Bahrein, China, República de Corea, El Salvador, Emiratos Arabes Unidos, Estados Unidos, India, República Islámica del Irán, Islas Salomón, República Democrática Popular Lao, Omán, Qatar, Somalia, Tailandia, Vanuatu y Viet Nam. Dieciséis Estados Miembros han ratificado el Convenio núm. 98, pero no el Convenio núm. 87: Armenia, Brasil, Guinea Bissau, Iraq, Jordania, Kenya, Líbano, Malasia, Marruecos, Mauricio, Nepal, Nueva Zelanda, Singapur, Sudán, Uganda y Uzbekistán. Otros 4 países han ratificado el Convenio núm. 87, pero no el Convenio núm. 98: Canadá, Kuwait, México y Myanmar.

80. Si bien el registro de ratificaciones puede ser impresionante en términos numéricos, oculta el hecho de que cerca de la mitad de los trabajadores y empleadores del mundo no goza de protección en virtud de los Convenios núms. 87 y 98, dado que algunos de los países más poblados no han ratificado estos dos convenios fundamentales¹. Entre los países grandes que no han ratificado los convenios cabe citar los siguientes: Brasil, China, Estados Unidos, India y México.

81. En estos países la situación varía mucho de un caso a otro. China mantiene un sistema de sindicato único, bajo el control político del partido gobernante, situación que ha sido criticada en repetidas ocasiones por el mecanismo de control de la OIT. Otros países han indicado que no pueden ratificar esos convenios porque existen divergencias entre esos instrumentos y su legislación y/o prácticas nacionales. Uno de estos países es el Canadá, cuyo Gobierno ha declarado que «continuará examinando la situación ... con las provincias y territorios»². El Brasil está examinando la posibilidad de ratificar el Convenio núm. 87. La India ha indicado que, debido a la situación especial de los funcionarios públicos, actualmente no puede considerar la posibilidad de ratificarlos. Los Estados Unidos no han ratificado ninguno de los dos convenios, pero han afirmado que están comprometidos con el principio fundamental de la libertad sindical y de asociación y con el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva³. La principal dificultad que impide que México ratifique el Convenio núm. 98 se debe a las diferencias que existen entre varias disposiciones de su Constitución y de su legislación nacional y una disposición del Convenio⁴.

82. Por lo que se refiere a las disposiciones de seguimiento de la Declaración relativas a los convenios no ratificados, varios países han señalado que en su Constitución se reconoce el derecho a la libertad de asociación y la libertad sindical y a la negociación colectiva. Entre estos cabe citar los siguientes: Brasil, Canadá, República de Corea, El Salvador, Guinea Bissau, México,

¹ OIT: *Evaluación del Programa InFocus sobre la Promoción de la Declaración*, documento GB.285/PFA/11 del Consejo de Administración, 285.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2002.

² OIT: *Ratificación y promoción de los convenios fundamentales de la OIT*, documento GB.285/LILS/4 del Consejo de Administración, 285.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2002.

³ Véase *Examen de las memorias anuales con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Parte II: Compilación de memorias anuales por la Oficina Internacional del Trabajo*, documento GB.277/3/2 del Consejo de Administración, 277.ª reunión, Ginebra, marzo de 2000, pág. 67.

⁴ Programa InFocus de la OIT sobre la Promoción de la Declaración: *Compilación de memorias anuales por la Oficina Internacional del Trabajo*.

Nepal, Tailandia y Viet Nam. Otros indican que en su legislación laboral se reconoce el principio: Emiratos Arabes Unidos, Iraq, Kenya, República Democrática Popular Lao, Líbano, Malasia, Marruecos, Mauricio, Qatar y Sudán. Otros reconocen el principio, pero señalan que actualmente tienen problemas económicos, políticos o culturales para ponerlos en vigor. Se trata de Bahrein, Emiratos Arabes Unidos, India, Jordania, Kenya, Malasia, Marruecos, Omán, Qatar y Sudán. La mayoría de los países que no han ratificado ninguno de los dos convenios solicita la cooperación técnica de la OIT y recibe a misiones consultivas para ayudarlos a encontrar los problemas que impiden la ratificación, a fin de introducir reformas jurídicas destinadas a promover el principio.

Problemas para dar efecto a los convenios ratificados o a los principios y derechos en que están basados

83. Cabe recordar la realidad básica en este campo. Debido a su activa participación en la búsqueda de estos derechos, los sindicalistas pueden llegar a pagar esta lucha con su libertad e incluso con sus vidas. En 2002, según la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), 213 sindicalistas fueron asesinados en todo el mundo, unos mil fueron heridos u objeto de violencias, 2.562 fueron detenidos, y 89 fueron sentenciados a penas de prisión. Estas cifras no incluyen a muchos más que fueron despedidos o acosados por estar afiliados a un sindicato⁵. Con la trágica excepción de Colombia (véase el recuadro 2.1), el número de sindicalistas que fueron asesinados ha disminuido en los últimos años, pero los casos están repartidos entre más países.

84. Durante el período comprendido entre 2000 y 2003, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia examinó 32 casos individuales relativos al Convenio núm. 87 y 12 casos relativos al Convenio núm. 98. Ello dio como resultado la inclusión de un total de 13 párrafos especiales en su informe, que se refieren principalmente a la falta de aplicación del Convenio núm. 87: Camerún y Venezuela en 2000, Belarús, Colombia, Etiopía, Myanmar y Venezuela en 2001, Etiopía y Venezuela en 2002, y Belarús, Camerún y Myanmar en 2003. Se hizo mención de Zimbabwe en un párrafo especial en 2003 en relación con el Convenio núm. 98. En 2002, Belarús no participó en la labor de la Comisión de la Conferencia, lo cual motivó que se redactara una sección especial en el informe de la Comisión.

85. El Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración recibe las quejas relacionadas con la libertad de asociación y la libertad sindical y la negociación colectiva; su ámbito de aplicación incluye a los países que han ratificado los dos Convenios fundamentales y a los países que no los han ratificado. Desde su creación en 1950, el Comité de Libertad Sindical examinó 2.273 casos hasta junio de 2003. La mitad de ellos procedía de las Américas (el 44 por ciento de América Latina), una cuarta parte de Europa, y aproximadamente un 13 por ciento de Asia y un 13 por ciento de Africa.

86. En el período transcurrido entre la discusión del informe titulado *Su voz en el trabajo* y el momento en que se redactó el presente informe (noviembre de 2000 a noviembre de 2003), el Comité de Libertad Sindical adoptó 273 informes, que cubrían diferentes tipos de quejas en 72 países. Al igual que en años anteriores la mayoría de los informes (159) se referían a la región de las Américas. La segunda región más examinada fue Europa, con 45 informes, 24 de los cuales estaban relacionados con Europa Central y Oriental. Las

⁵ CIOSL: *Informe anual sobre las violaciones de los derechos sindicales 2003* (Bruselas, 2003); ídem: *Boletines en línea de la CIOSL sobre los derechos sindicales*, 10 de junio de 2003, en www.ictu.org.

Recuadro 2.1**La protección de los derechos fundamentales en Colombia**

De acuerdo con fuentes sindicales, 184 sindicalistas fueron asesinados en 2002 en Colombia. Para octubre de 2003, esta cifra ascendía a 62 en lo que iba del año. La gran mayoría de las violaciones de los derechos humanos dirigidas contra sindicatos en Colombia al parecer eran perpetradas por grupos paramilitares, mientras que una minoría de ellas era perpetrada por grupos armados de oposición. La administración pública — en particular los maestros — es uno de los sectores más afectados. En estas circunstancias, la violencia debilita las actividades de los sindicatos y constituye una amenaza para su misma supervivencia.

Durante el período examinado se hicieron repetidos llamamientos para crear una Comisión de Encuesta. Sin embargo, esta medida no contó con suficiente apoyo en el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo.

En junio de 2000, el Consejo de Administración pidió al Director General que nombrara a un Representante Especial para la Cooperación con Colombia, a fin de prestar asistencia y verificar las medidas adoptadas para aplicar las conclusiones de una misión de contactos directos (que tuvo lugar en febrero de 2000), así como las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical. El Representante Especial, Sr. Rafael Albuquerque, ex Secretario de Estado de Trabajo de la República Dominicana, formuló varias recomendaciones entre octubre de 2000 y junio de 2001. En junio de 2001, se pidió a la OIT que preparara un programa especial de cooperación técnica para Colombia. Hasta septiembre de 2002 estuvo abierto en Bogotá un escritorio de la OIT que servía de punto focal para organizar este programa.

El propósito del programa era establecer una base mínima para proteger los derechos fundamentales, desarrollar la libertad sindical y de asociación y promover el diálogo social. Los seis componentes del programa eran los siguientes:

- derechos humanos y derecho a la vida;
- libertad de asociación y libertad sindical y promoción del derecho de organización;
- alentar el desarrollo de la negociación colectiva;
- promover los derechos laborales fundamentales;
- poner en conformidad la legislación con las normas internacionales del trabajo;
- promover el diálogo social.

Con arreglo al primer componente, 47 sindicalistas — algunos de ellos con sus familias — han sido trasladados de Colombia a los Estados Unidos, Alemania y Canadá. Está previsto que otros sindicalistas se

marchen del país en breve. Este componente de la protección de los dirigentes amenazados ha absorbido más de la mitad de los recursos disponibles para el programa especial.

Se está elaborando un programa sobre la libertad de asociación y la libertad sindical. Las quejas más frecuentes se refieren a despidos masivos en la administración pública, medidas antisindicales por parte de empleadores públicos y privados, medidas disuasivas para que los trabajadores no se afilien a sindicatos y denegaciones de autorizaciones para llevar a cabo actividades sindicales. En 2003 fueron despedidos por lo menos 40.000 funcionarios públicos.

Se han llevado a cabo seminarios tripartitos para ayudar a poner en conformidad la legislación nacional con las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. El sector en el que es fundamental que se desarrolle la negociación colectiva es el público. Colombia ratificó el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), pero su aplicación no es efectiva. Por esta razón, hay un interés particular por poner esta legislación en conformidad con el Convenio. Así, se ha puesto en práctica un programa de formación para los jueces y magistrados relacionado con las normas internacionales del trabajo y, en particular, con la libertad sindical.

Es necesario promover una atmósfera de confianza entre los interlocutores sociales y el Gobierno para alentar el diálogo. Los mandantes tripartitos de Colombia han llevado a cabo una serie de actividades para promover la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y se ha previsto celebrar un foro nacional sobre derechos humanos fundamentales y derechos fundamentales en el trabajo. Se han llevado a cabo estudios para analizar las repercusiones económicas que tiene la legislación económica sobre la estabilidad del trabajo, el empleo, la formación y la productividad. Se ha dado apoyo a la Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT, que fue creada recientemente. Dirigentes sindicales de diferentes ámbitos y regiones del país han mejorado sus conocimientos sobre técnicas de diálogo y negociación. Se ha dado apoyo respecto de los aspectos técnicos abarcados por la Comisión de concertación de Políticas Salariales y Laborales.

La sostenibilidad de este programa especial depende de tres factores: la disposición de donantes para contribuir a este tipo de programas; la voluntad política y la capacidad del Gobierno y de otras instituciones para continuarlos; y las condiciones futuras del país y sus perspectivas para encontrar soluciones pacíficas.

regiones de Asia y el Pacífico (35 informes) y Africa (33 informes) registraron en términos generales el mismo nivel anterior. Un informe se refería a los Estados árabes.

87. Durante este período, el Comité de Libertad Sindical clasificó ciertos casos como *graves y urgentes*, es decir, aquellos que han implicado asesinatos o amenazas de muerte, agresiones físicas, despidos de sindicalistas, detenciones de dirigentes y miembros de sindicatos, obstrucción a reuniones y actividades sindicales, medidas disciplinarias a raíz de acciones laborales directas, adopción de leyes que restringen seriamente las actividades de los sindicatos (y de las organizaciones de empleadores), acoso y hostilidad de las autoridades hacia los sindicatos, y la prohibición de establecer sindicatos independientes. Los casos que entraron en una o más de estas categorías en 2000-2003 procedían de Belarús (cinco veces) China, Colombia (cinco veces), Cuba, Djibouti, Ecuador, Etiopía, Guatemala (dos veces), Haití (dos veces), República de Corea, Venezuela (cinco veces) y Zimbabwe (dos veces).

88. En los últimos cuatro años, seis de los casos examinados por el Comité de Libertad Sindical fueron presentados por organizaciones de empleadores. Cuatro de ellos procedían de Europa, uno de Africa y uno de las Américas. En las quejas se alegaban acoso, amenazas, represión y la falta de diálogo con los empleadores por parte del Gobierno (Guatemala); detención ilegal del presidente de la organización de empleadores (Kenya); el recurso a arbitraje obligatorio (Grecia) y las dificultades con que se enfrentaban las organizaciones de empleadores para inscribirse en un registro, participar en negociaciones colectivas y elegir libremente a sus representantes (Bosnia y Herzegovina, la Ex República Yugoslava de Macedonia, y Serbia y Montenegro).

89. El cuadro 2.2 sobre todos los tipos de restricciones examinados por el Comité de Libertad Sindical refleja de manera aproximada los distintos grados de gravedad de las violaciones de los Convenios núms. 87 y 98 o de los principios y derechos inscritos en ellos. Estos datos se presentan a partir de marzo de 2000, conjuntamente con un recordatorio de las cifras correspondientes a la segunda mitad de los años noventa.

Cuadro 2.2. Alegatos examinados por el Comité de Libertad Sindical entre marzo de 2000 y mayo de 2003, por tipo de restricción (en porcentaje)

	Denegación de libertades civiles	Legislación restrictiva	Reglamentos, elecciones y actividades	Creación de organizaciones	Derecho de huelga	Actos de discriminación antisindical	Injerencias	Negociación colectiva
2000	14	7	13	10	14	22	6	14
2001	6	9	5	9	16	27	5	22
2002	10	5	6	15	13	24	6	20
Marzo-mayo de 2003	9	12	11	5	6	33	6	18
Total 2000-2003 ¹	10	8	9	10	13	26	6	19
Africa ²	28	4	6	6	19	17	9	11
Américas ³	8	6	9	9	11	33	5	20
Asia y el Pacífico ⁴	11	6	3	8	17	31	8	17
Europa ⁵	1	19	12	16	13	10	6	22
Marzo de 1995-2000 ⁶	30	6	8	9	9	23	4	11

¹ Abarca 350 alegatos derivados de 210 casos durante un período incompleto de cuatro años. ² Abarca 47 alegatos derivados de 31 casos. ³ Abarca 199 alegatos derivados de 116 casos. ⁴ Abarca 36 alegatos derivados de 24 casos. ⁵ Abarca 68 alegatos derivados de 39 casos. ⁶ Abarca 540 alegatos derivados de 277 casos durante un período completo de cinco años.

Fuente: OIT: *Su voz en el trabajo*, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 88.^a reunión, Ginebra, 2000, gráfico 2.1, pág. 28 y base de datos LIBSYND. Las cifras han sido redondeadas, razón por la cual es posible que el total no sume cien por ciento.

90. ¿Qué factores explican la tendencia al aumento del número de quejas presentadas al Comité de Libertad Sindical? Una razón de carácter general podría ser que la democratización de los regímenes registrada desde los años ochenta en América Latina, África y Europa Central y Oriental permitió que los sindicatos y las nuevas organizaciones de empleadores actuaran y se expresaran libremente tanto en el ámbito nacional como internacional. Sin embargo, la democratización no ha ido lo suficientemente lejos ni lo suficientemente rápido como se esperaba inicialmente. Como lo señaló recientemente el PNUD «el avance de la democratización parece estar bloqueado: muchos países no han logrado consolidar ni afianzar sus primeros pasos hacia la democracia, y muchos están recayendo en regímenes autoritarios»⁶.

91. La segunda razón es que las organizaciones nacionales e internacionales de trabajadores están más alerta y se esfuerzan por defender sus derechos en sectores que anteriormente no estaban organizados o estaban organizados de manera fragmentaria. Además, los conflictos registrados en industrias tradicionalmente bien organizadas que se ven afectadas por presiones económicas y por el cambio estructural, en ocasiones han estado relacionados con cuestiones de derechos y de representación de los intereses. Las restricciones aplicadas en este campo en la administración pública y en las zonas francas de exportación también han pasado a primer plano y se examinan de manera más detallada más abajo.

92. El tercer factor general puede deberse a ciertos aspectos de la globalización. A través de la liberalización de las corrientes de capital, de la desreglamentación de los mercados de trabajo y de la privatización de los servicios públicos, la globalización puede minar el poder que los trabajadores han ejercido tradicionalmente a través de sus organizaciones, que son esencialmente nacionales. Así, cada vez más empleadores están en posición de poder cesar sus inversiones y reubicar su producción o de amenazar con hacerlo. Además, algunos gobiernos en transición y economías en desarrollo todavía miran con malos ojos a los sindicatos y ciertos empleadores parecen hasta jactarse de que están libres de sindicatos.

93. La cuestión de la voluntad política y de las medidas necesarias para introducir en la legislación y en la práctica los cambios necesarios para concretar los derechos es una cuestión compleja. La tendencia a sojuzgar las organizaciones de empleadores y de trabajadores a un partido o a una autoridad, o incluso al poder de una persona, no es monopolio de una región particular. Va de la mano de la pobreza de las instituciones democráticas y de la inestabilidad política y de los esfuerzos para contrarrestar las nuevas fuerzas democráticas alternativas. En algunos casos, el propio impulso hacia la democracia y hacia el pluralismo sindical puede dar pie para que los partidos políticos intenten influir en la creación de organizaciones sindicales. Los medios de influencia van desde medidas para alentar o promover organizaciones alternativas hasta métodos invasivos tales como injerencias en las reuniones o en los locales, y acciones más duras, tales como el acoso o el encarcelamiento de los dirigentes sindicales.

94. La relación entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores y la esfera política es importante; también se trata de una relación delicada. Esto es cierto en todos los países, trátense de países industrializados, en desarrollo o en transición. En algunos casos, los sindicatos aportan fuerza para respaldar el liderazgo político, mientras que en otros, desempeñan un importante papel de oposición. Además de las posturas adoptadas por las

⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Informe sobre desarrollo humano 2002: profundizar la democracia en un mundo fragmentado* (Nueva York y Oxford, Oxford University Press, 2002), pág. 13.

Recuadro 2.2**La lucha por los derechos: Belarús**

Los problemas de libertad de asociación y libertad sindical de Belarús se deben a dos cuestiones típicas de las sociedades poscomunistas que están en las primeras fases de transición: la renuencia a tolerar sindicatos nuevos e independientes y la posibilidad de que los sindicatos tradicionales se conviertan en un centro de oposición política cuando las otras vías estén bloqueadas. El Consejo de Administración de la OIT nombró en noviembre de 2003 a una Comisión de Encuesta para que examinara las quejas por violaciones de la libertad sindical en Belarús, de acuerdo con alegatos según los cuales, entre otras cosas, el Estado tomó el control de la organización sindical. El informe de la Comisión, previsto para una fecha ulterior en 2004, sin duda, arrojará más luz sobre la situación de ese país.

Las violaciones persistentes del derecho de libertad sindical en Belarús empezaron a mediados de los años noventa, poco después de la elección del Presidente Alexander Lukashenko en 1994, y se consideran como parte de una conducta más general de acoso sistemático y de abusos de los derechos humanos.

En la OIT, el Gobierno de Belarús ha recibido críticas en varias ocasiones por la adopción de medidas y de leyes que van en contra del Convenio núm. 87. El informe de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo incluyó en dos ocasiones un párrafo especial sobre Belarús (2001 y 2003). En ellos se señalaban las restricciones del derecho de los trabajadores y de los empleadores de crear sus propias organizaciones libremente y la injerencia del Gobierno en las cuestiones sindicales, y se pedía a Belarús que adoptara las medidas necesarias para corregir esta situación.

organizaciones en materia de política, esto puede observarse en el sindicato y entre los dirigentes políticos. Los dirigentes sindicales pueden pasar a ocupar cargos políticos que van desde ministro de trabajo hasta primer ministro o presidente. Los países de Europa Central y Oriental en los que prominentes sindicalistas han pasado a ocupar cargos de dirigentes políticos incluyen Rumania, República Checa, Estonia y, obviamente, Polonia. En Ucrania, el jefe de la organización de empleadores ha ocupado el cargo de primer ministro, y los principales dirigentes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores son miembros del Parlamento. Otro ejemplo reciente es el de un popular sindicalista que ha llegado a ocupar el cargo de presidente en el Brasil.

95. Los sindicatos tienen derecho a actuar sobre cuestiones económicas y políticas. De conformidad con los principios de la OIT, sin embargo, cuando un sindicato tiene participación en relaciones o acciones políticas acordes con la legislación y la práctica nacionales y las decisiones de los miembros del sindicato, estas acciones no deberían comprometer la continuidad del movimiento sindical ni sus funciones sociales o económicas. Los gobiernos no deberían tratar de transformar a los sindicatos en un instrumento para alcanzar sus objetivos políticos⁷; a su vez, los sindicatos tampoco deberían promover principalmente objetivos políticos. Según lo previsto en el artículo 8 del Convenio núm. 87, los sindicatos deberían respetar la legislación del país, pero esa legislación no debería afectar la libertad sindical. Algunos ejemplos recientes demuestran que esto no siempre resulta fácil de concretar en la práctica.

⁷ Véase OIT, *La libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, cuarta edición (revisada) (Ginebra, 1996, párrafos 449-458).

96. Al tratar de alcanzar sus intereses en materia de trabajo, social y económica, los sindicatos seguirán desempeñando un papel político, que puede o no coincidir con los intereses del gobierno de turno. Los procesos democráticos normales deberían permitir que tanto los empleadores como los trabajadores expresen sus opiniones y defiendan sus intereses dentro de los límites de la ley. En democracia, usualmente el equilibrio que existe entre esos intereses evoluciona con el tiempo. En los países con un gobierno autoritario en los que la ley se aplica de manera selectiva, raras veces se logran soluciones aceptadas por sectores amplios de la población.

97. La reforma de la legislación laboral es el primer paso para introducir y reforzar el marco legislativo y su cumplimiento, no sólo para garantizar la independencia de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, sino también para proporcionar a los demás las condiciones necesarias para poner en práctica este principio y derecho. Es instructivo examinar hasta qué punto los interlocutores sociales han sido potenciados para reclamar y garantizar sus derechos en sectores particulares que han experimentado dificultades para organizarse, pues esto permite apreciar todo lo que se puede obtener incluso en situaciones restrictivas. Estos sectores se examinarán más abajo.

98. Es alentador que un número creciente de países se dirija a la OIT para pedir asesoramiento y asistencia sobre las maneras de alcanzar el equilibrio necesario entre distintas preocupaciones. Regularmente se pide a la OIT que

Recuadro 2.3

Cambios legislativos en la República Islámica del Irán

En la República Islámica del Irán, tras la revolución que derrocó al Sha, el movimiento sindical se desarrolló en torno a los consejos de los trabajadores establecidos en varias empresas. En 1985, se adoptó una ley para reglamentar el establecimiento de esos consejos. El Código de Trabajo de 1991 preveía tres tipos alternativos de representación de los trabajadores: los consejos de trabajadores, los sindicatos y los representantes elegidos de los trabajadores.

Durante la reunión de 2002 de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Gobierno de Irán pidió a la Oficina que examinara la legislación laboral del país para determinar su conformidad con las normas y principios de libertad sindical. En 2002-2003 se enviaron dos misiones consultivas para evaluar la legislación y la práctica vigentes y brindar orientación sobre un marco dentro del cual los trabajadores y los asalariados tendrían libertad para crear organizaciones independientes de trabajadores y de empleadores y afiliarse libremente a ellas.

Se redactaron enmiendas de la legislación laboral a fin de establecer el marco dentro del cual podrían ejercerse plenamente la libertad de asociación y la libertad sindical y la negociación colectiva. En ellas se conservan los consejos de trabajadores y los representantes de los trabajadores en la empresa, y se permite al mismo tiempo el pluralismo sindical. Los sindicatos son designados como el órgano representativo con derechos de negociación colectiva, mientras que los consejos de trabajadores tendrán funciones claramente definidas que complementan, pero que no reemplazan, la función de los sindicatos. Los representantes de los trabajadores también podrían ser elegidos si no existen sindicatos o consejos de trabajadores en el lugar de trabajo.

Las enmiendas propuestas cuentan con la aprobación del Consejo de Ministros para ser presentadas ante el Parlamento. El Ministerio de Trabajo ha iniciado consultas al respecto con los interlocutores sociales. El Gobierno se ha comprometido a seguir cooperando con la OIT a fin de preparar reglamentos marco específicos para aplicar estas enmiendas una vez que sean adoptadas.

La OIT se compromete a prestar asistencia al Gobierno para garantizar que todos los trabajadores de Irán puedan elegir libremente la organización que represente sus intereses en cuestiones de trabajo.

examine problemas relacionados con la falta de respeto de la libertad sindical, incluidos los delicados aspectos políticos de este tema. Su labor puede constituir una eficaz fuerza de cambio y, usualmente, el punto de partida de este proceso es una reforma de la legislación laboral (véase el recuadro 2.3).

Colectivos de trabajadores que se enfrentan a obstáculos para poder organizarse

99. En el año 2000 se destacaba en *Su voz en el trabajo* toda una serie de categorías de trabajadores que se enfrentaban a desafíos especiales en el ámbito de la libertad sindical y del derecho a la negociación colectiva: los trabajadores del sector público, de las zonas francas industriales, de la agricultura, los trabajadores migrantes, los trabajadores domésticos y, en términos más generales, los de la economía informal⁸. En los casos en que estos trabajadores son capaces de disfrutar de la libertad sindical y de negociar colectivamente, ello también supone un paso adelante para la mujer, que tiende a estar representada de manera desproporcionada en estas categorías. Al mismo tiempo, abordar cuestiones relativas al derecho de sindicación de los trabajadores agrícolas y de los trabajadores migrantes, entre otros, significa a menudo ocuparse de los trabajadores de la economía informal.

Trabajadores del sector público

100. Según una estimación hecha en 2003, hay unos 435 millones de personas empleadas en el sector público en todo el mundo⁹ ejerciendo funciones que van desde la administración del Estado a los servicios de lucha contra incendios, la enseñanza y la salud. Hasta los años ochenta, el empleo en el sector público creció tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. En el mundo industrializado, esta expansión fue un factor de crecimiento económico, en un contexto en el que el sector público se convertía en el principal proveedor de servicios sociales. En los países en desarrollo, el sector público atrajo a un número creciente de jóvenes con un alto nivel de formación y llegó a representar una proporción relativamente elevada del volumen total de empleo asalariado. En los antiguos países comunistas, el empleo público comprendía amplias secciones de los sectores industrial y de servicios. En algunos países, las políticas de fomento del empleo en el sector público comprendían iniciativas encaminadas a superar los problemas de la desigualdad, las que dieron origen a programas de acción positiva y a otras estrategias innovadoras en materia de recursos humanos.

101. Sin embargo, en los últimos 25 años se han producido cambios sustanciales en la estructura del empleo del sector público y en las actitudes hacia dicho sector. Aun cuando esta evolución difiere según los países, la tendencia general mundial se ha orientado hacia las reformas, las reducciones de personal, la subcontratación de funciones y la privatización. Por ejemplo, en 2001 la OIT estimó que en el sector público en el ámbito mundial se habían perdido 15 millones de puestos de trabajo nada más que en los dos años precedentes¹⁰.

102. Estas tendencias traducen las fuertes presiones que se han ejercido para reducir el gasto y la deuda pública, tanto en los países desarrollados

⁸ *Su voz en el trabajo*, op. cit., págs. 33 y 34.

⁹ M. Hammouya: *Statistiques de l'emploi public 1995-2000*. Informe presentado a la Reunión paritaria sobre la incidencia de la descentralización y la privatización en los servicios municipales, Ginebra, 15-19 de octubre de 2001.

¹⁰ *Ibid.*

como en los países en desarrollo, y también en los países de Europa Central y Oriental en transición hacia la economía de mercado. Hasta cierto punto, dichos esfuerzos forman parte de un movimiento más amplio encaminado a mejorar la eficacia y el rendimiento de las actividades financiadas por el Estado, es decir, por los contribuyentes. Pero en este movimiento también se han ejercido fuertes influencias, especialmente de parte de la comunidad financiera internacional, a favor de soluciones centradas en el sector privado. De ahí que los trabajadores del sector público se vean confrontados cada vez más a la incertidumbre por lo que se refiere a sus perspectivas de empleo, salarios y condiciones de trabajo. También son objeto de la crítica implícita — y muchas veces explícita — de quienes han hecho de la privatización su credo.

103. Esta transformación y, lo que es aún más importante, la forma en que la misma se está desarrollando han afectado a las organizaciones representativas de los trabajadores del sector público e incidido en sus relaciones con los empleadores. Cuando las remuneraciones y las condiciones de trabajo no mejoran o se deterioran de una forma que los trabajadores del servicio público consideran arbitraria, inclusive cuando se imponen soluciones sin discusión o negociación previa, las organizaciones de los trabajadores del sector público tienden a desmoralizarse o radicalizarse, o ambas cosas a la vez. Esto ocurre sobre todo cuando las restricciones a los derechos de sindicación y de negociación se aplican en un contexto de deterioro de las condiciones de esos trabajadores. En muchos países, tales circunstancias han socavado, y a veces destruido, la ética de servicio público que motivaba a los trabajadores del sector y que ofrecía un conjunto de valores compartidos con los empleadores, lo que favorecía la cooperación sobre los conflictos. Además, cuando el empleador es el Estado y las medidas de restricción de los derechos de los trabajadores son percibidas como consecuencia de la política económica o de decisiones en otros ámbitos, las divergencias tienden a politizarse.

104. Al mismo tiempo, el compromiso de la comunidad internacional de luchar contra la pobreza ha puesto de relieve la necesidad de ofrecer más y mejores servicios públicos, en particular de atención sanitaria y educación, a un número mayor de personas. Esto, sumado al papel fundamental que cumplen los servicios de urgencia en situaciones de catástrofe, amenazas contra la seguridad e incluso actos de terrorismo, realza la importancia de que en el sector público haya buenas condiciones de trabajo y relaciones laborales adecuadas. Ello depende de que los trabajadores puedan participar en el proceso de cambio y de que tengan la seguridad de que podrán defender sus intereses satisfactoriamente. El motor de este proceso es el diálogo social basado en el respeto de los derechos de sindicación y de negociación colectiva.

105. Es en este contexto que debería examinarse la evolución de la situación en cuanto a la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva en el sector público. Como se indicó en el informe global *Su voz en el trabajo*, hace cuatro años, los trabajadores del sector público se cuentan entre quienes sufren con mayor frecuencia restricciones del derecho de organización y de negociación colectiva¹¹.

106. El Convenio núm. 87 se aplica a todos los trabajadores, sin distinción; no obstante, sus disposiciones permiten que las autoridades nacionales hagan excepciones en relación con las fuerzas armadas y la policía. El Convenio núm. 98 también deja a discreción de las autoridades nacionales la decisión en cuanto al grado en que las garantías que contiene se han de

¹¹ *Su voz en el trabajo*, op. cit., párrafo 75.

aplicar a las fuerzas armadas y la policía. Aunque el Convenio núm. 98 «no trata de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado», su texto precisa que, refiriéndose a estos funcionarios, el Convenio «no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto». En 1978, la OIT adoptó el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151). Dicho instrumento garantiza el derecho de sindicación «a todas las personas empleadas por la administración pública, en la medida en que no les sean aplicables disposiciones más favorables de otros convenios internacionales del trabajo». En particular, este Convenio estipula que los empleados públicos gozarán de protección contra todo acto de discriminación antisindical, y participarán en la adopción de las decisiones que les afecten. En diciembre de 2003, 42 países habían ratificado el Convenio núm. 151.

107. En numerosas ocasiones, inclusive durante los últimos cuatro años, los órganos de control de la OIT se han referido a casos de denegación de derechos a los trabajadores del sector público. Un problema frecuente se refiere a la legislación en materia de negociación colectiva o de sindicación, que clasifica a todos o a casi todos los trabajadores del sector público en la categoría de personas ocupadas de la administración del Estado. Tal condición está expresamente estipulada en disposiciones específicas o se deduce por interpretación de una terminología jurídica demasiado amplia. Desde 1999 la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha subrayado los problemas que se plantean al respecto en más de 20 países. Otro obstáculo es el requisito que condiciona la constitución de un sindicato a la obtención de una autorización previa a tal efecto. Las restricciones en vigor afectan más a algunos grupos de trabajadores del sector público que a otros. Por ejemplo, en algunos países industrializados, el personal de los servicios de lucha contra incendios tropieza con muchos obstáculos para ejercer sus derechos de sindicación y negociación colectiva.

108. Algunas de las quejas examinadas en los últimos años por el Comité de Libertad Sindical en relación con los trabajadores del sector público se refieren a las limitaciones impuestas al derecho de sindicación y de huelga de los trabajadores de los sectores de la salud y la educación del Canadá, así como a la legislación que define los derechos de los empleados del servicio público en el Japón y la República de Corea. Aun cuando en estos dos últimos países se han registrado algunos progresos encaminados a modificar la legislación, a fines de 2003 los trabajadores del sector público no disfrutaban aún de las garantías jurídicas necesarias para ejercer sus derechos. Entre los casos recientes de mejoras en este campo se incluye a Kenya, donde el Sindicato del Servicio Civil pudo inscribirse tras la celebración de un seminario organizado por la OIT sobre los Convenios núms. 87 y 98; también cabe citar a Burundi, que en 2002 adoptó una legislación que resuelve la mayoría de los problemas señalados en su momento por los órganos de control de la OIT. En este período, Portugal ha adoptado una ley que reconoce a la policía el derecho de sindicación.

109. El grado en que las dificultades jurídicas constituyen un problema para los trabajadores del sector público es uno de los temas del actual programa de trabajo de la Internacional de Servicios Públicos (ISP), federación mundial de los sindicatos de trabajadores del sector público. En su Congreso Mundial de septiembre de 2002, la ISP adoptó un programa de acción centrado en la obtención del reconocimiento de los derechos de los trabajadores. Entre otros aspectos, el programa da prioridad al logro de los siguientes resultados: aumento del número de trabajadores habilitados para ejercer sus derechos, mejora de los niveles de ratificación de los convenios de la OIT, información de los trabajadores del sector público acerca de los mecanismos de supervisión de la OIT y aumento del número de quejas presentadas a la OIT por los sindicatos del sector público.

110. Ahora bien, las disposiciones legislativas no son el único obstáculo que se opone a la organización del sector público. En los países en desarrollo, muchos trabajadores de este sector están insuficientemente remunerados, y sus salarios se pagan a veces con meses de retraso. A raíz de esta situación, una parte de los trabajadores tiene dos y a veces más empleos o ejercen una actividad generadora de ingresos paralela. La extensión de la subcontratación y del trabajo precario en el sector público también puede redundar negativamente en los niveles de afiliación sindical. En tales circunstancias, se hace cada vez más difícil establecer una línea divisoria clara entre las economías formal e informal. En algunos países desarrollados, la escasez de trabajadores en el sector público ha estimulado el aumento de la inmigración, especialmente entre el personal de enfermería y otras categorías de trabajadores de la salud. Si bien es cierto que la organización de los trabajadores migrantes puede resultar difícil (véase más adelante la sección relativa a los trabajadores migrantes), las organizaciones sindicales internacionales y nacionales han establecido nexos con el fin de facilitar este proceso. Por ejemplo, la ISP está colaborando con organizaciones de personal de enfermería en Filipinas, los Países Bajos y el Reino Unido.

111. La cuestión de la reforma del sector público también podría convertirse en un eje de coordinación de las actividades sindicales del sector. En varias localidades, los sindicatos han estado planificando y poniendo en práctica los cambios. Por ejemplo, en el estado de Nueva York, Estados Unidos, se constituyeron unos comités integrados por los trabajadores y la dirección de los servicios para contribuir a la puesta en práctica de los programas de reestructuración; en Malung, Suecia, los cambios fueron formulados por los sindicatos¹². Algunas veces, tales esfuerzos redundan en mejoras de las condiciones de los trabajadores. En Malí, por ejemplo, una iniciativa de reforma del sistema judicial encaminada a prevenir la corrupción incluyó la negociación de incrementos salariales para los funcionarios públicos que prestan servicio en el sistema judicial¹³. En Noruega y Sudáfrica, las reformas dieron mejores resultados luego de que se organizaran actividades de negociación y consulta¹⁴.

112. Por consiguiente, la OIT, en conjunto con sus mandantes, se está esforzando por potenciar el papel que el diálogo social ha de cumplir en la reforma del sector público. En enero de 2003, la OIT celebró una «Reunión sobre los servicios públicos de urgencia: el diálogo social en un medio en constante evolución». En las directrices adoptadas por esta Reunión se hizo hincapié en la importancia de los servicios públicos de urgencia y se hizo un llamamiento para ampliar el diálogo social basado en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Por otra parte, la OIT está preparando materiales didácticos y de formación en materia de diálogo social y de reforma del sector público, que incluye los servicios de salud. Esta actividad comprende la compilación de estudios de caso relativos, por ejemplo, al Brasil, Bulgaria, Ghana y Uganda.

113. No obstante, algunos de los enfoques aplicados por otros organismos internacionales en lo que atañe al sector público parecen ir contra el objetivo de reforzar el diálogo social y el derecho de negociación colectiva. Por

¹² Internacional de Servicios Públicos (ISP): *Public services work! Information, insights and ideas for our future* (septiembre de 2003).

¹³ Programme Décennal de Développement de la Justice (PRODEJ). Véase el sitio www.justicemali.org.

¹⁴ T. Olsen: *Best practice in social dialogue in public service reform: A case study of the Norwegian Agency for Development Co-operation (NORAD)*. Documento de trabajo núm. 191 del Programa de Actividades Sectoriales (Ginebra, OIT, 2002); B. Mgijima: *Best practice in social dialogue in public service emergency services in South Africa*. Documento de trabajo núm. 192 del Programa de Actividades Sectoriales (Ginebra, OIT, 2003).

ejemplo, en los «puntos de referencia indicativos» de la iniciativa «Educa-ción para Todos» del Banco Mundial se preconiza que el sueldo anual me-dio de los docentes sea en 2015 igual a 3,5 veces el PNB por habitante¹⁵, propuesta que podría restringir la capacidad del personal docente para ne-gociar colectivamente. En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2004*, figu-ran afirmaciones según las cuales hay maestros que llegan a trabajar ebrios, practican castigos físicos o simplemente no hacen nada en su trabajo, y par-teras que golpean a las pacientes¹⁶. Las observaciones de esta índole contri-buyen muy poco a incorporar al debate a quienes tendrán a su cargo, en muchos casos, la puesta en práctica de las reformas del servicio público.

114. Hay muchos ejemplos de cambios que han dado lugar a conflictos cuando las personas afectadas consideraron que no habían sido debida-mente consultadas. En Chile, los empleados municipales y empleados públi-cos llevaron a cabo una huelga a escala nacional para protestar contra la aplicación de un artículo de la Constitución que otorga a los alcaldes amplios poderes para privatizar servicios¹⁷, decisión que no fue objeto de negociacio-nes previas. En diciembre de 2003, la imposición de restricciones presupues-tarias al servicio exterior de Francia dio lugar a la primera huelga en la historia de los funcionarios ministeriales y el personal diplomático francés en el extranjero.

115. Habida cuenta de que el bienestar y la viabilidad a largo plazo de la so-ciedad y de los países dependen de quienes han de ocuparse de la salud y la educación, es importante que los trabajadores del sector público contribu-yan a la definición de una perspectiva más amplia sobre el futuro de estos servicios nacionales fundamentales. La capacidad que tengan para hacerlo dependerá estrechamente del ejercicio de los derechos de sindicación y de negociación colectiva. Cuando los trabajadores recuperan los derechos de negociación, como ocurrió con el personal docente del estado de Nuevo México, Estados Unidos, en 2003¹⁸, el resultado puede ser un mayor com-promiso de la fuerza de trabajo, que reconoce que tiene más que ganar en su lugar de trabajo y en la comunidad.

Trabajadores agrícolas

116. Cerca de la mitad de la fuerza de trabajo mundial está ocupada en la agricultura, que sigue siendo la mayor fuente de empleo en Africa y en gran parte de Asia. En Africa el crecimiento de la fuerza de trabajo implica que el número de personas ocupadas en la agricultura está aumentando, si bien su proporción en el empleo total ha disminuido en los últimos años¹⁹. En los países que están experimentando una rápida transformación económica, como China, los trabajadores entran o salen del sector agrícola en función de las oportunidades de empleo en otros sectores. En todo el mundo el nú-mero de personas cuya subsistencia depende de la agricultura rebasa am-pliamente el número de quienes trabajan directamente en las explotaciones agrícolas. En 2001 había 1.330 millones de personas ocupadas en la agricul-

¹⁵ Comité para el Desarrollo FMI/Banco Mundial: *Informe de situación y próximos pasos cruciales para el refuerzo de las iniciativas relativas a la educación para todos, la salud, el VIH/SIDA, y el abastecimiento de agua y saneamiento*. Documento DC2003-0004, 27 de marzo de 2003, página 7.

¹⁶ Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2004: Hacer que los servicios funcionen para los pobres* (Banco Mundial y Mundi Prensa Libros S.A., 2004).

¹⁷ ISP: «Chile: ASEMUCH y ANEF hacen huelga», en *Flash Interamericano*, mayo de 2003, en la direc-ción www.world-psi.org/psi.nsf/publicationses?openpage (clic en Flash Interamericano).

¹⁸ L. Fine Goldstein: «Collective bargaining gets new life in New Mexico», en *Education Week* (Washing-ton, 17 de marzo de 2003).

¹⁹ OIT: *Tendencias mundiales del empleo* (Ginebra, 2003), pág. 82.

tura mundial, pero el número total que dependía de este sector se acercaba a 2.580 millones, es decir, el 42 por ciento de la población total²⁰.

117. Los trabajadores agrícolas se encuentran en una gran variedad de modalidades de empleo, que van desde los trabajadores asalariados a los arrendatarios, los aparceros y los pequeños agricultores que trabajan por sí mismos sus explotaciones²¹. Los asalariados representan aproximadamente el 40 por ciento de las personas ocupadas en el trabajo agrícola. Cerca del 70 por ciento de la fuerza de trabajo infantil mundial está ocupada en la agricultura²², y las distintas formas de trabajo forzoso en este sector se siguen practicando en algunas partes del mundo²³. Las condiciones de trabajo difíciles, las bajas remuneraciones y los actos de violencia y acoso, inclusive de acoso sexual, son muy corrientes en el trabajo agrícola. A pesar de que en algunos casos se ha registrado un aumento de los ingresos a raíz de las nuevas oportunidades de exportación, la expansión del comercio mundial de productos agrícolas no ha logrado traducirse en una mejora de condiciones de vida para la mayoría de las personas que están ocupadas en este sector en el mundo en desarrollo. Por el contrario, la persistencia del alto nivel de los subsidios y de otros mecanismos de protección que se practican en los países desarrollados han hecho que para muchas de las personas que trabajan en la agricultura en los países en desarrollo sea muy difícil escapar de la pobreza.

118. Como se señaló hace cuatro años en *Su voz en el trabajo*, es muy frecuente que a los trabajadores agrícolas y los trabajadores rurales se les siga denegando el derecho de sindicación y de negociación colectiva, ya sea por medio de disposiciones legislativas o mediante barreras prácticas. Tal situación persiste a pesar de que el reconocimiento de la necesidad de proteger los derechos de quienes trabajan en la agricultura se remonta a 1921, cuando los Estados Miembros de la OIT adoptaron el Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11), en virtud del cual todas las personas ocupadas en la agricultura deberían tener los mismos derechos «de asociación y de coalición» que los trabajadores de la industria. Transcurrieron 27 años antes de que la OIT adoptara el Convenio núm. 87, cuyas disposiciones se aplican a todos los trabajadores, sin distinción, si bien se permite que las autoridades nacionales apliquen excepciones en lo que atañe a las fuerzas armadas y a la policía. La libertad sindical y de asociación de todos los trabajadores rurales, incluidos los pequeños propietarios, arrendatarios y aparceros, está específicamente prevista en el Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141), adoptado en 1975 para reconocer la importancia de que las organizaciones de los trabajadores rurales participen en la reforma agraria.

119. El proceso de ratificación del Convenio núm. 11 perdió vigor y en la práctica se estancó en el curso de los últimos 20 años, con un total de 121 ratificaciones a octubre de 2003, frente a 142 ratificaciones del Convenio núm. 87. No obstante, valga señalar que el Brasil, China y la India (países que cuentan con una importante población agrícola) han ratificado el Convenio núm. 11, pero no el Convenio núm. 87. En total, 38 países han ratificado el Convenio núm. 141, inclusive el Brasil y la India, pero no China.

²⁰ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO): base de datos FAOSTAT, en la dirección www.fao.org.

²¹ Para más detalles sobre esta cuestión, véase OIT: *Agricultura sostenible en una economía globalizada*. Informe para el debate de la Reunión tripartita sobre el logro de un desarrollo agrícola sostenible mediante la modernización de la agricultura y el empleo en una economía mundializada, Ginebra, 2000.

²² OIT: *Un futuro sin trabajo infantil*. Informe global con arreglo al seguimiento de la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra, 2002, pág. xi.

²³ OIT: *Alto al trabajo forzoso*. Informe global con arreglo al seguimiento de la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra, 2001.

120. Aun cuando los convenios de la OIT estipulan que todos los trabajadores han de ejercer los mismos derechos, el obstáculo jurídico más corriente con que tropieza la sindicación en el sector agrícola sigue siendo la exclusión total o parcial de los trabajadores agrícolas de la legislación que garantiza el derecho a la libertad sindical y la negociación colectiva.

121. Entre los países donde se aplican exclusiones de esta índole figuran Bangladesh, cuya ordenanza sobre las relaciones laborales de 1969 se aplica única y exclusivamente a las empresas agrícolas de gran escala y organizadas, Bolivia, donde los trabajadores agrícolas están excluidos de la Ley General del Trabajo de 1942 y no tienen derecho a negociar colectivamente, y el Canadá, país cuyas provincias de Alberta, Nuevo Brunswick y Ontario excluían hasta fecha reciente a los trabajadores agrícolas y horticultores de la legislación en materia de relaciones laborales. El Gobierno de Bolivia ha pedido la asistencia técnica de la OIT a fin de poner su legislación nacional en conformidad con las normas de la OIT. Dando curso a una decisión adoptada por el Tribunal Supremo del Canadá, en diciembre de 2001, que calificó de inconstitucional la exclusión de los trabajadores agrícolas de Ontario, esta provincia promulgó una legislación (la ley sobre protección de los trabajadores agrícolas, de 2002) que permite que los trabajadores agrícolas constituyan asociaciones profesionales. No obstante, la nueva ley no garantiza explícitamente los derechos sindicales y de negociación colectiva.

122. En Marruecos los sindicatos nacionales afirman que la ley sindical de 1957 no garantiza suficientemente el derecho de sindicación en la agricultura. En el Pakistán la ordenanza sobre relaciones laborales, de 2002, no incluye el sector agrícola; en Sri Lanka, según indica el Sindicato de Trabajadores de Lanka Jathika, la gran mayoría de los trabajadores agrícolas son pequeños agricultores que explotan micropropiedades dispersas, aparceros y campesinos sin tierra, todos los cuales, en virtud de su condición, no quedan amparados por la legislación laboral.

123. De la situación descrita se desprende claramente que, incluso cuando el sector agrícola no queda específicamente excluido de la legislación laboral, la naturaleza informal o de pequeña escala de gran parte del trabajo agrícola, sobre todo en los países en desarrollo, implica que los derechos de los trabajadores agrícolas no son siempre protegidos jurídicamente. En algunos países la legislación que garantiza el derecho de sindicación no se aplica a las pequeñas empresas, mientras que en otros no abarca el trabajo ocasional. En Costa Rica, por ejemplo, las empresas agrícolas y ganaderas que emplean sistemáticamente menos de cinco trabajadores estaban hasta hace poco excluidas del ámbito de aplicación del Código de Trabajo. A raíz de una sentencia de la Corte Suprema que estableció la inconstitucionalidad de tal exclusión, el Código de Trabajo fue modificado en su edición de marzo de 2001²⁴. En el Ecuador, para constituir una organización de trabajadores se exige un mínimo de 30 trabajadores. Es por ello que las grandes plantaciones son a veces subdivididas en unidades de 29 trabajadores, según indica la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA).

124. Otro problema se refiere al requisito, exigido en algunos países, de que los sindicatos han de representar al menos a la mitad de la fuerza de trabajo de una empresa o unidad de negociación a fin de ser reconocidos o poder

²⁴ La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones tomó nota con interés de que en la edición del Código del Trabajo de marzo de 2001 se reconoce explícitamente que la disposición de exclusión ha sido declarada inconstitucional por la Corte Suprema. Véase OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. Informe III (Parte 1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra, 2003, pág. 271 (en adelante será citado como *Informe de la Comisión de Expertos*, 2003).

negociar colectivamente. Esta disposición limita el alcance de la negociación colectiva en todos los sectores de la economía. En efecto, es particularmente difícil para los sindicatos captar porcentajes de ese orden de trabajadores agrícolas, habida cuenta de que el empleo estacional puede implicar que los trabajadores se desplacen de un puesto de trabajo a otro, y no necesariamente en la misma localidad. Entre los países que aplican este tipo de restricciones figuran la República Dominicana, Ecuador, Fiji, Jamaica²⁵, Líbano, Perú, Swazilandia, Uganda y Venezuela.

125. A lo largo de los años, el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha examinado decenas de quejas relativas al sector agrícola, varias de las cuales se referían a graves alegatos de violación de derechos humanos, inclusive asesinatos, actos de violencia y amenazas de muerte. En estos casos se han denunciado despidos masivos, actos de discriminación antisindical y la denegación del reconocimiento de los sindicatos. Dichas infracciones han figurado, y siguen figurando, entre los casos más graves que ha examinado el mecanismo de control de la OIT.

126. Una encuesta llevada a cabo por la OIT ha puesto de relieve la intensidad del acoso de que son objeto los dirigentes y miembros de las organizaciones de trabajadores agrícolas²⁶. De un total de 44 organizaciones de 37 países que respondieron a un cuestionario preparado por la OIT sobre libertad sindical y negociación colectiva, el 52 por ciento indicaron que sus dirigentes o miembros habían sido objeto de alguna forma de acoso. En el 45 por ciento de las respuestas se indicó que las amenazas (de despido, detención o incluso de agresión) eran la forma más común de acoso experimentada. Cerca de un tercio de las organizaciones indicaron que algunos de sus miembros habían sido objeto de discriminación manifiesta o habían perdido su empleo. El 16 por ciento de las organizaciones encuestadas dieron cuenta de la detención de algunos de sus dirigentes o afiliados. Estas proporciones permiten comprender por qué en muchas respuestas se indicó que el miedo, sea de parte de los propios trabajadores o de miembros de su familia, constituía una barrera para la organización en el sector de la agricultura.

127. En realidad, incluso cuando no hay obstáculos jurídicos ni situaciones de acoso, los trabajadores agrícolas se ven confrontados a problemas prácticos para constituir sindicatos y entablar negociaciones colectivas, como la ubicación remota de algunas comunidades rurales y el carácter estacional de gran parte de las actividades agrícolas. En los últimos años, la sindicación se ha hecho aún más difícil a raíz de los cambios en las modalidades de empleo, en parte bajo la influencia de la globalización. Se pueden citar las reducciones de personal que afectan al personal permanente, el recurso a contratistas de mano de obra y la mayor importancia que han cobrado los proveedores independientes. Por otra parte, en los países que dependen fuertemente de la mano de obra extranjera para realizar las tareas agrícolas, hay otros obstáculos a la sindicación, como las barreras idiomáticas y el miedo a la expulsión, sobre todo cuando se trata de trabajadores indocumentados (véase más adelante la sección relativa a los trabajadores migrantes). En síntesis, resulta muy difícil ejercer los derechos sindicales y el derecho de negociación colectiva en las zonas rurales apartadas.

²⁵ En Jamaica, los sindicatos necesitan tener como afiliados al 40 por ciento de la fuerza de trabajo a fin de poder entablar negociaciones colectivas, pero dicho porcentaje puede elevarse al 50 por ciento si el Gobierno exige una votación de reconocimiento. Para más detalles, véase el *Informe de la Comisión de Expertos*, 2002, pág. 406.

²⁶ Esto se desprende del análisis de las respuestas de los sindicatos al cuestionario de ACTRAV en relación con la Declaración de la OIT, sobre la libertad sindical y la negociación colectiva en la agricultura, que se preparó para el Coloquio internacional de trabajadores sobre el trabajo decente en la agricultura, Ginebra, septiembre de 2003.

128. Estos obstáculos no legislativos fueron mencionados también en la encuesta de la OIT, especialmente debido a que la mayoría de las organizaciones que respondieron a dicha encuesta provenían de países donde la legislación garantiza la libertad sindical, inclusive para los trabajadores agrícolas. Muchos de los sindicatos indicaron que habían intentado organizar nuevos grupos de trabajadores, pero que a menudo habían tropezado con el carácter limitado de sus recursos y su capacidad. Refiriéndose a los problemas prácticos específicos que se les planteaban, indicaron sobre todo cuestiones logísticas, como las dificultades para reunir a sus miembros, la recaudación de las cotizaciones y el trato con la burocracia. Sin embargo, otros sindicatos citaron también dificultades más bien de naturaleza cultural, como la comunicación, el idioma y las actitudes de la población hacia los organizadores sindicales.

129. Las iniciativas de captación de miembros se han centrado sobre todo en las mujeres, como lo muestra el hecho de que el 82 por ciento de quienes respondieron a la encuesta indicaron que habían desplegado esfuerzos para sindicalizar a las trabajadoras. No obstante, sólo el 36 por ciento indicó que habían tratado de organizar a los trabajadores migrantes. En cuanto a la negociación colectiva, algunas organizaciones señalaron que los convenios colectivos eran ya sea incumplidos (41 por ciento) u objeto de infracciones sistemáticas (14 por ciento). A la pregunta sobre el nivel de confianza entre los interlocutores sociales, el 52 por ciento indicó que éste era satisfactorio, el 7 por ciento, muy bueno, y el 20 por ciento, muy insuficiente; el 2 por ciento señaló que no existía confianza. Cabe señalar que una gran proporción de encuestados no respondió a esta pregunta.

130. Habida cuenta de todos estos factores, no es en absoluto sorprendente que las tasas de representación entre los trabajadores agrícolas sean por lo general muy bajas en la mayoría de los países, con la excepción del sector de las grandes plantaciones de Asia y algunos países africanos²⁷. En el ámbito mundial, de los resultados de la encuesta de la OIT no se deduce que el número de organizaciones de base que representan a los trabajadores agrícolas se hubiese incrementado en los últimos años.

131. Sin embargo, también se han registrado algunos hechos positivos. A escala nacional, hay organizaciones agrícolas que parecen estar ganando vigor. El 51 por ciento de las entidades que respondieron a la encuesta de la OIT indicaron un aumento en el número de sus afiliados; el 37 por ciento señalaron una disminución, y el 12 por ciento, un número de afiliados estable. La encuesta también permitió poner de relieve algunas tendencias alentadoras en cuanto a la participación de las mujeres en los sindicatos. Dos tercios de las organizaciones manifestaron que por lo menos el 30 por ciento de sus miembros eran mujeres. Ahora bien, las tasas de afiliación no traducen necesariamente una mayor participación de las mujeres en la planificación o en la adopción de decisiones.

132. En los últimos cuatro años se han observado avances en el plano legislativo. Además de las decisiones de los tribunales supremos del Canadá y Costa Rica, mencionadas más arriba, cabe señalar que en diciembre de 2002 la República Árabe Siria derogó la legislación que prohibía las huelgas en el sector agrícola. En 2003 Jordania modificó su legislación a fin de ampliar el ámbito de aplicación del Código de Trabajo a los trabajadores agrícolas del sector público y parte de los trabajadores agrícolas del sector privado²⁸.

²⁷ OIT: *Trabajo decente en la agricultura*, documento de información para el Coloquio internacional de trabajadores sobre el trabajo decente en la agricultura, Ginebra, 15-18 de septiembre de 2003, pág. 23.

²⁸ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos*, 2004, pág. 103.

133. En Uganda, el Sindicato Nacional de Trabajadores Agrícolas y de Plantaciones (NUPAWU) incrementó en más del doble su número de afiliados desde 1990, invirtiendo así un proceso de reducción masiva desatado por las crisis políticas y económicas de los años setenta. Las mujeres son ahora cerca de una tercera parte de sus miembros, cuyo número total se eleva a unas 47.500 personas²⁹.

134. Los acuerdos marco internacionales, que se analizan en el capítulo 3, también pueden contribuir a aumentar el nivel de representación de los trabajadores agrícolas. Por ejemplo, tras la firma del acuerdo en 2001 entre, por una parte, la empresa Chiquita Brands International Inc. y, por la otra, la Unión Internacional de los Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA) y la Coordinadora Latinoamericana de Sindicatos Bananeros (COLSIBA), el número de los afiliados a los sindicatos agrícolas latinoamericanos representados ante los proveedores de Chiquita está aumentando. En virtud del acuerdo marco, Chiquita exige que sus proveedores presenten pruebas razonables de que respetan la legislación nacional y los derechos fundamentales de los trabajadores, inclusive el derecho de libre asociación y sindicación y de negociación colectiva. Según Guillermo Rivera Zapata, presidente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Agropecuaria de Colombia (SINTRAINAGRO), el acuerdo con Chiquita ayudó a su sindicato a captar 1.500 nuevos miembros y a firmar otros siete convenios colectivos en la región de Magdalena y Urabá. Estos avances son especialmente notables si se tiene en cuenta el grado de violencia de que son víctima los sindicalistas en Colombia (SINTRAINAGRO estima que desde 1989 han sido asesinados más de 400 de sus miembros). En Honduras, el acuerdo con Chiquita permitió que el Sindicato de Trabajadores de la Tela Railroad Company (SITRATERCO, afiliado a la UITA) llevase a cabo labores de sindicación y de negociación colectiva en la empresa Buenos Amigos, proveedora de Chiquita.

135. En Malawi, se han desplegado esfuerzos para remediar la falta de protección y de representación de los aparceros del sector del tabaco, la mayoría de los cuales trabajan sin contratos escritos u orales y están al margen de la cobertura de la legislación laboral. Se firmó un acuerdo entre, por una parte, la Asociación de Empleadores del Tabaco y, por la otra, el Sindicato de Aparceros y de Trabajadores Afines del Sector del Tabaco y el Congreso de Sindicatos. Además, el Gobierno de Malawi ha iniciado negociaciones con miras a adoptar una ley sobre el trabajo en régimen de aparcería³⁰.

Los trabajadores de las zonas francas industriales

136. La OIT define las zonas francas industriales (ZFI) como «zonas industriales dotadas de incentivos especiales para atraer a los inversores extranjeros, en las que los materiales de importación se someten a un cierto grado de proceso industrial antes de ser de nuevo exportados»³¹. Al principio, las ZFI se dedicaban principalmente al montaje y al procesamiento simple de productos manufacturados, pero ahora abarcan también la alta tecnología, las ciencias, las finanzas, la logística e incluso el turismo. Ya no constituyen necesariamente enclaves geográficamente independientes, y algunas se dedican a una sola industria, producto, fábrica o empresa.

²⁹ Trabajo decente en la agricultura, *op. cit.*, pág. 21.

³⁰ M. Mwasikakata: *Tobacco: An economic lifeline? The case of tobacco farming in the Kasungu Agricultural Development Division, Malawi*, Programa de Actividades Sectoriales, documento de trabajo núm. 184 (Ginebra, OIT, 2003), pág. 56.

³¹ OIT: *Cuestiones laborales y sociales relacionadas con las zonas francas industriales*, informe para el debate de la Reunión tripartita de países que poseen zonas francas industriales, Ginebra, 1998, documento TMEPZ/1998, pág. 3.

137. El aumento de su alcance ha ido acompañado de un rápido crecimiento del número de zonas y de personas que trabajan en ellas, la mayoría de las cuales son mujeres. Mientras que en 1975 había 79 ZFI en 25 países, en 2002 esa cifra había aumentado a 3.000 zonas en 116 países. A finales de 2002 al menos 43 millones de personas trabajaban en ZFI; sólo en China, había 30 millones de trabajadores en ese sector³². Sin embargo, puesto que las definiciones pueden diferir, cabe poner en tela de juicio la medida en que las zonas especiales de China encajan en la categoría de ZFI.

138. Los esfuerzos por mejorar los derechos de organización y de negociación de los trabajadores de la ZFI repercuten en el desarrollo socioeconómico y en los derechos humanos. Como se destacó en la Reunión tripartita de países que poseen zonas francas industriales celebrada por la OIT en 1998, las restricciones impuestas a los derechos sindicales, la falta de aplicación práctica de la legislación laboral y la ausencia de organizaciones de trabajadores socavan la capacidad de las zonas de mejorar la capacitación profesional, las condiciones de trabajo y la productividad, y, por lo tanto, la posibilidad de llegar a hacer plataformas competitivas y dinámicas a escala internacional³³. Ello reviste especial importancia en los casos en que las zonas francas industriales deben transferir tecnología, conocimientos especializados y métodos de producción mejores a los países de acogida, propiciando de ese modo a un desarrollo económico y social a largo plazo.

139. Esos avances contribuyen a explicar el motivo por el que la comunidad internacional, incluida la OIT, está prestando más atención a las ZFI. Las zonas francas industriales, que son una manifestación muy visible de la globalización, pueden ofrecer oportunidades sociales y económicas a distintos trabajadores y países. Sin embargo, cuando se deniegan derechos a los trabajadores de las ZFI, esas zonas se convierten en un símbolo de la presión que puede ejercer en los trabajadores la gran competencia que existe para atraer capital y pedidos³⁴. El funcionamiento actual de las cadenas de producción mundiales hace que los trabajadores y las empresas de ZFI tengan problemas a menudo para cumplir plazos de producción y requisitos de fijación de precios muy estrictos. El análisis de esas cadenas de producción también pone de manifiesto que en el extremo con alto coeficiente de mano de obra en el que operan muchas ZFI hay un margen de beneficios muy reducido y un mayor nivel de valor añadido procedente de actividades en las que intervienen los conocimientos y la tecnología.

140. En la mayoría de los países con zonas francas industriales, la legislación nacional en materia laboral y de relaciones de trabajo se aplica a esas zonas³⁵. Sin embargo, fuentes oficiales de la OIT señalan la existencia de toda una serie de problemas en relación con el derecho a la libertad sindical y la negociación colectiva, tanto en la ley como en la práctica.

141. Por ejemplo, la legislación de Bangladesh de 1980 sobre las zonas francas industriales no reconoce el derecho de sindicación de los trabajadores de esas zonas³⁶, y esa situación antisindical se ha promocionado como un «incentivo» distinto de los fiscales³⁷. El Gobierno ha anunciado que, a partir de enero de 2004, se autorizarán las actividades sindicales en las ZFI y, a peti-

³² OIT: *Empleo y política social en relación con las zonas francas industriales (ZFI)*, documento GB.286/ESP/3 del Consejo de Administración, 286.ª reunión, Ginebra, marzo de 2003, cuadro 1.

³³ OIT: «Conclusiones sobre las prioridades y directrices destinadas a mejorar las relaciones sociales y laborales en las ZFI», *Nota sobre las labores*, Reunión tripartita de países que poseen zonas francas industriales (Ginebra, 1998), documento TMEPZ/1998/5.

³⁴ Véase, por ejemplo, CIOSL: *Zonas francas de exportación: explotación máxima para un desarrollo mínimo*, septiembre de 2003.

³⁵ OIT: *Cuestiones laborales y sociales relacionadas con las zonas francas industriales*, op. cit., pág. 25.

³⁶ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos*, 2003, pág. 245.

³⁷ OIT: Documento GB.286/ESP/3, op. cit., párrafo 17.

ción del Gobierno, la OIT ha proporcionado asistencia técnica para facilitar ese cambio. Queda por saber si se aceptará la libertad sindical, tal y como se prometió. A principios de 2004, se aplazó la suspensión de esa prohibición por orden judicial, tras interponer 22 empresas inversoras en ZFI un recurso para evitar el levantamiento de la prohibición. Aunque otros países no han sido tan explícitos como Bangladesh al divulgar su situación antisindical, algunos hacen hincapié en las facultades discrecionales de la autoridad de la zona con respecto a las cuestiones laborales³⁸.

142. En Nigeria un decreto de 1992 prevé la solución de los conflictos entre los trabajadores y los empleadores por la autoridad encargada de las ZFI. No obstante, en la ley no se mencionan las organizaciones de trabajadores ni los sindicatos y se exige una autorización previa a todo el que desee acceder físicamente a las ZFI. En Pakistán, a pesar de que el Gobierno anunció la inminente adopción de leyes en las que se establecerá el derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva de los trabajadores de esas zonas, esa medida todavía no se ha puesto en práctica.

143. Aun en los casos en que la ley no prohíbe la organización ni la negociación, los sindicatos se enfrentan a la firme oposición de los empleadores y a problemas logísticos. Muchas zonas están alejadas de los centros de población y, a veces, los trabajadores se alojan en las ZFI o en sus cercanías. Esa situación puede dificultar a los activistas la comunicación con los trabajadores y aumentar el temor entre estos últimos a ser castigados por afiliarse a un sindicato.

144. En la República Dominicana, pese a la firma de varios convenios de negociación colectiva entre empresas y sindicatos de ZFI, la CIOSL señala que la mayoría de los sindicatos no puede realizar actividades en esas zonas por miedo a represalias³⁹. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT pidió al Gobierno que respondiera a esas alegaciones y a las preguntas formuladas por la Comisión sobre el reconocimiento y el respeto del fuero sindical en las ZFI⁴⁰.

145. En Togo, aunque el Gobierno declara que las disposiciones del Código de Trabajo relativas a la libertad sindical y la negociación colectiva se aplican a las ZFI, la oposición de los empleadores a los sindicatos ha motivado la designación de delegados sindicales para negociar con ellas. El acuerdo firmado entre los representantes de los empleadores y de los trabajadores en 1996 adolecía de una «falta de precisiones y de garantías [...] sobre [...] los derechos de acceso de los dirigentes sindicales, el derecho de constituir sindicatos y el derecho de presentar candidatos⁴¹».

146. En el marco de una encuesta llevada a cabo por la OIT, el Gobierno de Kenya indicó que en las zonas francas industriales era «muy corriente» que las multinacionales no permitieran que sus trabajadores se afiliasen a los sindicatos, aunque tenían derecho a crear organizaciones y a negociar colectivamente⁴².

³⁸ Véase, por ejemplo, el sitio web del programa sobre zonas económicas especiales de la India en la dirección siguiente: www.sezindia.nic.in.

³⁹ CIOSL: *Normas Fundamentales del Trabajo Reconocidas Internacionalmente en la República Dominicana*, informe para el examen de las políticas comerciales de la República Dominicana del Consejo General de la OMC, octubre de 2002.

⁴⁰ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos*, 2003, págs. 277 y 278.

⁴¹ *Ibid.*, pág. 339.

⁴² OIT: *Séptima encuesta sobre el curso dado a la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social: Resumen de los informes presentados por los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores* (parte II), documento GB.280/MNE/1/2 del Consejo de Administración, 280.ª reunión, Ginebra, marzo de 2001.

147. Las memorias presentadas con arreglo al seguimiento de la Declaración de 1998 por los países que no han ratificado los Convenios núms. 87 y/ o 98 ponen de manifiesto divergencias entre los gobiernos y los sindicatos con respecto a la situación en las ZFI. Mientras que la mayoría de los gobiernos que presentan esas memorias afirman que los derechos de libertad sindical y de negociación colectiva se aplican a dichas zonas⁴³, las observaciones formuladas con más frecuencia por las organizaciones de trabajadores en relación con las ZFI se refieren al principio de la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva⁴⁴.

148. El Comité de Libertad Sindical también ha examinado varios casos relacionados con ZFI, entre los que había quejas por acoso e injerencia en las elecciones sindicales en Filipinas, no reconocimiento de las organizaciones de trabajadores e inobservancia del derecho de negociación colectiva en Honduras.

149. Sin embargo, hay indicios de que se han realizado progresos a ese respecto debido a una serie de factores, como la presión de la comunidad internacional y de los consumidores de países industrializados y las campañas sindicales mundiales.

150. En el plano jurídico, la Comisión de Expertos de la OIT observó con satisfacción que la ley del trabajo de 1992 de Namibia ahora se aplica a todas las zonas del país, incluidas las ZFI⁴⁵. Turquía ha revocado la legislación que prohibía a los trabajadores de las zonas francas industriales realizar acciones de reivindicación⁴⁶ y, como se indicó anteriormente, Bangladesh y Pakistán han prometido modificar su legislación.

151. También hay ejemplos de reconocimiento de la negociación colectiva y la actividad sindical en las ZFI. El informe de la CIOSL sobre la República Dominicana, si bien es crítico con la situación general que impera en esas zonas, menciona la existencia de tres convenios colectivos en vigor. En Sri Lanka, el Sindicato de Trabajadores de Zonas de Libre Comercio (FTZWU) y Jaqalanka Ltd. firmaron un acuerdo en octubre de 2003 en el que se reconoce al FTZWU como representante legítimo de los trabajadores y se establece que la empresa se abstendrá de acosar a los miembros del sindicato.

Trabajadores migrantes

152. Actualmente, hay más de 80 millones de personas económicamente activas en países distintos a los de su origen, la mayoría en el escalafón laboral más bajo y con conocimientos escasos del idioma local. Las mujeres representan al menos la mitad de los trabajadores migrantes de Asia y de América Latina, y su número sigue aumentando en todo el mundo. Los migrantes indocumentados o en situación irregular, que pueden constituir una quinta parte de todos los trabajadores extranjeros, viven en peores condiciones que los demás. Los trabajadores migrantes serán el tema de una discusión general que se celebrará en la próxima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo⁴⁷.

⁴³ OIT: *Examen de las memorias anuales con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, documento GB.286/4 del Consejo de Administración, 286.ª reunión, Ginebra, marzo de 2003, párrafo 62.

⁴⁴ OIT: Documento GB.286/ESP/3, *op. cit.*, párrafo 19.

⁴⁵ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos*, 2003, pág. 311.

⁴⁶ *Ibid.*, pág. 342.

⁴⁷ OIT: *En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión, Ginebra, 2004.

153. En el informe global de 2000, *Su voz en el trabajo*, se señalaba que los trabajadores migrantes son uno de los grupos a los que a menudo se deniega el derecho de organización en la legislación o en la práctica. Inclusive en los casos en los que no existen obstáculos jurídicos, los trabajadores migrantes se enfrentan a dificultades especiales, entre otras cosas, por desconocimiento de sus derechos y temor a tener problemas con sus empleadores o con la policía. La sindicación de los trabajadores migrantes es un paso adelante fundamental para lograr el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva. Se debe promover la equidad en el marco de los sindicatos, y los representantes sindicales migrantes deberían poder sumarse a otros representantes sindicales para trabajar de forma conjunta cuando se negocien convenios colectivos. Esos convenios pueden incluir cláusulas relativas a la discriminación por motivos de sexo, raza o religión, que afectan de manera particular a los trabajadores migrantes.

154. A pesar de las dificultades, existen muchos casos alentadores de migrantes que se afilian a los sindicatos más importantes de los países en los que trabajan o que establecen sus propias organizaciones. En los sindicatos de los países industrializados cada vez está más extendida la idea de que organizar y proteger a los migrantes es uno de los retos que plantean la globalización y la migración internacional a los movimientos sindicales. La organización de los trabajadores migrantes y la defensa de sus derechos también ponen de manifiesto un mayor compromiso por parte de los sindicatos en la lucha contra el racismo y la discriminación racial en el trabajo⁴⁸. Los sindicatos existentes pueden aumentar su número de afiliados admitiendo a migrantes. Un ejemplo a este respecto es el del Sindicato de Trabajadores de la Industria y la Construcción (SIB) de Suiza, en el que, a raíz de la adopción de una política deliberada y la ejecución de actividades relacionadas con los trabajadores migrantes, ahora dos tercios de los miembros son extranjeros; otro caso es el del Proyecto para los Trabajadores Portugueses, que llevó a muchos de los 20.000 trabajadores de esa nacionalidad residentes en el Reino Unido a afiliarse a sindicatos de ese país. Entre los 600.000 nuevos miembros que se han sumado a la Federación Estadounidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO) desde 1999 — tras años de disminución del número de personas afiliadas a sindicatos en los Estados Unidos — hay muchos trabajadores migrantes de América Latina y el Caribe.

155. En Alemania los sindicatos del sector de la construcción y de la agricultura establecieron vínculos con sindicatos polacos y abrieron una oficina en Varsovia para divulgar información sobre las condiciones de trabajo y los derechos laborales, así como para alentar a los trabajadores migrantes a sindicarse antes de llegar a Alemania. La Federación Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (FITCM) ha respaldado la firma de acuerdos bilaterales y trilaterales entre sindicatos de países de emigración y de inmigración para reconocer una afiliación sindical común⁴⁹. Por ejemplo, los sindicatos austríacos y húngaros han firmado acuerdos bilaterales, mientras que el Sindicato de Trabajadores de la Construcción, la Agricultura y el Medio Ambiente de Alemania (IGBAU) ha firmado acuerdos con los sindicatos italianos y está inmerso en el proceso de firma de un acuerdo de

⁴⁸ Véase CIOSL: *Los sindicatos dicen NO al racismo y la xenofobia. Plan de Acción para los sindicatos*, informe preparado para la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Durban, 31 de agosto a 7 de septiembre de 2001, en www.icftu.org/www/pdf/CISLantiracismeES.pdf.

⁴⁹ *Forced labour outcomes of irregular migration and human trafficking in Europe*, informe de la reunión de consulta relativa a los sindicatos, Programa InFocus sobre la Promoción de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Programa de Acción Especial para Combatir el Trabajo Forzoso (Ginebra, OIT, 2003) (disponible sólo en inglés), pág. 19.

solidaridad con un sindicato de Polonia⁵⁰. En Italia la Confederación Italiana de Sindicatos de Trabajadores (CISL) ha firmado acuerdos de colaboración con sindicatos de países de emigración, como Cabo Verde, Marruecos, Perú, Senegal y Túnez.

156. Algunos sindicatos de países de emigración también han empezado a colaborar con sindicatos de países de inmigración. Tal es el caso, por ejemplo, de la Unión Nacional de Sindicatos Autónomos del Senegal (UNSAS), la Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos (CNTD), el Congreso de Trabajadores de Ceilán (CWC) de Sri Lanka y la Unión Marroquí del Trabajo (UMT)⁵¹. La Union Network International (UNI) ha creado un «pasaporte de la UNI», que permite que los trabajadores de servicios conserven sus derechos como miembros sindicales al desplazarse de un país a otro. Esa iniciativa surgió del establecimiento de foros de profesionales en ciudades indias por trabajadores de la esfera de las tecnologías de la información que solicitaron afiliarse a UNI⁵².

157. Los trabajadores migrantes de los países receptores se enfrentan a varios obstáculos que dificultan su acercamiento a los sindicatos, como la barrera del idioma. Algunos sindicatos, entre los que se encuentra el Sindicato de Trabajadores Municipales, Caldereros y otras Profesiones (GMB) del Reino Unido, han publicado material informativo y relativo a la contratación en los idiomas de los trabajadores a los que estaba dirigido o han recurrido a intérpretes o dirigentes sindicales que hablan el idioma de esos trabajadores. En Israel, la Federación Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera elaboró folletos de información sobre la legislación laboral en búlgaro, chino, inglés, rumano y turco⁵³, y los distribuyó entre los trabajadores migrantes del sector de la construcción.

158. Diversos sindicatos de países de inmigración han establecido estructuras sindicales encargadas de manera específica de los problemas de los migrantes y las cuestiones relacionadas con la migración. En los Estados Unidos varios sindicatos han creado un proyecto de defensa de los derechos de los inmigrantes, formación y educación (IRATE) en la zona de Boston para brindar asistencia a los trabajadores migrantes y ayudarlos a sindicarse. En el marco del proyecto IRATE se proporciona información y asistencia jurídica y se contribuye a la formación de comités de trabajadores con miras a formar a futuros defensores sindicales⁵⁴. En Italia la Confederación General Italiana del Trabajo (CGIL) estableció a finales del decenio de 1980 un departamento sobre políticas de migración y un comité de coordinación para migrantes. En fecha más reciente, la CGIL ha producido programas de televisión para migrantes en distintos idiomas. La segunda confederación italiana más importante, la Confederación Italiana de Sindicatos de Trabajadores (CISL), además de un comité nacional de coordinación de migrantes, tiene un comité para mujeres migrantes, ambos presididos por trabajadores migrantes. La CISL promovió la creación en 1989 de la Associazione Nazionale Oltre Le Frontiere (ANOLF), entre cuyos miembros hay más de 55.000 trabajadores extranjeros y 400 italianos. Esa asociación informa y asesora a los migrantes acerca de sus derechos e imparte cursos de educación general para los trabajadores, incluida la enseñanza de idiomas.

⁵⁰ FITCM: *Exploitation of construction, forestry and wood workers in connection with migrant and cross border work* (julio de 2003).

⁵¹ N. David: «Los migrantes significan para el sindicalismo un regreso a sus fuentes», *Educación Obrera* (Ginebra), 2002/4, núm. 129, pág. 81.

⁵² *Ibid.*, pág. 83.

⁵³ FITCM, *op. cit.*, pág. 32.

⁵⁴ OIT: *Promoting gender equality: A resource kit for trade unions, Booklet 6: Alliances and solidarity to promote women workers' rights* (Ginebra, 2002).

159. Los trabajadores migrantes indocumentados o en situación irregular plantean un problema delicado. Un estudio llevado a cabo por la OIT en 1996 puso de manifiesto que, en los países de inmigración objeto de examen, los únicos sindicatos que señalaron que aceptarían como miembros a trabajadores indocumentados fueron All Ceylon Federation of Free Trade Unions, la Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos y la Confederación General de los Trabajadores Portugueses⁵⁵. Desde entonces, algunos sindicatos han emprendido iniciativas para movilizarse en favor de esa categoría de trabajadores particularmente vulnerable, defenderla y organizarla. En los Países Bajos, por ejemplo, la Confederación Sindical de los Países Bajos (FNV) amplió la posibilidad de afiliación a los trabajadores migrantes indocumentados en 2000. Los sindicatos suizos han colaborado con el movimiento de trabajadores indocumentados — «sin papeles» — y han conseguido resultados positivos con respecto a la legalización de la situación de varios trabajadores migrantes indocumentados. En los Estados Unidos, el Sindicato de Trabajadores Textiles, Industriales y de la Costura (UNITE) y el Sindicato Internacional de Trabajadores de la Hotelería y la Restauración (HERE) están negociando cláusulas que obligan a los empleadores a informar al sindicato de las visitas inminentes de funcionarios de inmigración, en respuesta a las amenazas de algunos empleadores de denunciar a los trabajadores inmigrantes ilegales que intentaron sindicarse⁵⁶. En el Canadá, el Congreso del Trabajo del Canadá (CLC) ha puesto en marcha una campaña para regularizar la legislación en materia de inmigración.

160. El tema de los derechos de los trabajadores indocumentados también se ha planteado recientemente en casos que tiene ante sí el sistema de control de la OIT. En un caso relacionado con España, el Comité de Libertad Sindical llegó a la conclusión de que la legislación española que denegaba los derechos sindicales a los extranjeros sin papeles, que entró en vigor en 2001, no estaba en conformidad con el Convenio núm. 87. El caso se refería a una ley española que pretendía establecer una distinción entre los derechos de los inmigrantes legales e ilegales.

161. El Comité también examinó una queja presentada contra el Gobierno de los Estados Unidos en relación con una sentencia del Tribunal Supremo, según la cual los trabajadores indocumentados tenían derecho a percibir un sueldo con efecto retroactivo por los salarios perdidos tras haber sido despedidos de forma ilegal por ejercer sus derechos sindicales. La decisión tomada por el Tribunal Supremo invalidó las conclusiones a las que había llegado la Junta Nacional de Relaciones del Trabajo (JNRT) en un caso relacionado con Hoffman Plastic Compounds, Inc. El Comité de Libertad Sindical concluyó que la denegación del pago de un sueldo con efecto retroactivo dictaminada por la JNRT dejaba a los trabajadores sin una protección adecuada frente a cualquier acto de discriminación antisindical.

Los trabajadores domésticos

162. Los trabajadores domésticos, y en particular los que se desplazan a otros países, desempeñan una función socioeconómica cada vez mayor en el actual mercado de trabajo global. Las mujeres que trabajan en la economía formal dependen a veces de los trabajadores domésticos para atender a sus familias e hijos. El retroceso del estado del bienestar y la primacía del núcleo familiar implica también que cada vez más y más personas recurren a la

⁵⁵ Véase S. Barwa y A. Ibrahim: *Protecting the least protected: Rights of migrant workers and the role of trade unions — Guidelines for trade unions* (Ginebra, OIT, 1996), pág. 7.

⁵⁶ CIOSL: *Los sindicatos dicen no al racismo y la xenofobia*, op. cit., pág. 11.

ayuda doméstica. Al mismo tiempo, muchas familias en los países en desarrollo dependen de las remesas de los migrantes que trabajan en el sector doméstico. Sin embargo, a cambio de su contribución a la sociedad los trabajadores domésticos son, con demasiada frecuencia, objeto de abusos y no se les reconocen sus derechos fundamentales en el trabajo. En 2000, en el informe titulado *Su voz en el trabajo*, se señalaba que en ciertos países la legislación que autoriza el derecho de organización no ampara a los trabajadores domésticos⁵⁷. Desde entonces se han producido pocos cambios.

163. La naturaleza personal de la relación entre el empleador y el empleado y la extrema dependencia del trabajador respecto del empleador determina la dificultad que tienen los trabajadores domésticos para organizarse y reclamar sus derechos. Las pautas de convivencia del trabajo doméstico crea en el trabajador una dependencia psicológica y *de facto* respecto de su empleador. La cohabitación alienta la percepción de que el trabajador doméstico forma «parte de la familia», y crea una situación ambigua en la que no es fácil trazar la línea divisoria entre la relación personal y la laboral. Por esta razón, es difícil que los empleadores reconozcan los derechos de los trabajadores domésticos y que éstos los reclamen. El vacío legal de la legislación laboral respecto del trabajo doméstico suele justificarse invocando el principio de no intervención del Estado en la esfera privada. El trabajo doméstico ha quedado relegado a «una zona difusa entre las relaciones mercantiles y las no mercantiles»⁵⁸.

164. El aislamiento constituye un obstáculo que coarta la capacidad de los trabajadores domésticos para crear sindicatos, ya que es difícil para un trabajador doméstico mantenerse en contacto con sus compañeros. Como consecuencia, no se sabe quiénes son estos trabajadores domésticos y los sindicatos tienen problemas para movilizarlos. Esta situación se complica por el hecho de que los sindicatos tradicionalmente han compartido la percepción predominante en la sociedad de que el empleo doméstico es un tipo de trabajo «diferente». La organización de los trabajadores domésticos es un instrumento esencial para combatir las violaciones de los derechos y principios fundamentales en el trabajo, y en particular respecto del trabajo forzoso, el trabajo infantil y la no discriminación. Cabe destacar que en los sectores en los que los trabajadores están bien organizados y las normas de trabajo sobre las horas de trabajo, la salud y la seguridad, los salarios y los contratos de trabajo no sólo existen sino que también se aplican. Casi no existe ninguna demanda en relación con trabajadores que hayan sido objeto de la trata o del trabajo forzoso⁵⁹.

165. A pesar de que estos obstáculos impiden que los trabajadores domésticos puedan organizarse, algunos lo han conseguido. Las asociaciones de los trabajadores domésticos han establecido algún tipo de colaboración con sindicatos ya constituidos y los miembros de dichas asociaciones se han afiliado a sindicatos. En algunos casos los sindicatos han sido la fuerza motriz para la organización de los trabajadores domésticos. Uno de estos ejemplos es el Sindicato de Trabajadoras del Servicio Doméstico y Afines de Sudáfrica, a que se hace referencia en el capítulo 4.

⁵⁷ Es sintomático que todos los informes globales que tratan las cuatro categorías de derechos fundamentales hayan señalado a los trabajadores domésticos como uno de los grupos de trabajadores afectados significativamente por un déficit de derechos. Véase OIT: *Su voz en el trabajo*, op. cit., pág. 34; *Alto al trabajo forzoso* (Ginebra, 2001), pág. 32; *Un futuro sin trabajo infantil* (Ginebra, 2002), pág. 32; y *La Hora de la igualdad en el trabajo* (Ginebra, 2003), pág. 22.

⁵⁸ B. Anderson: *Migration policies and vulnerabilities of domestic workers*, documento presentado en el Programme Consultation Meeting on the Protection of Domestic Workers against the Threat of Forced Labour and Trafficking, Hong Kong, China, febrero 2003, pág. 16.

⁵⁹ *Ibid.*, pág. 21.

166. La organización de los trabajadores domésticos requiere estrategias y enfoques innovadores. Es fundamental proporcionar una amplia gama de servicios y abordar la falta de autoestima y de concienciación para atraer a los trabajadores domésticos. En Costa Rica la Asociación de Trabajadoras Domésticas (ASTRADOMES), creada en 1991, adoptó un enfoque integrado y proporcionó a los trabajadores domésticos servicios como consultas telefónicas, asesoramiento, orientación jurídica y social, centros de acogida temporales para los trabajadores despedidos y formación sobre varias cuestiones, incluida la relativa a sus derechos y obligaciones. En la actualidad, esta organización cuenta con 400 miembros, que son migrantes de Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala.

167. Hay ejemplos de trabajadores domésticos migrantes que se organizan entre ellos, como el Sindicato de Trabajadores Migrantes de Indonesia (IMWU), creado en Hong Kong, China, en 2000. La constitución de este sindicato fue el resultado de un proceso que se inició en 1996 y en el que el Centro de Migrantes de Asia desempeñó una labor esencial. Los trabajadores domésticos de Indonesia se sintieron alentados por el ejemplo de otros sindicatos de migrantes y por sus relaciones mutuas. En la actualidad, en Hong Kong, China, hay aproximadamente 240.000 trabajadoras domésticas migrantes que se organizan en unos veinte sindicatos y que cuentan con el apoyo del Congreso de Sindicatos de Hong Kong.

168. La preocupación de los sindicatos por los esfuerzos y derechos de los trabajadores domésticos ha sido recompensada con la sindicación. Por ejemplo, en el Reino Unido la organización de los trabajadores domésticos migrantes filipinos (Waling Waling, en la actualidad denominada Asociación de Trabajadores Unidos) ha alentado a sus miembros a adherirse al Sindicato de Trabajadores del Transporte y de Otros Trabajadores (TGWU). El propio TGWU alentó a los trabajadores domésticos filipinos, muchos de los cuales eran indocumentados, a afiliarse al sindicato y a participar en sus actividades. La sindicación de los trabajadores domésticos filipinos ayudó al sindicato a mejorar su acción respecto de los derechos de los migrantes y a potenciar a los trabajadores domésticos, que desempeñaron una labor activa en la campaña organizada por el sindicato para modificar las normas de inmigración para los trabajadores domésticos.

169. En el sector doméstico, hacer efectivo el derecho de la negociación colectiva es una cuestión incluso más compleja que la del derecho de sindicación. El ejercicio de la negociación colectiva es difícil, no únicamente por los impedimentos jurídicos y por la falta de sindicación general de los trabajadores domésticos, sino también porque es difícil identificar a un socio colectivo. Por esta razón, la acción de las asociaciones de trabajadores domésticos o de los sindicatos tiende a centrarse en la promoción de los cambios de política y legislación. No obstante, la negociación colectiva en el sector doméstico sí existe en algunos países, como Francia e Italia.

El desafío de la economía informal

170. En los últimos años, especialmente en los países en desarrollo y las economías en transición, la mayoría de los nuevos puestos de trabajo y las nuevas oportunidades de generación de ingresos han surgido en la economía informal. En efecto, el empleo informal representa entre la mitad y tres cuartas partes del empleo no agrícola en los países en desarrollo: el 48 por ciento del empleo no agrícola en Africa Septentrional, el 72 por ciento en el Africa Subsahariana, el 65 por ciento en Asia y el 51 por ciento en América Latina. Las estadísticas de los países que incluyen el empleo informal en sus cálculos dan cuenta de un aumento de la proporción de personas ocupadas en el sector informal. En la India, dicha proporción ha pasado del 83 por ciento al

93 por ciento del empleo total, mientras que en México ha pasado del 55 al 62 por ciento⁶⁰.

171. La Conferencia Internacional del Trabajo discutió el tema del trabajo decente y la economía informal en su reunión de junio de 2002⁶¹. Las conclusiones adoptadas en dicha oportunidad constituyen un marco conceptual y de políticas apropiado para abordar la problemática de la economía informal. Las políticas macroeconómicas y sociales inadecuadas, ineficaces o mal aplicadas, que a menudo se adoptan sin celebrar consultas tripartitas, están en el centro del problema de la falta de una buena gobernanza en la economía informal. La inexistencia de una legislación laboral que regule las relaciones de trabajo, sumada a la aplicación superficial de los derechos laborales, contribuye a la insuficiencia de la gobernanza.

172. La importancia prioritaria que se da a la relación de trabajo es congruente con la utilización del término «economía informal» en lugar de «sector informal», ya que así se amplía el concepto a fin de abarcar no sólo las empresas que operan en la producción informal, sino también las formas informales de empleo en las empresas de la economía reglamentada. Esto significa que cuando se haya de abordar la cuestión de los derechos en la economía informal, se dará prioridad tanto a las características de las unidades de producción en las que tienen lugar tales actividades como a las características de los empleos ocupados por quienes trabajan en situación informal. Dicho marco conceptual tiene implicaciones importantes a nivel de políticas. Las empresas pueden encontrarse en situación de «informalidad» a raíz de dificultades para poder cumplir con las reglamentaciones vigentes. Por su parte, los trabajadores se encuentran tal vez en situación de informalidad debido a que las empresas que los emplean no están debidamente registradas. Pero también puede ocurrir que se clasifique erróneamente a unos trabajadores como independientes o microempresarios, con lo cual quedarán excluidos del ámbito de aplicación de la legislación laboral, a pesar de que en la práctica estén trabajando en condiciones objetivas de subordinación o dependencia. Otra consecuencia de la utilización del término «economía informal» se refiere a que los sectores denominados «formal» e «informal» han dejado de ser considerados como campos diferenciados y disjuntos, y se perciben más bien como un continuo, con zonas de yuxtaposición en las que coinciden las actividades formales y las actividades informales.

173. En el mundo globalizado de hoy, la transformación de los sistemas de producción y de las relaciones de trabajo tiene una influencia decisiva. En un contexto de auge de las modalidades de subcontratación y externalización, son cada día más las empresas que descentralizan su producción y reorganizan sus operaciones, utilizando de forma creciente unidades de producción más pequeñas, algunas de las cuales no están debidamente registradas y son de hecho informales. Como parte de las medidas de reducción de costos y de los esfuerzos por mejorar la competitividad, las formas flexibles de empleo se están convirtiendo en la norma.

174. Ahora bien, la flexibilidad del empleo no es necesariamente sinónimo de empleo informal; también es cierto que los trabajadores que tienen actividades y condiciones contractuales «atípicas» suelen encontrarse en situaciones al margen del ámbito de la legislación laboral y de la protección social⁶². Hay situaciones en las que la relación de trabajo puede estar disi-

⁶⁰ OIT: *Women and men in the informal economy: A statistical picture*, Sector de Empleo (Ginebra, 2002).

⁶¹ OIT: *El trabajo decente y la economía informal*. Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra, 2002.

⁶² OIT: *El ámbito de la relación de trabajo*. Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra, 2003.

mulada o ser ambigua, lo que genera incertidumbre en cuanto al alcance y la protección de la legislación laboral, inclusive en lo que atañe al derecho de sindicación y de negociación colectiva. Estas relaciones de empleo ambiguas o disimuladas son la regla en la economía informal. Las mujeres tienden a predominar numéricamente en las ocupaciones de ámbitos como el trabajo doméstico, la venta y el trabajo a domicilio, donde tales relaciones de trabajo están precisamente muy extendidas⁶³.

175. El término «economía informal» comprende una gran diversidad de categorías de trabajadores — inclusive los trabajadores por cuenta propia en actividades de supervivencia —, que va desde los vendedores ambulantes a los trabajadores a domicilio — que a veces pueden aparecer disimulados como trabajadores asalariados —, las personas «contratadas» oficiosamente por empresas formales, los trabajadores de talleres precarios que trabajan para cadenas de abastecimiento, los trabajadores de empresas familiares o los aprendices en empresas informales. Las necesidades y problemas de una fuerza de trabajo de tal heterogeneidad son tan variados como los obstáculos y dificultades que afrontan para sindicarse. En algunos países, los trabajadores independientes no tienen derecho a afiliarse o constituir sindicatos. Por consiguiente, forman organizaciones sin fines lucrativos para promover sus intereses profesionales. El reconocimiento legal del derecho de los trabajadores informales a constituir sindicatos o afiliarse a sindicatos de su elección es, pues, crucial.

176. En la reunión de 2002 de la Conferencia Internacional del Trabajo, el debate se centró en el examen de los déficit de trabajo decente en la economía informal, con el objeto de abordar la diversidad de situaciones que se dan en la economía informal y sus correspondientes causas. Esta cuestión ya no se ve como un dilema entre, por una parte, el ejercicio de derechos y la protección social y, por la otra, la creación de empleos. El problema se sitúa más bien en la concepción de políticas que no se traduzcan en la creación de empleos de escasa calidad, sino que abran el camino hacia la valorización progresiva de los puestos de trabajo, gracias a la representación y la organización de las personas ocupadas en la economía informal. A los gobiernos incumbe la responsabilidad fundamental de ofrecer un marco regulador e institucional que sea favorable a tal efecto.

177. Para superar los graves problemas de seguridad pública que surgieron en Sudáfrica a raíz de la «guerra de los taxis» que devastó el sector del transporte durante los años 1990⁶⁴, el Departamento Nacional del Transporte alentó a los propietarios de taxis a constituir asociaciones provinciales con el fin de negociar la reestructuración del sector. En la actualidad, circulan en Sudáfrica unos 127.000 *kombis* (o mini furgonetas), el 90 por ciento de los cuales son propiedad de personas de raza negra, esencialmente hombres. Algunos de los propietarios de taxis se han inscrito en los departamentos provinciales de transporte, pero muchos no lo han hecho y continúan operando informalmente. El *kombi* es la forma más corriente de transporte público y

⁶³ OIT: Conclusiones relativas a la relación de trabajo. *Actas Provisionales* núm. 21, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra, 2003, párrafo 15, pág. 21/60.

⁶⁴ Bajo el régimen del apartheid, era prácticamente imposible que una persona de raza negra obtuviese un permiso para explotar un taxi. El sector denominado «taxis kombi» apareció a finales de los años 1970 para responder a la demanda de transporte de la población negra residente en lugares alejados de los centros comerciales e industriales urbanos. No obstante, la obtención de un permiso seguía siendo difícil; por consiguiente, muchos operadores comenzaron a trabajar en la ilegalidad. En 1989, había en el país alrededor de 50.000 *kombis*. En esa época, debido a la falta de oportunidades comerciales para las personas de raza negra, muchas quisieron explotar un taxi. Surgieron conflictos entonces entre las distintas asociaciones de propietarios de taxis que se disputaban los recorridos existentes, situación que degeneró en una verdadera «guerra de los taxis». Como resultado de estos enfrentamientos, perdieron la vida centenares y tal vez miles de personas, entre propietarios, conductores y pasajeros. Al respecto, véase OIT, CASE y SATAWU: *Organizing in the taxi industry: The South African experience* (Johannesburgo, OIT, 2003).

por ende presta un servicio vital a los pasajeros de las comunidades negras de escasos recursos. El sector está experimentando cambios importantes encaminados a mejorar las condiciones de trabajo, por lo general precarias, resolver los problemas de seguridad pública, asegurar la recapitalización y establecer mecanismos de diálogo y negociación con los principales interlocutores de los taxistas. Un resultado concreto de este proceso fue la constitución, en septiembre de 2001, del Consejo Nacional de Taxis de Sudáfrica (SANTACO). El Consejo tiene estructuras nacionales y provinciales, cada una de las cuales es regida por órganos de elección democrática. Las asociaciones locales están afiliadas a asociaciones provinciales, pero tienen autonomía para fijar sus propias cotizaciones y elegir a sus dirigentes. El SANTACO no sólo se ocupa de gestionar líneas de recorrido y permisos, sino que también ayuda a sus miembros en las negociaciones relativas a los servicios, mantenimiento y suministros necesarios para los vehículos, así como la compra de neumáticos y combustible⁶⁵.

178. La delegación de poderes a las autoridades locales puede dar lugar a la aparición de nuevas oportunidades, pero también de nuevos problemas en lo que atañe a organizar las iniciativas en la economía informal. La venta callejera, uno de los segmentos más visibles y de mayor crecimiento en la economía informal de los países en desarrollo, es un buen ejemplo. En muchos países, la organización, regulación y administración de los servicios públicos locales, así como de la planificación urbana, quedan comprendidas entre las responsabilidades de los gobiernos locales. Ahora bien, puede ocurrir a veces que las autoridades en el ámbito nacional emprendan directamente operaciones de inspección con respecto a temas como la salud y la seguridad, sin consultar previamente a las autoridades locales. Esto genera un clima de inseguridad y de desconfianza entre las organizaciones locales de vendedores callejeros, situación que puede coartar el diálogo entre ellos y las autoridades locales.

179. En varios países, los gobiernos locales han abandonado paulatinamente las medidas de represión y acoso contra los vendedores callejeros para pasar a aplicar políticas más favorables a su capacidad empresarial. La venta callejera ya no es considerada simplemente como un obstáculo al tráfico vial, sino como un contribuyente importante al PIB nacional y una fuente de recursos para muchas personas que carecen de otras posibilidades de generación de ingresos. El principal problema consiste en garantizar que los espacios públicos sean utilizados de forma ordenada, y que al mismo tiempo se asegure la posibilidad de mantener el empleo y conseguir condiciones de trabajo decentes para el colectivo cada vez más numeroso de los vendedores ambulantes. La Asociación de Propietarios del Centro Comercial Polvos Azules, de Lima, Perú, es un ejemplo ilustrativo de la forma en que una organización local dinámica de vendedores callejeros y de autoridades locales sensatas pueden contribuir a realizar este objetivo. Creada a comienzos de los años 1980, tras el desplazamiento de centenares de vendedores callejeros por las autoridades locales de uno de los municipios más populosos de Lima, esta organización tiene hoy más de 2.000 miembros. En conjunto, generan empleo directo para 5.000 personas y empleo indirecto para otras 7.000, la mayoría de las cuales son miembros de sus familias. La Asociación está inscrita como organización sin fines de lucro, y posee activos por un valor estimado de 25 millones de dólares⁶⁶.

⁶⁵ Véase OIT, CASE y SATAWU: *op. cit.*

⁶⁶ G. Pejerrey: *Participación de las organizaciones informales en el proceso político y las reformas institucionales a nivel nacional* (Lima, Perú, febrero de 2002). Estudio preparado por IFP/SEED e IFP/DECLARATION, conjuntamente con el Equipo Multidisciplinario de Lima, en el marco de un proyecto de investigación interregional sobre los esfuerzos de organización en la economía informal, págs. 63-66.

180. Es posible que las tradiciones y los mecanismos de organización de la economía informal no sean los mismos que rigen en el sector organizado de la economía. No obstante, los trabajadores, los empresarios y todos los interlocutores de la economía informal se reúnen y forman redes para buscar fórmulas concertadas de solución para sus problemas comunes. Puede tratarse de obtener licencias para comerciar, de crear sociedades mutualistas para la obtención de crédito, de organizarse para conseguir un mejor trato de las autoridades locales en lo que respecta a la vivienda, el agua potable, la energía y los caminos y medios de transporte, de contrarrestar la corrupción burocrática y el acoso por parte de las mismas autoridades, y de tratar de conseguir que se les reconozcan diversos derechos recurriendo a los tribunales y otros órganos de poder. En Karachi, Pakistán, una agrupación de conductores de taxi, camiones y autobuses logró inscribirse como sindicato del sector del transporte privado ante la unidad provincial de Ministerio de Trabajo. El aspecto innovador de este sindicato reside en el hecho de que el interés común en el que se basó su organización fue la utilización de las vías públicas y no su relación con una empresa (recuérdese que la legislación nacional sólo permite la organización de sindicatos a nivel de empresa), sentándose así un precedente que facilitará los esfuerzos de organización en la economía informal.

181. Queda por ver de qué forma éstas y las numerosas otras experiencias de colaboración en redes y de promoción de distintos derechos podrán articularse en las organizaciones mejor orientadas a los efectos de la representación en el marco de negociaciones, tanto con el Estado como entre las asociaciones de trabajadores y los empleadores. Estas organizaciones son afectadas por la volatilidad de la actividad informal y por la falta de recursos para las iniciativas de organización. Ocurre también que estén aisladas geográficamente. Por ende, hay razones de peso para que las organizaciones existentes de empleadores y de trabajadores busquen los medios que les permitan prestar servicios adecuados y dar apoyo a las organizaciones de la economía informal, basándose en una mejor comprensión de las necesidades particulares de éstas; dicha apertura permitiría que las actuales organizaciones ampliaran su propia representatividad⁶⁷.

Promoción de principios y derechos: futuros desafíos

182. Habida cuenta del actual nivel de ratificaciones de los Convenios núms. 87 y 98, la posibilidad de que se adopte un compromiso jurídico internacional universal en cuanto a su aplicación en todo el mundo, en derecho y en la práctica, está hoy más cercana. Por consiguiente, la OIT podrá centrar su campaña en la cooperación con los pocos Estados — entre los que figuran algunos de los países más grandes del mundo — que aún no han ratificado ambos Convenios, o uno de ellos. En el capítulo 5 del presente informe se bosquejan algunas líneas de acción que la OIT podría seguir para alentar el proceso de identificación y búsqueda de soluciones a los obstáculos que aún subsisten.

183. En la actualidad, se plantean a la OIT algunas cuestiones importantes con respecto a la aplicación de los principios de la libertad sindical y de asociación. Algunas se refieren al desarrollo de los derechos democráticos en general y a su aplicabilidad específica en el mundo del trabajo. La aceptación

⁶⁷ Véanse las conclusiones y recomendaciones del Coloquio internacional sobre los sindicatos y el sector no estructurado, Ginebra, 18-22 de octubre de 1999, en la dirección www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/sinterfor/temas/worker/doc/otros/v.

por los Estados del principio según el cual los ciudadanos pueden asociarse libremente para realizar sus objetivos sociales, económicos y políticos es una etapa esencial en la democratización de los países que hasta hace poco se encontraban bajo regímenes autoritarios. Como en numerosas ocasiones en su historia, la OIT está preparada para ayudar a los gobiernos y a las asociaciones de empleadores y de trabajadores a avanzar por esta difícil etapa de transición.

184. Otro problema considerable se refiere a las grandes dificultades con que aún tropiezan amplias categorías de trabajadores y algunos empleadores en lo que atañe al ejercicio de sus derechos de sindicación, organización y negociación colectiva. Estos problemas existen tanto en los países que han ratificado los instrumentos como en aquellos que aún no lo han hecho. Por lo tanto, la OIT tendrá que intensificar su colaboración con todos los mandantes a fin de encontrar la forma de potenciar la capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como de los gobiernos, para asegurar que los compromisos internacionales sean respetados en todos los segmentos de la sociedad y de la economía, sean nuevos o antiguos, urbanos o rurales, y formales o informales.

3. Organización y negociación en la economía global

Tendencias de la composición de las organizaciones de empleadores y de trabajadores

185. La información disponible sobre la composición de las organizaciones de empleadores y de trabajadores es todavía fragmentaria y a veces contradictoria, por muchas razones: su rápida evolución, los distintos modos de informar de las organizaciones con distintos fines, las modalidades diferentes de acopio de datos, etcétera. Los pocos datos disponibles ponen de manifiesto un declive global del número de miembros registrados de las organizaciones de trabajadores. No se dispone de datos comparables en el caso de las organizaciones de empleadores. Es difícil deducir conclusiones de las cifras mundiales conocidas, y las cifras referentes a la composición no reflejan el cometido que desempeñan esas organizaciones en los procesos e instituciones políticos en el plano nacional.

Organizaciones de empleadores

186. No hay una información global sobre la composición de las organizaciones de empleadores. En 1997¹ se intentó acopiar datos al respecto, pero se considera que no eran fidedignos. Las organizaciones de empleadores y sus miembros tienen centros de interés distintos de los sindicales. Los sindicatos se centran más en la organización y la negociación, mientras que las organizaciones de empleadores se interesan por los muy diversos servicios que necesitan las empresas. Aunque las relaciones de trabajo son un tema central para las organizaciones de empleadores, solamente algunas de ellas se dedican directamente a la negociación colectiva. Sus servicios de representación consisten principalmente en actividades de presión, información, promoción y asesoramiento.

187. En una encuesta realizada en 2000 por la Cranfield Network on International Human Resource Management, con más de 6.000 empresas de

¹ Véase OIT: *El trabajo en el mundo: Relaciones laborales, democracia y cohesión social 1997-1998* (Ginebra, 1997), cuadro 2, pág. 257.

22 países europeos, se comparaban las características de las que eran miembros y los que no eran miembros de organizaciones de empleadores². Las empresas miembros suelen ser más bien grandes y suelen tener una proporción mayor de trabajadores manuales que las empresas no afiliadas, las cuales tienen un porcentaje más alto de trabajadores técnicos. Se constató en la encuesta la mayor probabilidad de que hubiera una presencia sindical en las empresas miembros. La inmensa mayoría de los trabajadores estaban sindicados en casi el 30 por ciento de las empresas miembros, y en sólo un 7 por ciento de esas empresas no había trabajadores sindicados. En cambio, en el 27 por ciento de las empresas no miembros no había trabajadores sindicados y tan sólo en el 16 por ciento abundaban los trabajadores sindicados. En lo que se refiere a la influencia sindical en la vida de la empresa, el 36 por ciento de las no miembros contestaron que no la había, en comparación con sólo un 12 por ciento en las que eran miembros de organizaciones de empleadores. Estas cifras parecen indicar que los empleadores que se afilian a organizaciones de empleadores propenden más a reconocer a las organizaciones de trabajadores y a negociar con ellas. A la inversa, cuando las relaciones de negociación rebasan el ámbito de las empresas, las organizaciones de empleadores suelen prestar servicios a sus miembros, precisamente para facilitarles la negociación con los sindicatos. Estas cifras son interesantes, pero no nos dicen gran cosa sobre la parte no sindicada de la economía.

188. Confrontadas con una serie de importantes retos, las organizaciones de empleadores están discurriendo medios innovadores para solventarlos. Al decaer relativamente la importancia de sus atribuciones básicas en lo que atañe a las relaciones de trabajo, se considera a veces que otras entidades empresariales son más idóneas. En un número creciente de países, esas grandes entidades han fusionado con organizaciones de empleadores, al racionalizar los empleadores sus estructuras representativas. Ha ocurrido esto, por ejemplo, en Australia, Irlanda, Japón, Nueva Zelandia, Singapur, Sudáfrica y los países nórdicos. En algunos casos se ha debido a la presión de una base deseosa de modernizar las organizaciones o de reducir las cotizaciones a una cuota única. Se debe también al hecho de que no es ya posible mantener separadas las funciones de los empleadores en materia de recursos humanos de la función de dirección estratégica global de las cuestiones empresariales. En otros países, por ejemplo, en Alemania, Dinamarca, Filipinas, Indonesia y Sri Lanka, coexisten los dos tipos de organización, con misiones complementarias. En algunos países, hay una gran rivalidad entre entidades empresariales y organizaciones de empleadores, lo cual puede menoscabar la eficacia de sus actividades de representación. No obstante, todas esas situaciones ilustran los diferentes modos de tratar la libertad de asociación que tienen los empleadores en todo el mundo.

189. Otro importante reto para las organizaciones de empleadores es la competencia de empresas consultivas, tanto públicas como privadas, que facilitan servicios a las empresas en materia de recursos humanos, legislación laboral y negociación colectiva. Para mantener su superioridad en este campo, las organizaciones de empleadores necesitan asegurarse de ofrecer servicios de una calidad superior a la de sus competidores. La baza de las organizaciones de empleadores en comparación con sus rivales estriba en las relaciones que tienen con sus miembros y con los sindicatos. De la encuesta sobre las empresas de 2003 se desprende que hay un «círculo virtuoso» autosostenible entre la composición, la reputación y los servicios que prestan. Comparándolos con los que facilitan los consultores y abogados, se observa

² OIT: *Employers' organizations and the challenges facing business today*, informe para la discusión preparado para el Coloquio internacional de organizaciones de empleadores, 15-17 de diciembre de 2003 (Ginebra, Oficina de Actividades para los Empleadores, octubre de 2003).

que las organizaciones de empleadores suelen ser más eficaces en lo que se refiere a las relaciones con el personal, sobre todo en los países que tienen una sólida tradición de negociación colectiva. En los países en los que están perdiendo importancia las relaciones de trabajo colectivas es más probable que ciertos aspectos de las mismas, como la fijación de la remuneración, la gestión de los contratos y el tratamiento de las quejas, corran a cargo de abogados y consultores³. Es interesante observar, sin embargo, que, incluso cuando se tiende a la descentralización de las relaciones de trabajo, las organizaciones de empleadores de nivel más alto por lo general conservan una función importante en la prestación de servicios de asesoramiento, coordinación y apoyo.

190. Otro reto para las organizaciones de empleadores es que las necesidades varían según el tipo de empresa de que se trate, y puede resultar oneroso mantener la capacidad para atender todas esas necesidades. Las grandes empresas no suelen pedir ciertos servicios directos como los de asesoramiento y formación, pero aprecian los de información y representación. Las pequeñas empresas necesitan sobre todo servicios de apoyo empresarial, y, en cambio, los servicios relacionados con las relaciones de trabajo no figuran entre los prioritarios para ellas. A la mayoría de las pequeñas y medianas empresas les resultaría difícil pagar cotizaciones periódicas a las organizaciones de empleadores, lo cual puede dificultar que se les presten servicios de apoyo empresarial. No obstante, a pesar de esas dificultades, hay ejemplos sobresalientes de organizaciones de empleadores que se ocupan del sector de la pequeña empresa (véase el capítulo 4).

191. En los países en transición, que tenían antes una estructura política y económica centralizada, las organizaciones de empleadores tropiezan con problemas singulares. La inexistencia de una tradición de instituciones democráticas e independientes y de un derecho comercial ha suscitado a veces obstáculos que no existen en otros países. En Serbia y Montenegro, y en la ex República Yugoslava de Macedonia, las organizaciones de empleadores pueden registrarse como «asociaciones de ciudadanos», pero no como organizaciones de empleadores, a consecuencia de lo cual solamente los propietarios y directores de empresas pueden inscribirse a título personal, y no como empresas propiamente dichas. En varios países de Europa oriental la cotización a una organización de empleadores no está exenta del pago de un impuesto, aunque no tengan carácter lucrativo. En 1995 la quinta Conferencia Regional Europea de la OIT adoptó una resolución en la cual instaba a esos países a cambiar de política⁴. Aunque la situación ha mejorado en algunos de ellos, subsiste el problema en la República Checa, ex República Yugoslava de Macedonia, República de Moldova, y Serbia y Montenegro. Hay asimismo dificultades en lo tocante a la negociación colectiva. En Eslovenia, Moldova, y Serbia y Montenegro la legislación estipula que todos los convenios colectivos deben ir firmados por las cámaras de comercio, que son organizaciones de afiliación obligatoria. A juicio del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT esta práctica no está en conformidad con el principio de la negociación colectiva voluntaria. En Bulgaria, Rumania y la República de Moldova la negociación colectiva es obligatoria en virtud del código de trabajo. La mayoría de estos problemas son vestigios del antiguo sistema pero, al parecer, toma tiempo cambiarlo.

³ OIT: *Employers' organizations and the challenges facing business today*, *op. cit.*, pág. 8.

⁴ Resolución dirigida a garantizar la independencia y a facilitar la financiación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, anexo III, en OIT: *Actas de la quinta Conferencia Regional Europea*, Consejo de Administración, 264.^a reunión, documento GB.264/3, Ginebra, noviembre de 1995.

Composición de las organizaciones de empleadores y actitudes ante los sindicatos

192. Una encuesta efectuada en 2003 en una selección de países de diferentes regiones, con los auspicios de la Oficina de Actividades para los Empleadores de la OIT, versó sobre cien empresas de cada país, con una muestra de microempresas, empresas pequeñas, medianas y grandes, nacionales y filiales de multinacionales. Los datos relativos a los Estados Unidos, Estonia, Filipinas, Irlanda, Jamaica, Japón y Suecia figuran en el cuadro 3.1 e indican la proporción de empresas que contestaron que reconocían a los sindicatos, o que los reconocían con fines de negociación colectiva. La mayoría de estas últimas negociaban con ellos la remuneración y otras condiciones de empleo (cuadro 3.2). Eran menos los empleadores que negociaban sus prerrogativas de dirección, salvo en Suecia y, en menor medida, en Irlanda, lo cual parece indicar que los empleadores se muestran más deseosos de llegar a un acuerdo sobre los asuntos de gestión y de estrategia en los países que tienen una larga historia de consulta y adopción paritarias de decisiones, así como políticas nacionales en materia de ingresos.

Cuadro 3.1. Porcentaje de empresas que contestaron que reconocían a un sindicato, en 2003

	Reconocían a un sindicato	Reconocían a un sindicato con fines de negociación colectiva
Estados Unidos	30	28
Estonia	43,6	37,2
Filipinas	29,4	25,5
Irlanda	71	64,3
Jamaica	26	26
Japón	67	67
Suecia	97,1	97,1

Fuente: OIT: Oficina de Actividades para los Empleadores, 2003.

Cuadro 3.2. Porcentaje de empresas que contestaron que reconocían a un sindicato, por temas

	Remuneración	Otras condiciones de empleo	Gestión de las operaciones	Gestión estratégica
Estados Unidos	93	89	36	11
Estonia	84	51,2	26,2	10,4
Filipinas	100	93,3	33,3	13,3
Irlanda	94,4	91,7	66,7	27,8
Jamaica	100	95	45	41
Suecia	91,4	82,4	85,7	45,7

Fuente: OIT: Oficina de Actividades para los Empleadores, 2003.

Organizaciones de trabajadores

193. Se dispone de más información sobre las organizaciones de trabajadores que sobre las de empleadores, pero las cifras no siempre pueden compararse cuando corresponden a períodos o países distintos. Los datos compilados por la OIT en 1997 ponen de manifiesto una tendencia general

a la baja⁵. Se dispone de datos más recientes para los Estados miembros de la Unión Europea en 2001⁶, y de ellos se desprende que la situación ha mejorado en la mayoría de ellos. Comparando las cifras de 2001 con las de 1995 que figuran en *El trabajo en el mundo*, en Bélgica, Dinamarca, España, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal se ha progresado, pero los datos proceden de fuentes diferentes y no son necesariamente comparables.

194. Las fluctuaciones de la composición de un sindicato se deben a muchas razones. El advenimiento de regímenes políticos y económicos menos represivos puede coincidir con una intensificación de las actividades del movimiento sindical, a lo cual parece deberse la fuerza que han adquirido los sindicatos en países como Sudáfrica. Otro factor político importante puede ser el paso de la guerra o de la crisis a la paz, lo cual permite un desarrollo más estable de las instituciones democráticas⁷. A la inversa, los factores políticos pueden provocar una disminución de la densidad sindical, por ejemplo, en las economías en transición, al decaer el Estado de partido único y sus vínculos con un sindicato único. La generalización del pluralismo sindical en los países de habla francesa de África ha tenido efectos similares. La mengua del número de trabajadores sindicados en esos casos refleja más bien un cambio y no la medida en que los trabajadores desean sindicarse. Por otra parte, las organizaciones nuevas suelen carecer del respaldo institucional que tenían las ya existentes. Allí donde había una alta tasa de afiliación sindical porque la afiliación era obligatoria o por el papel que desempeñaba el sindicato en lo tocante a la seguridad social y los servicios, la independencia y el pluralismo acarrearán naturalmente una reducción del número de trabajadores sindicados. Esto no quiere decir que se haya debilitado el sindicalismo; por el contrario, sólo refleja que existen ahora organizaciones genuinas.

195. Los cambios estructurales y del mercado de trabajo en la economía han ejercido una presión constante en la composición de los sindicatos. Los sindicatos tradicionales progresaron paralelamente a la expansión de grandes organizaciones industriales, de la institucionalización de la negociación colectiva y de un civismo social y laboral. En la actual sociedad postindustrial, y de la economía de la información, las estructuras de producción son menos jerárquicas, y la negociación colectiva y las estructuras de representación de los trabajadores tardan en adaptarse a los nuevos parámetros. La deslocalización y la globalización de la producción, sumados a la subcontratación, han acentuado el grado de dependencia en formas más flexibles de relaciones entre empresas. Esto engendra a su vez una menor seguridad del empleo para muchos y un aumento del número de lugares de trabajo que hay que organizar sindicalmente, sobre todo en el sector creciente de la pequeña empresa y de los servicios. El índice de sindicación de los trabajadores jóvenes, de los ocasionales y de los de jornada parcial suele ser más bajo⁸.

196. En el sector público ha seguido habiendo altos índices de sindicación hasta que hace relativamente poco disminuyó el crecimiento del Estado social. En el cuadro 3.3 puede verse que en Europa el grado de sindicación del sector público es en todos los casos sensiblemente mayor que en el privado.

⁵ *El trabajo en el mundo 1997-1998*, op. cit., pág. 6 y cuadro 1.2, pág. 253.

⁶ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: «Industrial relations in the EU, Japan and USA, 2001», *EIROOnline*, en www.eiro.eurofound.eu.int/print/2002/12/feature.tn0212101f.html.

⁷ A la inversa, los especialistas de la OIT que trabajan en el Oriente Medio han señalado que el conflicto persistente en la región dificulta sensiblemente el florecimiento de organizaciones de empleadores y de trabajadores fuertes y estables y de buenas relaciones entre ellas en los países de la región.

⁸ T. Boeri, A. Brugiavini, L. Calmfors (directores de la publicación): *The role of unions in the Twenty-First Century* (Nueva York, Oxford University Press, 2001), capítulo 2, págs. 11-46.

Cuadro 3.3. Índice de sindicación en Europa de los sectores público y privado (en porcentaje)

	Año	Privado	Público	Año	Privado	Público
Suecia	1980	–	–	1997	77	93
Finlandia	1980	–	–	1989	65	86
Noruega	1980	47	74	1995	44	79
Irlanda	1980	–	–	1994	43	68
Italia ^a	1980	48	60	1997	36	43
Austria	1980	40	68	1998	30	69
Alemania ^b	1980	29	67	1997	22	56
Suiza	1980	24	71	1988	22	71
Reino Unido ^c	1980	45	69	1999	19	60
Países Bajos	1980	26	60	1997	19	45
España	1991	14	26	1997	15	32
Francia	1981	18	44	1993	4	25

– = No disponible.

Nota: Los sectores público y privado abarcan la administración pública, la educación, la salud pública, el ferrocarril y los servicios de correos, teléfonos y teléfonos (antes de la privatización).

^a El índice de sindicación del sector público en Italia en 1997 probablemente era muy superior, entre 10 y 15 puntos porcentuales más, si se tienen en cuenta los miembros de los sindicatos independientes, especialmente activos en el sector público. Sin embargo, dada la escasez de estadísticas sobre la afiliación a esos sindicatos y su reducida fiabilidad, las cifras se basan en la afiliación a sindicatos pertenecientes a las tres confederaciones principales. ^b Los datos de 1980 corresponden a la República Federal de Alemania. ^c Los datos de 1999 corresponden a Gran Bretaña.

Fuente: T. Boeri, A. Brugiavini y L. Calmfors: *The role of unions in the Twenty-first century* (Nueva York, Oxford University Press, 2001), capítulo 2, cuadro 2.3, pág. 26.

Por término medio, en Europa la densidad sindical es el doble en el sector público que en el privado: un 50 por ciento en comparación con un 25 por ciento. En los Estados Unidos hay un 8,5 por ciento de trabajadores sindicados en el sector privado, mientras que en el público ascienden al 37 por ciento⁹. Semejante disparidad entre uno y otro sector indica que la estabilidad del empleo y la inexistencia de formas claras de impugnación y oposición a los empleadores influyen en la sindicación¹⁰. Ahora bien, dadas las tendencias políticas y socioeconómicas en curso, parece inevitable que se acentúen los conflictos en este sector, hasta hace poco relativamente protegido.

197. Los cambios estructurales y del mercado de trabajo no son los únicos — y ni siquiera los principales — determinantes de la composición de los sindicatos. Las decisiones del gobierno en materia de políticas influyen también poderosamente. Se ha dicho, por ejemplo, que en algunos países asiáticos que han adoptado una posición neoliberal esto ha traído consigo unas normas o un modo de proceder de los empleadores que recortan la influencia y la eficacia de los sindicatos, lo cual repercute en la afiliación¹¹. El reciente informe del Banco Mundial sobre el crecimiento y las normas de trabajo en Asia oriental, en el que se niega que las normas de trabajo coarten el crecimiento impulsado por las exportaciones, debería incitar a los gobiernos a adoptar políticas que favorezcan la libertad sindical¹².

⁹ «Declining unionization, rising inequality», entrevista de K. Bronfenbrenner. *Multinational Monitor* (Washington, mayo de 2003), vol. 24, núm. 5, en www.multinationalmonitor.org.

¹⁰ Boeri y otros autores, *op. cit.*, págs. 24-26.

¹¹ S. Kuruvilla, S. Das, H. Kwon y S. Kwon: «Trade union growth and decline in Asia», en *British Journal of Industrial Relations* (Londres), vol. 40, núm. 3, septiembre de 2002, págs. 431-461.

¹² Banco Mundial: *East Asia integrates: A trade policy for shared growth* (Washington, 2003).

198. La dificultad de establecer y mantener un sindicato es manifiestamente un problema importante en muchas partes del mundo. ¿Quién se adelantará a oponerse a la práctica inveterada de que *no* haya un sindicato? Una vez creado, ¿quién se afiliará a él? Hay datos esporádicos que denotan la existencia de una demanda latente de representación sindical. En el Reino Unido se ha señalado que cuatro de cada diez trabajadores no sindicados estarían dispuestos a afiliarse a un sindicato cuando esto resulta posible en su lugar de trabajo, lo cual concuerda con datos similares de América del Norte donde, aun habiendo menguado el número de trabajadores sindicados desde hace un cuarto de siglo, de un 30 a un 40 por ciento de la población activa ha dado muestras de interés o de preferencia por la sindicación tradicional, y no por la no sindicación. Resulta revelador que las formas de representación en el trabajo que no entrañan un riesgo de conflicto o de represalias del empleador tengan el doble de partidarios entre los trabajadores que las demás¹³. Una concepción positiva de la constitución de asociaciones y de la negociación puede garantizar en cierta medida que no habrá conflictos enconados.

199. Desde hace ya tiempo, en todos los programas de reforma se da una importancia capital al cometido de la mujer en los sindicatos. En los veinte años últimos el aumento del número de trabajadores sindicados en Europa se ha debido en gran parte al número creciente de mujeres que se afilian a un sindicato¹⁴. Debido a la abundancia de mujeres en el sector público, en profesiones como la enseñanza y la enfermería, las diferencias de afiliación entre los hombres y las mujeres en el ámbito sindical ha menguado en Europa, y de hecho ha desaparecido casi en los países nórdicos (véase el cuadro 3.4). En el Canadá, Dinamarca, Estonia, Israel y Suecia la densidad sindical es mayor en el caso de las mujeres que en el de los hombres.

200. Ese aumento del número de mujeres sindicadas es muy notable, ya que suelen dedicarse más a trabajos temporales y de dedicación parcial, menos estables y menos protegidos, que entrañan habitualmente un grado menor de sindicación. En los Estados Unidos entre 1950 y 1990 la mengua del número de afiliados a un sindicato se achacó en gran parte al ingreso de mujeres y de minorías a la población activa en esos puestos de trabajo precarios, paralelamente a una disminución consonante del número de trabajadores varones tradicionales, manuales y de edad. Ultimamente, sin embargo, la mayoría de los nuevos afiliados han sido mujeres, por ejemplo de minorías, con un fuerte porcentaje de inmigración reciente¹⁵.

201. Las actitudes son tan reveladoras como los datos. Las encuestas realizadas en Dinamarca, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido no ponen de manifiesto una gran diferencia entre la actitud de los hombres y la de las mujeres ante el sindicato. De hecho, en Dinamarca el apoyo más decidido a los sindicatos no es el de los trabajadores varones, manuales e industriales, sino el de las mujeres del sector público¹⁶.

202. Hay mucha menos información sobre este particular en el caso de los países en desarrollo y de las economías en transición. Según una encuesta de muestreo en Bangladesh, Brasil, Hungría y la República Unida de

¹³ A. Verma, T. Kochan y S. Wood: «Union decline and prospects for revival: Editors' introduction», en *British Journal of Industrial Relations*, vol. 40, núm. 3 de septiembre de 2002, págs. 373-384.

¹⁴ Boeri y otros, *op. cit.*, pág. 27.

¹⁵ Bronfenbrenner, *op. cit.*

¹⁶ Boeri, y otros, *op. cit.*, págs. 26 y 27.

Cuadro 3.4. Índice de sindicación por sectores y sexo (en porcentaje)

	Año	Hombres	Mujeres	Agricultura	Industria	Construcción	Comercio	Transporte	Finanzas	Servicios
Suecia	1980	79	77	53	89	95	45	79	83	84
	1997	83	90	69	100	100	61	83	58	100
Dinamarca	1981	83	73	–	98	89	53	60	50	73
	1997	73	78	–	94	–	–	–	53	–
Finlandia	1989	69	75	83	80	–	–	–	–	–
Noruega	1980	69	44	31	78	44	17	68	45	60
	1995	60	51	27	79	47	13	61	33	66
Bélgica	1980	–	–	74	80	47	32	63	26	27
	1995	–	–	82	100	65	39	77	23	27
Irlanda	1980	54	51	–	–	–	–	–	–	–
	1994	42	39	–	55	49	–	71	–	–
Austria	1980	58	39	54	68	64	26	82	36	55
	1997	44	27	40	57	48	15	60	15	41
Italia	1980	–	–	100	56	36	22	77	33	38
	1997	–	–	100	39	42	23	57	17	29
Reino Unido	1979	64	38	23	64	38	10	80	22	59
	1989	44	33	13	44	30	14	62	26	52
	1997	32	28	8	31	22	7	45	18	46
Alemania, República Federal de	1980	44	18	20	50	19	12	73	19	26
	1990	38	19	22	48	19	12	71	7	24
Alemania (todo el país)	1991	40	26	29	53	25	16	76	8	27
	1997	30	17	21	45	13	10	61	5	24
Países Bajos	1980	44	18	17	43	44	10	49	8	44
	1997	33	20	20	33	41	14	39	16	28
Suiza	1980	41	14	–	34	65	11	62	19	28
	1987	32	11	–	34	52	9	56	14	24
España	1991	–	–	9	22	10	6	32	20	10
	1997	–	–	11	24	11	6	32	20	14
Francia	1981	29	15	16	21	8	4	25	27	28
	1993	13	7	7	9	3	3	19	20	21

– = No disponible

Fuente: Boeri y otros, *op. cit.*, cuadro 2.2, pág. 25.

Tanzanía¹⁷, es mucho más probable que las mujeres sean más partidarias de los sindicatos que los hombres. No obstante, globalmente en ese estudio reciente se llega a la conclusión de que menos de la mitad de los trabajadores sindicados que participaron en la encuesta en Brasil, Hungría y la República Unida de Tanzania — y una proporción menor todavía de trabajadores no sindicados — tenían una actitud positiva ante el sindicato o estaban de acuerdo en que los sindicatos existentes defienden de manera apropiada los derechos de los trabajadores. Bangladesh es una excepción a este respecto: un promedio del 80 por ciento de las personas interrogadas, sindicadas o no, tenían una actitud positiva ante los sindicatos, lo cual se compagina con el efecto positivo sobre los salarios en la muestra de Bangladesh. Partiendo de un nivel muy bajo, entre 1990 y 2000 aumentó el grado de sindicación, y la

¹⁷ S. Dasgupta: «Las actitudes frente a los sindicatos en Bangladesh, Brasil, Hungría y la República Unida de Tanzania», en *Revista Internacional del Trabajo* (OIT, Ginebra), vol. 141 (2002), págs. 457-486.

mayoría de las personas interrogadas trabajaban en la industria de las prendas de vestir, en la cual abundaban las mujeres y los sindicatos no se toleraban hasta hace poco¹⁸. «Además, aunque las mujeres, los trabajadores de menos instrucción y los peor pagados no están adecuadamente representados en los sindicatos, es más probable que adopten una actitud positiva o que se fíen de ellos»¹⁹. Esas actitudes pueden estimular la sindicación. Un resultado paralelo, y muy notable, del estudio es que, en los cuatro países examinados, cuando se violaba un convenio colectivo o un código de seguridad, en Bangladesh, Hungría y la República Unida de Tanzania era probable que una buena proporción de los trabajadores sindicados solicitasen apoyo y consejo del sindicato. En Hungría era probable que se dirigieran también al sindicato los no sindicados.

Negociación colectiva y evolución del mundo del trabajo

203. Los grandes progresos tecnológicos y comerciales están modificando la pauta del empleo y la naturaleza del trabajo en todo el mundo. La estructura y la composición de las organizaciones de empleadores y de trabajadores reflejan esos cambios y se modifican con ellos, si bien más lentamente. La información disponible parece indicar que las organizaciones colectivas siguen siendo representativas en muchos países y que responden a las nuevas necesidades de sus miembros actuales y eventuales. Cuando, a causa de un cambio, las nuevas estructuras y métodos de organizaciones son vulnerables, es indispensable que haya un sólido marco legislativo, basado en los derechos y principios fundamentales en el trabajo.

204. La limitada información disponible sugiere que muchos trabajadores piensan que el ejercicio de su derecho a afiliarse a un sindicato trae consigo un riesgo para su empleo y temen que la representación colectiva engendre conflictos. Es más probable que las empresas afiliadas a organizaciones que tienen un historial de cooperación con los sindicatos acepten una presencia sindical.

205. Así pues, el derecho de asociación está íntimamente ligado a la negociación colectiva. La posibilidad de intervenir en un acuerdo de negociación colectiva que fije reglas mutuamente aceptadas en el lugar de trabajo es la razón principal por la cual los trabajadores, y probablemente los empleadores, desean afiliarse a una organización de su libre elección. Por lo mismo, la creación y fomento de un clima de confianza es un factor decisivo para la promoción de los principios y derechos de la libertad de asociación.

206. Uno de los elementos esenciales para la promoción y el reconocimiento efectivos del derecho de negociación colectiva es una legislación en virtud de la cual se reconozca a las organizaciones de trabajadores con fines de negociación y que contenga otras disposiciones coadyuvantes. Debe haber un sutil equilibrio entre la legislación y la intervención del Estado y una modalidad voluntarista de negociación colectiva, fomentada por el gobierno.

¹⁸ Los diversos programas de la OIT de actividades de cooperación con Bangladesh, referentes a la reforma del derecho del trabajo, la protección de los derechos de los trabajadores en las zonas francas industriales, la eliminación del trabajo infantil, la consolidación de la competencia empresarial de las mujeres y la mejora de las relaciones de trabajo en general, han contribuido a realzar la libertad sindical en esta industria.

¹⁹ Dasgupta, *op. cit.*, pág. 4.

La legislación es esencial para garantizar el reconocimiento y aportar un marco general para la libertad de asociación y la negociación colectiva. La influencia de la legislación en las organizaciones de empleadores y de trabajadores y en sus relaciones se pone claramente de manifiesto en Nueva Zelanda, país en el cual la promulgación de una nueva legislación que invalidaba leyes anteriores, hostiles a la negociación colectiva, ha cambiado sensiblemente el clima de las relaciones de trabajo (véase el recuadro 3.1).

Recuadro 3.1

De vuelta a la mesa de negociación en Nueva Zelanda

En Nueva Zelanda los cambios políticos de los veinte últimos años han tenido consecuencias importantes para las relaciones de trabajo. A raíz de la derrota del Partido Laborista por el Partido Nacional en 1990 se modificó la legislación nacional en el sentido de pasar de un régimen centralizado, sectorial o regional de remuneración a la desreglamentación de la contratación laboral. La ley de 1991 sobre los contratos de empleo fomentó los contratos de empleo personalizados y «recortó los derechos colectivos e individuales de los trabajadores, a la vez que realizó sensiblemente la facultad de los empleadores de liberalizar y desindicar sus lugares de trabajo». Al mismo tiempo, antes de 1990 había habido cierto grado de afiliación sindical obligatoria que tanto el Partido Laborista como los sindicatos deseaban mitigar.

A lo largo del decenio de 1990 se acentuó fuertemente el declive en curso de la densidad sindical, que en 1999 había bajado aproximadamente de un 50 a un 20 por ciento. La negociación colectiva disminuyó de manera significativa y cubría a sólo un 25 por ciento, más o menos, de la población activa, y la negociación para varias empresas o la negociación sectorial había desaparecido casi por completo y los convenios colectivos eran casi exclusivamente de empresa. Después de una queja presentada por el Consejo de Sindicatos de Nueva Zelanda, el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración criticó ciertas cláusulas de la ley sobre los contratos de empleo e incitó al Gobierno a entablar un diálogo tripartito para lograr que dichas cláusulas concordaran con los principios de negociación colectiva establecidos por el Comité.

Al volver al gobierno el Partido Laborista en 1999 hubo otro cambio fundamental de la legislación laboral. La ley de 2000 sobre las relaciones de empleo establece la obligación de que todas las partes se relacionen entre sí de «buena fe», y su finalidad fundamental es promover el cumplimiento de los principios enunciados en los Convenios de la OIT núms. 87 y 98, y forjar «relaciones de empleo productivas mediante la promoción de la confianza mutua y la confianza en todas las facetas del entorno de trabajo y de la relación de empleo (artículo 3)». La ley enumera medidas concretas encaminadas a estimular la negociación colectiva y, a diferencia de la ley anterior, la de 2000 permite la negociación para varias empresas. Según la Ministra de Trabajo de Nueva Zelanda, Margaret Wilson, la ley se propone respaldar una actitud de colaboración en el lugar de trabajo. Su adopción encaja con la opinión del Gobierno, según la cual el anterior enfoque liberalizador menoscababa los logros económicos del país al reducir la productividad, deprimir los salarios y fomentar el éxodo de trabajadores calificados. El nuevo marco legislativo apunta a reforzar las prácticas ligadas a una producción de alto valor. Se parte del principio de que, si ambas partes son de buena fe, será más fácil resolver las inevitables tensiones y polémicas en el lugar de trabajo.

Fuentes: G. Anderson: «Transplanting good faith into New Zealand labour law: The experience under the Employment Relations Act 2000», en *Murdoch University Electronic Journal of Law*, vol. 9, núm. 3 (septiembre de 2002), en www.murdoch.edu.au; Comité de Libertad Sindical. Caso núm. 1698 (Nueva Zelanda), Informe núm. 295, *Boletín Oficial* (Ginebra, OIT), vol. LXXVII, 1994, serie B, núm. 3.

Cambio y diversidad: alcance y niveles de la negociación colectiva

207. El siguiente examen de los modos en que se están adaptando los sistemas de negociación colectiva ponen de manifiesto la diversidad de dispositivos de que se valen las organizaciones de empleadores y de trabajadores para zanjar diferencias y engendrar la cooperación. Los principios y derechos de la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva constituyen la base de un sistema variado y flexible para adaptarse al cambio de mutuo acuerdo.

Cobertura de la negociación colectiva

208. El cuadro 3.5 presenta la información disponible sobre la cobertura de la negociación colectiva, esto es, la proporción de trabajadores de cada país cuyas condiciones de empleo y remuneración se rigen principalmente por convenios colectivos. En algunos casos, las cifras se remontan al decenio de 1990, pero dan una idea de la cobertura. En muchos casos, esta cobertura es mayor de lo que parecen indicar las cifras relativas a la composición de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. En la mayoría de los Estados miembros de la UE, así como en otros como Australia y Noruega, la cobertura es de un 80 por ciento o más. El nivel de la negociación es tanto más alto cuanto mayor es la tasa de cobertura. En Alemania, Austria, Francia y Países Bajos, los convenios colectivos sectoriales rigen también en el caso de los empleadores y los trabajadores que no son miembros de las organizaciones firmantes.

Cuadro 3.5. Índice de cobertura de la negociación colectiva en determinados países

País o territorio	Año	Porcentaje de empleados cubiertos por convenios colectivos
Africa		
Ghana ^a	1995	25
Kenya ^a	1995	35
Mauricio ^a	1995	40
Nigeria ^a	1995	40
Sudáfrica ^b	1998	49
Swazilandia ^a	1995	25
Uganda ^a	1995	25
Zambia ^a	1995	30
Zimbabwe ^a	1995	25
Américas		
Argentina ^c	2000	65
Bolivia ^a	1995	11
Canadá ^b	1998	34
Chile ^c	1999	10
Costa Rica ^c	2001	3
Cuba ^a	1995	98
Ecuador ^c	1999	5
Estados Unidos ^b	2000	15
Guyana ^a	1995	27
Honduras ^a	1995	13
México ^c	1998	18
Panamá ^a	1995	16

País o territorio	Año	Porcentaje de empleados cubiertos por convenios colectivos
Américas (continuación)		
Perú ^c	1998	10
Uruguay ^c	1999	16
Venezuela ^c	1998	27
Asia y el Pacífico		
Australia ^b	1996	80
China ^a	1995	15
República de Corea ^b	1999	14
Filipinas ^d	2000	33
India ^a	1995	>2
Japón ^b	2000	20
Malasia ^a	1995	3
Nueva Zelandia ^b	1999	21
Singapur ^b	1998	19
Tailandia ^a	1995	27
Taiwán ^b	1998	3
Europa^e		
Alemania	2001	67
Austria	2001	98
Bélgica	2001	>90
Dinamarca	2001	83
Eslovaquia ^g	2002	50
Eslovenia ^g	2001	Aproximadamente 100
España	2001	81
Finlandia	2001	90
Francia	2001	90-95
Hungría ^g	2001	45-50
Italia	2001	90
Luxemburgo	2001	58
Países Bajos	2001	88
Polonia ^f	2003	28
Portugal	2001	87
Reino Unido	2001	36
Suecia	2001	>90
Suiza ^b	1999	37

^a OIT: *El trabajo en el mundo 1997-1998*, op. cit., cuadro 3.2, pág. 264. ^b J. Visser: *Unions, unionisation and collective bargaining trends around the world*; elaborado para la OIT, septiembre de 2002. ^c M. L. Vega Ruiz: *Libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en América Latina: El desarrollo práctico de un principio fundamental*, documento de trabajo, Programa InFocus sobre la Promoción de la Declaración (Ginebra, OIT, marzo de 2003), cuadro 2, pág. 17. ^d T. Fashoyin: *Social dialogue and labour market performance in the Philippines*, documento de trabajo núm. 14, IFP/Dialogue (Ginebra, OIT, febrero de 2003), cuadro 2.3, pág. 14. ^e Salvo que se indique otra cosa, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: «Industrial relations in the EU, Japan and USA, 2001», *EIROnline*, www.eiro.eurofound.eu.int/print/2002/12/feature/t0212101f.html. ^f OIT: *Trade union and collective bargaining indicators: Lessons from the pilot phase*, documento de IFP/Dialogue (documento no publicado, 28 de julio de 2003). ^g European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: «Industrial relations in the candidate countries», *EIROnline*, www.eiro.eurofound.eu.int/2002/07/feature/t02071002f.html.

209. En otros países desarrollados la cobertura es menor: desde un 37 por ciento en Suiza, un 34 por ciento en el Canadá y un 20 por ciento en el Japón hasta un 15 por ciento en los Estados Unidos. En las economías en desarrollo y en transición las cifras son menos fidedignas. En Asia, va de menos de un 2 por ciento en la India hasta un 14 por ciento en la República de Corea, un 19 por ciento en Singapur y un 33 por ciento en Filipinas. En América Latina la variación es muy grande, desde un 65 por ciento en la Argentina hasta menos de un 3 por ciento en Costa Rica. En cuanto a las economías en transición que van a ingresar en la UE, la cobertura media se cifra muy por debajo del promedio europeo, si bien es mayor en algunos países como Eslovenia y Eslovaquia. La información referente a los países africanos da un promedio del 30 por ciento, aunque en Sudáfrica es sensiblemente mayor: casi de un 50 por ciento.

210. Como se señala más arriba, algunos países europeos oficializan las escalas de remuneración y otras condiciones de empleo extendiendo los convenios colectivos a otras partes no representadas en las negociaciones. Otras características del sistema de relaciones de trabajo, por ejemplo, la afiliación obligatoria de las empresas a organizaciones de empleadores, como ocurre en Austria, pueden surtir efectos similares a los de la extensión de los convenios colectivos. En Sudáfrica las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas pueden tomar la iniciativa de extenderlos. En Finlandia un convenio colectivo de la industria metalúrgica y electrónica estipula que todos los subcontratistas deben acatar también las condiciones negociadas para el sector. Así pues, los procedimientos que extienden las disposiciones de los convenios colectivos benefician a un número de trabajadores mayor que el que puede deducirse de una evaluación del alcance directo. Un ejemplo de la generalización de los beneficios de los convenios colectivos es el caso de la UE, en la cual un convenio negociado en el ámbito regional puede convertirse — a petición de los interlocutores sociales — en una directiva del Consejo, que deberán incorporar a la legislación nacional los gobiernos de los Estados miembros (véase el recuadro 3.4 en la sección sobre otras formas de negociación supranacional).

Elección del nivel de negociación

211. Puede haber convenios colectivos a diferentes niveles: a nivel de la economía nacional, de un sector o industria, de una empresa o grupo de empresas o de un establecimiento o lugar de trabajo, y pueden variar por su alcance geográfico y abordar diversos temas en diferentes niveles de negociación. Por ejemplo, las negociaciones en la empresa pueden ser más idóneas que las negociaciones de un nivel más alto para tratar cuestiones tales como la mejora de la productividad y de la eficiencia; del mismo modo, las negociaciones sectoriales son tal vez las más adecuadas para abordar los baremos básicos de remuneración de varias categorías de trabajadores de una industria. Las cuestiones más generales de la política nacional de seguridad social y de formación, así como las reformas estructurales que entrañan grandes transformaciones del empleo, se tratan con frecuencia en el plano nacional.

212. En el cuadro 3.6 se da información reciente sobre los niveles de negociación preferidos en los países de la Unión Europea (UE), Japón y Estados Unidos. A pesar de la tendencia manifiesta a la descentralización de la negociación, la mayoría de los países de la UE cuentan con sistemas centralizados. Como puede verse en el cuadro, las negociaciones sobre los salarios se llevan a cabo principalmente en el nivel intersectorial nacional en Bélgica, Finlandia e Irlanda. El nivel sectorial es el más importante en Alemania, Austria, España, Grecia, Italia, los Países Bajos, Portugal y Suecia, mientras que no hay un nivel preponderante en Dinamarca y Luxemburgo. Solamente

Cuadro 3.6. Niveles de negociación salarial en la UE, Japón y Estados Unidos en 2001

	Nivel intersectorial	Nivel sectorial	Nivel empresarial
Alemania	–	XXX	X
Austria	–	XXX	X
Bélgica	XXX	X	X
Dinamarca	XX	XX	X
España	–	XXX	X
Estados Unidos	–	X	XXX
Finlandia	XXX	X	X
Francia	–	X	XXX
Grecia	X	XXX	X
Irlanda	XXX	X	X
Italia	–	XXX	X
Japón	–	–	XXX
Luxemburgo	–	XX	XX
Países Bajos	–	XXX	X
Portugal	–	XXX	X
Reino Unido	–	X	XXX
Suecia	–	XXX	X

X = nivel de negociación salarial existente; XX = plano de negociación salarial importante, pero no dominante, y XXX = nivel plano de negociación salarial dominante; – = categoría no aplicable.

Fuente: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: «Industrial relations in the EU, Japan and USA, 2001», *EIROOnline*, en www.eiro.eurofound.eu.int/print/2002/12/feature/tn0212101f.htm, cuadro 2.

en Francia y en el Reino Unido predominan las negociaciones a nivel de la empresa. Los asuntos distintos de la remuneración suelen negociarse en la empresa, pero en algunos casos pueden negociarse también en un nivel más alto.

213. En el Japón y los Estados Unidos, en cambio, el nivel predominante de negociación de la remuneración y de todas las demás cuestiones es la propia empresa. En el Japón hay, sin embargo, cierto grado de coordinación de los sindicatos y de los empleadores durante la ronda anual de negociación «shunto» en la primavera. Los grandes fabricantes de las industrias más destacadas son quienes tienen más peso en materia de negociación, y fijan una pauta que imitan luego las grandes empresas y, más tarde, aquellas pequeñas y medianas. En los Estados Unidos los sindicatos intentan llegar, en algunos sectores, a un acuerdo en una empresa y extenderlo luego a otras («negociación tipo»), con un éxito variable²⁰.

214. Hay argumentos económicos en pro y en contra de los diferentes niveles de negociación. Varios estudios se han centrado en su influencia en la «eficiencia» y miden factores tales como el grado de desempleo, las subidas de salarios derivadas de factores que rebasan la productividad y las tendencias inflacionistas. Algunos han dicho que la capacidad de un sistema de negociación para moderar los salarios disminuye con la descentralización, lo cual presupone una relación positiva entre una negociación colectiva de alto nivel y los resultados macroeconómicos, en virtud de lo cual se asegura que,

²⁰ *EIROOnline*, *op. cit.*

con un alcance y un contenido más amplios, los negociadores estarán en mejores condiciones para tener en cuenta las posibles repercusiones negativas de sus decisiones para la eficiencia²¹.

215. Otros sostienen que los sistemas centralizados proporcionan más estabilidad y que los sistemas descentralizados, más flexibilidad. De acuerdo con esta visión, ambos extremos del espectro presentan ventajas, mientras que la opción intermedia es menos satisfactoria. El argumento que se esgrime es que, cuando la negociación colectiva se lleva a cabo en la empresa, los negociadores tienen que aceptar todas las posibles consecuencias negativas de una subida excesiva de los salarios. Toda subida de los salarios por separado en una empresa reduce su competitividad, tanto en el mercado de trabajo como en el de productos. En cambio, en el nivel intermedio — esto es, el sectorial o el profesional — los interlocutores pueden traspasar una gran parte del costo de las subidas salariales a otras categorías de la sociedad, al elevar conjuntamente el precio de los productos en respuesta a acuerdos salariales colectivos²².

216. Ciertos estudios recientes incitan a poner en duda todos esos argumentos, al no constatar un impacto sistemático del grado de centralización de la negociación en las subidas globales de los salarios, la inflación y el desempleo²³. La realidad es mucho más rica y compleja que los modelos hipotéticos. En muchos casos, los convenios colectivos de nivel intermedio sectorial acaban aplicándose también a «elementos ajenos» no asociados, y se recurre a menudo a ellos en combinación con una negociación para un conjunto de empresas (por ejemplo, en Bélgica, España, Francia y Portugal). En otros países (Alemania y Suiza), donde no son habituales esas prácticas, los empleadores no afiliados propenden de hecho a acatar las normas establecidas en una negociación pluriempresarial.

217. Todo parece indicar que no hay una estructura de negociación «óptima». Las partes en la negociación tratarán de establecer el nivel, el alcance o la cobertura que les vengan mejor en cada momento. Pero las preferencias de los interlocutores sociales cambian con el tiempo, en función de los temas en que se considere relativamente fuerte uno de los interlocutores y piense que puede satisfacer mejor los intereses de sus miembros²⁴.

218. En lo que se refiere a la capacidad de la negociación colectiva a una fijación de los salarios independientemente del tipo de empleo, la verdadera divisoria puede no estar entre niveles de negociación diferentes sino entre los sistemas coordinados y los no coordinados. En definitiva, la centralización no es sino una de las formas de coordinar la negociación colectiva. Hasta el sistema de centralización óptimo tenderá a depender en diverso grado de que haya, o no, normas estatales de cumplimiento obligatorio y de que ambas partes sean capaces, o no, de garantizar el cumplimiento por sus afiliados. La negociación de todos los niveles puede contar con un útil apoyo

²¹ B.W. Headey: «Trade unions and national wage politics», en *Journal of Politics*, 32 (1970), págs. 407-439, citado en F. Traxler: «Bargaining (de)centralization, macroeconomic performance and control over the employment relationship», en *British Journal of Industrial Relations*, 41:1 (marzo de 2003), págs. 1-27.

²² L. Calmfors y J. Driffill: «Bargaining structure, corporatism, and macroeconomic performance», en *Economic Policy* (Cambridge), 6 (1988), págs. 13-61, citado en Traxler, *op. cit.*, pág. 3.

²³ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): *The OECD Jobs Study*, Part II (París, 1994); ídem: «Economic performance and the structure of collective bargaining», en *Employment Outlook* (París, 1997); F. Traxler, S. Blaschke, B. Kittel: *National labour relations in internationalized markets* (Oxford, Oxford University Press, 2001), citado en Traxler, *op. cit.*, pág. 3.

²⁴ A finales del decenio de 1960 y en el siguiente, en Europa, la base sindical militante era francamente partidaria de la descentralización de la negociación, mientras que los empleadores tendieron a preferir la centralización hasta 1970. La mayoría de los sistemas centralizados fueron lanzados o apoyados inicialmente por organizaciones de empleadores (por ejemplo, en los países nórdicos), que aspiran hoy, en cambio, a una mayor descentralización de la negociación colectiva.

de disposiciones jurídicas o de política gubernamental. El objetivo sería que la negociación tenga en cuenta los intereses de capas más amplias de la población y no se limite a los participantes inmediatos en la negociación.

219. Un estudio reciente del Banco Mundial, referente a los veinte años últimos, afirma categóricamente que una negociación coordinada reduce los conflictos de trabajo: «Un sistema de negociación coordinada puede engendrar la paz social, porque ayuda a institucionalizar una norma de distribución o porque mejora la circulación de la información, con lo que mengua el riesgo de que haya huelgas al hacerse los trabajadores una idea errónea de la rentabilidad de la empresa»²⁵.

220. A pesar de que los interlocutores pueden elegir libremente el nivel de negociación, la negociación colectiva no es forzosamente igualitaria²⁶. Aunque la elección de un sistema de negociación no coordinada en las empresas es cada vez más frecuente en la mayoría de los países, puede no tener una gran influencia económica global²⁷ y no incitar a mejorar y ampliar los mecanismos de representación y de negociación. Es posible que depare pocas posibilidades de extender la negociación colectiva a sectores y grupos más marginales, como los trabajadores con contratos de breve duración, o de jornada parcial u otros trabajadores ocasionales, que suelen ser mujeres inmigradas o vulnerables por otros conceptos.

221. Otros marcos ofrecen más posibilidades, por ejemplo, los sistemas que combinan mecanismos reglamentarios con una gobernanza tripartita (por ejemplo, órganos de fijación del salario mínimo u otros elementos que rijan la remuneración, la formación y las prestaciones de la seguridad social). No hay, sin embargo, argumentos contundentes en pro de un nivel de negociación u otro, sino que procede tener presentes las posibilidades de los distintos sistemas para diferentes fines. Las modalidades y niveles de la negociación colectiva pueden combinarse y completarse con otras normas y prácticas bipartitas y tripartitas.

Negociación en la empresa

222. Desde finales del decenio de 1970 se tiende cada vez más en casi todo el mundo a la descentralización de la negociación colectiva²⁸. Está progresando la negociación en la propia empresa y, allí donde ya predomina, se está diversificando más todavía. En Alemania, por ejemplo, con su larga historia de negociación sectorial, ha aumentado mucho el número de compañías que han firmado convenios de empresa en los diez últimos años, de 3.150 en 1991 a 7.063 en 2002, lo cual supone un 124 por ciento más²⁹ y ello parece indicar que aproximadamente el 15 por ciento de todos los trabajadores del país están amparados por convenios de empresa. En la mayoría de los países, la negociación en este nivel ha apuntado a realzar la facultad de las empresas de amoldarse a las exigencias del mercado de bienes y de trabajo³⁰. Para las empresas cuya producción va principalmente destinada a mercados de exportación, por ejemplo, la negociación de empresa puede ayudarlas a adaptarse a las exigencias económicas (véase el recuadro 3.2).

²⁵ T. Aidt y Z. Tzannatos: *Unions and collective bargaining: Economic effects in a global environment* (Washington, World Bank, 2002), pág. 116.

²⁶ A. Blackett y C. Sheppard: *The links between collective bargaining and equality*, IFP/DECLARATION documento de trabajo núm. 10 (Ginebra, ILO, 2002), pág. 2, en www.ilo.org/public/english/standards/decl/publ/papers/equality.pdf.

²⁷ Aidt y Tzannatos, *op. cit.*, pág. 10 y siguientes.

²⁸ *El trabajo en el mundo 1997-1998*, *op. cit.*

²⁹ *Der Spiegel*, núm. 27, 2003, pág. 56.

³⁰ Véase M. Ozaki (director de la publicación): *Negociar la flexibilidad: función de los interlocutores sociales y del Estado* (Ginebra, OIT, 2000).

Recuadro 3.2**La Trinidad Cement Company Ltd.**

La negociación de empresa puede llevarse a cabo en las grandes compañías nacionales en beneficio no solamente de una empresa y de los directamente interesados en ella, sino también de otras. La Trinidad Cement Company Ltd. (TCL), que es el primer productor de cemento de los Estados miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM), tiene más de mil trabajadores y es además propietaria de empresas instaladas en Barbados y Jamaica. Las relaciones de trabajo no eran buenas en la TCL, con dos huelgas al año, por término medio, y poca productividad, lo cual se intentó superar implantando una nueva estrategia de producción en 1996. La modernización de la maquinaria no trajo consigo un aumento de la productividad, por lo que la compañía decidió mejorar las relaciones de trabajo y los métodos de gestión. Se comprometió a tratar a todo su personal y a sus organizaciones representativas como interlocutores estratégicos en un plano de igualdad en la empresa. Se decidió que el personal de dirección sería responsable del éxito o el fracaso de las iniciativas en materia de recursos humanos.

El nuevo clima armonioso de las relaciones de trabajo desembocó en la firma de convenios colectivos en 1997 y en 2000. La productividad de la empresa aumentó hasta en un 50 por ciento, y progresó la remuneración del personal. La mayor competitividad de la empresa y sus buenas relaciones de trabajo le permitieron resistir a una oferta hostil de compra de la compañía en 2002. La dirección de la TCL y el Oilfield Workers' Trade Union, que representa a los trabajadores, se opusieron conjuntamente a dicha oferta y convencieron a los accionistas de que debían sumarse a esa oposición. Según el Consejo de Administración de la TCL: «Hay posibles secuelas negativas para otros interesados como los clientes, el personal, las empresas de servicios y los proveedores, a causa de la posible reducción de las operaciones o el cierre de fábricas». Se consideró indispensable defender a la TCL por su decisiva aportación al desarrollo económico regional.

Fuentes: «Trinidad Cement asks for rejection of Cemex bid», *Cement Americas*, 24 de julio de 2002, en www.cementamericas.com. W. Momm y O. Nurse: «On the high road to competitiveness with decent work – Case studies from Caribbean enterprises», documento (no publicado) preparado con arreglo al Programa para la Promoción de Cooperación en Gestión Laboral (PROMALCO) de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la OIT.

223. Aunque la mejora de la productividad o la introducción de una nueva tecnología pueden resultar más fáciles gracias a la negociación en el nivel de la empresa, ésta no afecta únicamente a los trabajadores que forman parte del núcleo de la plantilla y no se centra exclusivamente en la productividad o en los salarios. Las negociaciones no se limitan necesariamente a un sindicato de empresa: una empresa puede entablar una negociación colectiva con sindicatos que representen una categoría más amplia de trabajadores. En Angola, por ejemplo, el deseo de atender los intereses más generales de los trabajadores incitó a la empresa de asesoramiento técnico Jembas y a la Federación de Sindicatos de los Trabajadores de los Transportes y Comunicaciones de Angola (FSTTCA) a llegar a un acuerdo que ofrecía a todos sus trabajadores un seguro de enfermedad y contra los accidentes de trabajo³¹.

224. La negociación de empresa puede dar resultados pragmáticos al canjear los trabajadores y sus representantes, cuando cambia la realidad económica, sus derechos adquiridos por dispositivos de protección nuevos. En ciertos convenios hay disposiciones especiales para los casos de venta de la

³¹ «Jembas and transport trade union sign collective agreement», Angola Press Agency, Luanda, 25 de febrero de 2003, en www.angolapress-angop.ao.

empresa, por ejemplo, el acuerdo entre Crown Central Petroleum de Texas (Estados Unidos) y el PACE (Paper, Allied-Industrial, Chemical and Energy Workers International Union), que estipula la protección de los puestos de trabajo para el caso de una venta de la refinería³².

225. En muchas ocasiones, el ejemplo de una empresa puede preparar el camino para una generalización de la negociación colectiva de empresa. En Uganda, los sindicatos del sector de la exportación de flores no están reconocidos en general. Uganda Hortech, filial de la Sugar Corporation of Uganda Ltd., decidió extender a todos los trabajadores de las plantaciones las disposiciones del convenio negociado con el sindicato³³, lo cual contribuyó a abonar el terreno para negociaciones ulteriores en otras empresas.

226. Cuando las negociaciones tropiezan con dificultades, diferentes elementos de diálogo social pueden implantar o restaurar un espíritu de cooperación y colaboración entre los interlocutores sociales. Puede ser necesario que haya instituciones o programas sociales que respalden la promoción. En Filipinas, por ejemplo, las empresas han creado comités de cooperación entre el personal y la dirección, con la orientación del consejo nacional de conciliación y mediación. Se trata de mecanismos bipartitos de consulta en la propia empresa que alientan la participación de los trabajadores en el lugar de trabajo. Se reconoce el recurso a las prácticas óptimas mediante la concesión de un premio a las empresas en las que existe una importante cooperación entre el personal y la dirección. En 2001, por ejemplo, se concedió este premio a los interlocutores sociales de un ingenio azucarero, cuya dirección y cuyos trabajadores habían conseguido mejorar y mantener una buena cooperación, después de un largo historial de incidentes laborales. El programa de cooperación entre el personal y la dirección ayudó a la empresa a establecer un convenio colectivo sin la intervención del Ministerio de Trabajo³⁴.

227. Más quizá que otros niveles, el de la negociación de empresa requiere un buen sistema de suministro de información a los interesados. Un buen ejemplo es el sistema danés de negociación, que se califica a veces de «descentralización centralizada», basado en el intercambio de información, la consulta previa y principios de negociación compartidos. El salario mínimo se negocia en el nivel sectorial, dando directrices sobre la negociación de los salarios en la empresa. Aun teniendo en cuenta esas directrices, las empresas amoldan sus salarios a la rentabilidad y a otras circunstancias económicas suyas³⁵.

Nivel sectorial

228. La negociación colectiva sectorial predomina en varios países de la UE. Es menos corriente en otras regiones, salvo en América Latina, donde es la más frecuente en la Argentina, Brasil y Uruguay. La hay también en ciertos países de habla francesa de África occidental y en Sudáfrica. Sin embargo, en otros países donde se ha practicado ciertas iniciativas han promovido la

³² Federación Internacional de Sindicatos de Trabajadores de la Química, Energía, Minas e Industrias Diversas (ICEM): «World union role in Crown Central settlement: Five-years US oil lock-out ends», ICEM Update, núm. 3/2001, 18 de enero de 2001, en www.icem.org.

³³ T. Fashoyin, A. Herbert P. Pinoargote: *Multinational enterprises in the plantation sector: Labour relations, employment, working conditions and welfare facilities*, Multinational Enterprises and Social Policy, documento de trabajo núm. 93 (Ginebra, OIT, 2003), págs. 8-10.

³⁴ C.I. Roncesvalles: «LMC: Redefining RP industrial relations», en «Weekender: Labor and Management», *Business World* (Manila), 28 de marzo de 2003.

³⁵ P. Egger y W. Sengenberger (directores de la publicación): *Decent work in Denmark: Employment, social efficiency and economic security* (Ginebra, OIT, 2003), págs. 50 y 51.

negociación de empresa, por ejemplo, en Zambia con la promulgación de la ley sobre las relaciones de trabajo, modificada en 1997³⁶.

229. La negociación sectorial no abarca la misma realidad en todos los países. Algunos sistemas jurídicos utilizan la expresión «convenio supraempresarial» (República Checa, Eslovaquia, Hungría y Polonia). Las definiciones pueden referirse a convenios sectoriales en su acepción tradicional o a los aplicables a un conjunto de empresas, entre cierto número de empleadores y el o los sindicatos del sector.

230. En vísperas del ingreso en la UE de varias economías en transición, hay un amplio debate sobre la compatibilidad de los sistemas de negociación colectiva y de relaciones de trabajo, entre ellos y los de la UE, en particular porque la negociación sectorial es más importante en estos últimos, como puede verse en el cuadro 3.7, en el cual se compara el número de convenios sectoriales vigentes en unos y otros países.

231. Hubiera podido pensarse que la negociación sectorial iba a tener una presencia más acusada en los países en transición, dado su pasado de centralización de la remuneración y de clasificación de los puestos de trabajo, concebidas y administradas con un régimen de planificación centralizada. Otro

Cuadro 3.7. Convenios colectivos a escala sectorial

Países	Año	Número de convenios colectivos	Índice de cobertura (%)
Alemania	2001	30.000 ¹	75 ¹
Austria*	2000	–	95 (con más de un empleador)
Bélgica	2001	1.398	98
Bulgaria	2001	60	20
Chipre*	2000	12	90-95
Dinamarca*	2000	–	45 (con más de un empleador)
Eslovaquia*	2001	55	50
Eslovenia*	2000	38	Cerca de 100
España*	2000	1.403	66 (con más de un empleador)
Estonia	2001	7 + 10 (subsectoriales)	<10
Francia	2001	1.16	94,5
Hungría	1999	19 + 33 (con más de un empleador)	17,8 (sectoriales y con más de un empleador)
Italia	2001	600-700	80-85
Luxemburgo*	2000	–	60 (con más de un empleador)
Países Bajos*	2001	–	68 (con más de un empleador)
Polonia*	2001	136 (con más de un empleador)	<10
Portugal*	1999	–	84 (con más de un empleador)
República Checa*	2001	12	–
Rumania	2001	25	–

– = No disponible.

¹ Incluidos los «acuerdos salariales».

Fuentes: Y. Ghellab y D. Vaughan-Whitehead: *Sectoral social dialogue in future EU member States: The weakest link* (Budapest, OIT/Comisión Europea, 2003). * *EIROOnline*: «Industrial relations in the candidate countries», *op. cit.*, e ídem: «Collective bargaining coverage and extension procedures», en: www.eiro.eurofound.ie/2002/12/study/tn0212102s.html.

³⁶ T. Fashoyin: *The contribution of social dialogue to economic and social development in Zambia*, Programa InFocus sobre Fortalecimiento del Diálogo Social, documento de trabajo núm. 6 (Ginebra, OIT, 2002).

reto para la negociación sectorial es que, a raíz de una gran reestructuración industrial, los sectores económicos y sus intereses comunes son menos fácilmente localizables. Por otra parte, los nuevos empleadores independientes están menos dispuestos a negociar en este nivel. En el sector naciente de las pequeñas y medianas empresas, a las que se debe mayormente el auge del sector privado en dichos países, los empleadores pueden sentirse reacios a aceptar reglas convenidas en el nivel sectorial y preferir una negociación en la propia empresa, o bien abstenerse de negociar³⁷. En Hungría y en Polonia, los convenios sectoriales suelen contener recomendaciones y limitarse a indicar lo que podría negociarse en niveles inferiores, basándose en algunos casos en disposiciones del Código de Trabajo nacional.

232. Cuando existen convenios sectoriales en los países en desarrollo, su contenido suele ser general, como ocurre por ejemplo en los convenios sectoriales para la industria filipina de las prendas de vestir³⁸. La diversidad creciente de las empresas de un mismo sector explica en parte la decadencia de los convenios sectoriales. Se requiere, cuando no una coordinación, sí por lo menos un nivel intermedio de información y articulación entre lo que se decide en la empresa y lo que sucede en el plano nacional. Si la negociación sectorial no encaja con esa finalidad, harán falta otros arbitrios, por ejemplo, la fijación del salario mínimo o directrices salariales.

233. Cuando un solo empleador puede tomar decisiones para todo un sector, la negociación sectorial puede resultar muy eficaz, por ejemplo, en lo que atañe a la protección de los derechos de los trabajadores frente a esos cambios estratégicos y reglamentarios y a un traspaso armonioso de las operaciones del sector público al privado. Así, por ejemplo, en 2001 en Chile el sindicato del sector hídrico FENATRAOS llegó a un acuerdo con el Gobierno, encaminado a proteger los derechos de los trabajadores durante la privatización, que garantizaba la seguridad del empleo durante tres años como mínimo³⁹ — después de una operación precedente de privatización, que suscitó protestas y huelgas — y que es ahora un marco general para una transición más armoniosa en ese sector.

Nivel nacional

234. Las negociaciones bipartitas y tripartitas nacionales fijan las mismas condiciones para todos los trabajadores. También pueden tratar de establecer un marco general socioeconómico para la negociación en niveles inferiores y ayudar a los interlocutores sociales a resguardarse de las crisis económicas. Las conversaciones y negociaciones en este nivel contribuyen a un mejor tratamiento de los problemas macroeconómicos y pueden facilitar la superación de las crisis económicas en todos los países, incluidos los más desarrollados. En los países de Europa Central y Oriental en particular, las negociaciones tripartitas han facilitado la adopción de reformas de la legislación laboral que rige la negociación colectiva. Muchos convenios nacionales versan sobre los salarios. En Letonia se han adoptado acuerdos bipartitos nacionales sobre el salario mínimo. Aunque las disposiciones de un convenio sean meras recomendaciones, los salarios mínimos fijados en convenios colectivos en varios niveles suelen ser de un 30 a un 50 por ciento más altos que el fijado por el gobierno⁴⁰, lo cual parece obedecer a la decisión de

³⁷ Véase *El trabajo en el mundo 1997-1998*, op. cit., págs. 153-163.

³⁸ M. Ozaki, op. cit., pág. 84.

³⁹ OIT: *Retos y oportunidades que se plantean a los servicios públicos*, informe para el debate de la Reunión tripartita sobre los retos y las oportunidades que se plantean a los servicios públicos (Ginebra, 2003), pág. 65.

⁴⁰ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: «Industrial relations in the candidate countries», *EIROOnline*, en www.eiro.eurofound.ie/print/2002/07/feature/tn0207102f.html.

los interlocutores sociales de aprovechar lo que se deriva de las negociaciones y de aceptar subidas salariales. El diálogo social y la negociación de escala nacional pueden versar también sobre asuntos más generales como, por ejemplo, las reformas de las pensiones y el empleo.

235. En esos niveles más altos, los interlocutores sociales pueden negociar convenios que redunden en beneficio de quienes no estén directamente amparados por la negociación. Esto puede ser a veces totalmente explícito. En Bélgica un convenio interprofesional nacional para 2001-2002 configura las negociaciones sectoriales y otorga a los trabajadores de jornada parcial el derecho a una licencia de educación pagada. Tales disposiciones son especialmente importantes en los países industrializados, en los cuales está aumentando progresivamente la proporción del trabajo temporal y de dedicación parcial⁴¹, en particular en el caso de las mujeres y de las minorías. La flexibilidad de los mercados de trabajo y de productos y el alargamiento de la vida laboral exigen soluciones innovadoras. Los convenios interprofesionales de nivel nacional en países que tienen esas características establecen con frecuencia planes de aprendizaje permanente y de formación en el trabajo, los cuales promueven la movilidad laboral y el remozamiento profesional, que es preferible negociar en el nivel nacional.

236. En los países en desarrollo existe también la negociación de nivel nacional. En Níger y en Senegal cabe atribuir en gran parte las negociaciones nacionales a la influencia del sistema de convenios colectivos interprofesionales practicado en Francia e implantado en la época colonial. Tales sistemas acababan suscitando problemas de coordinación con niveles inferiores, así como cierta impotencia del gobierno y de los interlocutores sociales. No obstante, los dispositivos de nivel nacional se han fomentado últimamente mediante la cooperación de la OIT con ciertos países africanos de habla francesa. En el Senegal existe ya un dispositivo de respaldo de la negociación colectiva, la Carta Nacional sobre el Diálogo Social adoptada en noviembre de 2002 por el Gobierno, los 16 sindicatos nacionales menos uno y las cuatro organizaciones de empleadores del país, en un intento muy logrado de convergencia entre las organizaciones de empleadores y las de trabajadores. La razón de ser de la Carta es rebasar los conflictos entre el personal y la dirección de la empresa, entablar un diálogo más intenso en todos los niveles y dispensar formación en materia de negociación colectiva e información sobre muy diversos aspectos socioeconómicos. Para ello es indispensable que todas las partes del sector público y del privado dispongan del mismo nivel de información, como punto de partida para sus conversaciones y negociaciones.

237. Los dispositivos de nivel nacional pueden hacer del mundo del trabajo un punto de entrada excelente para organizar una protección más eficaz de los trabajadores más marginados, que son los más expuestos a la discriminación. La implantación de una licencia de maternidad en varios países de América Latina, así como en Filipinas y en Singapur, ofrecerá a las mujeres nuevas oportunidades de mantenerse en el sector del empleo protegido. Un ámbito crucial para la cooperación en el plano nacional es la lucha contra el VIH/SIDA (véase el recuadro 3.3). En Indonesia los interlocutores sociales tripartitos han decidido de común acuerdo⁴² llevar a la práctica el Repertorio de recomendaciones prácticas sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo, de la OIT⁴³.

⁴¹ OIT: *Tendencias mundiales del empleo* (Ginebra, 2003), págs. 103-105.

⁴² Z. Hakim: «Government, employers and workers join forces in fighting HIV/AIDS», en *Jakarta Post*, 26 de febrero de 2003.

⁴³ OIT: *Repertorio de recomendaciones prácticas sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo* (Ginebra, 2002).

Recuadro 3.3**Luchar juntos contra el VIH/SIDA**

Al seguir haciendo estragos el VIH/SIDA en la población en edad de trabajar, los sindicatos y los empleadores cooperan cada vez más estrechamente para combatir la epidemia y solventar los problemas consiguientes en el lugar de trabajo. Con tal fin están resultando muy útiles tanto la negociación colectiva como el diálogo social. Se puso esto de manifiesto en las actividades de la OIT encaminadas a la adopción en 2001 del Repertorio de recomendaciones prácticas sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo.

El Repertorio se propone frenar la propagación del VIH/SIDA y enuncia principios fundamentales y da directrices prácticas. Los principios fundamentales son los siguientes: no discriminación en relación con el VIH/SIDA, mantenimiento del empleo; carácter confidencial de los datos; entorno de trabajo sano y seguro; igualdad entre los hombres y las mujeres; pruebas médicas voluntarias, amén de un asesoramiento, pero sin que pueda haber una selección en relación con el empleo o la contratación; y necesidad de abordar el tema del VIH/SIDA en el lugar de trabajo mediante el diálogo social, programas de prevención y actividades de atención y apoyo. El Repertorio fue el desenlace de consultas tripartitas y cuenta con el respaldo de las Naciones Unidas y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como de muchas empresas y organizaciones gubernamentales.

Otra expresión de la cooperación de los interlocutores sociales en lo que atañe al VIH/SIDA es una declaración conjunta, en mayo de 2003, de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres

y de la Organización Internacional de Empleadores, con arreglo a la cual las dos organizaciones se comprometen a aunar sus fuerzas en la lucha contra la pandemia.

Según ciertos sindicatos y empleadores, el Repertorio de la OIT facilita la negociación de acuerdos sobre el modo de tratar el VIH/SIDA en el mundo del trabajo. En la República Unida de Tanzania, por ejemplo, el Gobierno, los sindicatos y los empleadores han adaptado el Repertorio de la OIT a las condiciones nacionales y locales. Una vez aprobado, se aplicará en todos los lugares de trabajo. Un Memorando sobre la cooperación en la lucha contra el VIH/SIDA, firmado por la Federación de Empleadores de Jamaica y la Confederación de Sindicatos de Jamaica, hace suyas algunas de las disposiciones del Repertorio de la OIT, al igual que el repertorio adoptado como parte del Acuerdo de Asociación Social de 2001-2004 firmado en Barbados por los interlocutores sociales.

La inclusión de disposiciones sobre el VIH/SIDA en los convenios colectivos puede contribuir a crear un ambiente de confianza entre los empleadores y los trabajadores y a reducir el riesgo de que estos últimos oculten su enfermedad por miedo al despido, con la privación consiguiente de tratamiento médico. Entre otros ejemplos de convenios colectivos que se interesan directamente por el VIH/SIDA cabe citar el acuerdo de 2002 entre Anglo Gold y cinco sindicatos, así como, en 2003, un acuerdo entre De Beers y el Sindicato Nacional de Mineros de Sudáfrica.

238. El nivel nacional es el tradicional en el caso de los pactos sociales y las consultas y la política sobre los ingresos⁴⁴. Pueden revestir muy diversas formas bipartitas o tripartitas. Esos acuerdos y pactos facilitan la definición de un marco general para las relaciones de trabajo en un sentido socioeconómico general, con la finalidad, en definitiva, de establecer un equilibrio entre la eficacia y la equidad en el crecimiento nacional. Los sindicatos garantizan la paz social y la moderación salarial a cambio de normas más satisfactorias en materia de empleo, formación y seguridad social. Se negociaban pactos semejantes en varios países europeos y en Australia, por ejemplo, pero perdieron importancia a mediados o finales del decenio de 1980. No obstante, se han negociado nuevos pactos de ese tipo desde entonces en Irlanda y están actualmente en estudio en el Brasil y en Sudáfrica.

239. Algunos países europeos, entre ellos España, Finlandia, Italia, Países Bajos y Portugal, concertaron una serie de pactos sociales para preparar la adopción de la moneda única europea, con miras a un consenso entre el

⁴⁴ Pueden verse ejemplos de consulta tripartita en el nivel nacional en A. Trebilcock (directora de la publicación): *Towards social dialogue: Tripartite cooperation in national economic and social policy-making* (Ginebra, OIT, 1994) y en J. Ishikawa: *Key features of national social dialogue: A social dialogue resource book* (Ginebra, OIT, 2003).

gobierno y los interlocutores sociales sobre diferentes reformas macroeconómicas y del mercado de trabajo. Al entrar en vigor la moneda única en 2002, esas economías pudieron satisfacer las rigurosas condiciones decididas en relación con la deuda, los gastos públicos, la inflación, etcétera, sin grandes conflictos o crisis económicas.

240. El éxito de tales pactos depende muy directamente de las organizaciones de empleadores y de trabajadores que los negocian, y también del Estado. Los negociadores tienen que hacer ver a sus miembros la necesidad de esos convenios y tras ello conseguir que se respeten sus disposiciones. Con tal fin es preciso que haya organizaciones libres, medios disponibles y un diálogo incesante en los diferentes niveles de la economía. En este nivel de la negociación colectiva y del diálogo social es particularmente importante que exista la indispensable información socioeconómica, complementada con la formación necesaria para poder analizarla y utilizarla.

Niveles supranacionales

241. Aunque el mundo esté inmerso en un proceso de mundialización, son todavía escasos los ejemplos de negociaciones supranacionales. En esta sección se detallan en primer lugar los acuerdos entre empresas multinacionales (EMN) y organizaciones sindicales internacionales y, a continuación, otras modalidades de negociación y de diálogo social a escala supranacional.

Acuerdos marco internacionales

242. Una importante novedad en materia de relaciones de trabajo ha sido la aparición de un diálogo social global en forma, por ejemplo, de acuerdos marco entre empresas multinacionales y federaciones sindicales mundiales. Desde principios del decenio de 1990 se han firmado al menos 27 de ellos, la mayoría en los cinco últimos años (véase el cuadro 3.8). A menudo, el documento de base para tales acuerdos es la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Para ciertas empresas y sindicatos, los acuerdos marco son la respuesta a las cadenas de producción mundiales, al incremento del comercio internacional y a la mayor interdependencia económica imperantes en la actualidad. Aunque no encajan exactamente en ninguna de las categorías de relaciones laborales, cabe considerarlos como una forma de diálogo social internacional. Son distintos de los códigos de conducta, en especial porque son el resultado de una negociación entre sindicatos y empleadores. No obstante, se entiende en ocasiones que tales acuerdos encajan en una tendencia más general a una mayor responsabilidad social de la empresa. Como se señala en muchos de ellos, no suplen a la negociación colectiva de carácter nacional o local.

243. A diferencia de los convenios locales y nacionales, que suelen versar sobre las condiciones de empleo, los acuerdos marco pretenden garantizar el respeto de principios básicos como la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva en todas las operaciones de las empresas multinacionales. La mayoría de los firmados hasta la fecha rigen también para las filiales y, en cierta medida, para las empresas mixtas, los proveedores y los subcontratistas. En los países donde los trabajadores tropiezan con obstáculos en lo que atañe a la libertad sindical, la existencia de esos acuerdos marco, combinada a veces con intervenciones de la dirección central, pueden contribuir a resolver tales problemas y a ampliar la cobertura sindical, como ya se ha señalado en el capítulo 2 a propósito del sector bananero de América Latina. Como muchos de dichos acuerdos establecen procedimientos de seguimiento y mecanismos para tratar los conflictos que no es posible resolver en el plano local, pueden servir también para mejorar el diálogo entre la dirección y los trabajadores de toda la empresa.

Cuadro 3.8. Acuerdos marco internacionales

Empresa multinacional	Año	Federación sindical internacional (sector)	Principios de convenios de la OIT mencionados (*) indicando el número (**) sin indicar el número	Estructuras y procedimientos oficiales	Aplicabilidad a subcontratistas y/o proveedores
Grupo Accor (Francia)	1995	UITA (Hotelería)	(*) 87, 98, 135	Cualquier dificultad en la aplicación o la interpretación se discute de forma conjunta, pero no hay ningún comité institucionalizado.	
Grupo Danone (Francia)	2 en 1989 1 en 1992 2 en 1994 1 en 1997	UITA (Alimentación)	(*) 87, 98, 135 (**) 100, 111		
IKEA (Suecia)	El acuerdo de 1998 se transformó en un acuerdo procesal y su contenido se incorporó a un código de conducta en 2001	FITCM (Mobiliario)	(**) 87, 98, 100, 111, 138, 29, 105	Se celebra una reunión conjunta dos veces al año. La empresa informa de los progresos realizados, y la FITCM comunica cualquier contravención del código de conducta. La empresa examina entonces la cuestión y propone medidas adecuadas.	Sólo se aplica a los proveedores.
Statoil (Noruega)	1998, revisado en 2001	ICEM (Industria del petróleo)	(*) 87, 98, 100, 111, 138, 29, 105	Se celebra una reunión conjunta una vez al año para acordar la adopción de medidas.	También se aplica a los subcontratistas y a los poseedores de una licencia.
Faber-Castell (Alemania)	2000	FITCM (Material de oficina)	(*) 87, 98, 135, 100, 111, 138, 29, 105	Un comité supervisará la aplicación del acuerdo. El comité de control, compuesto a partes iguales por representantes de Faber-Castell y de IG Metall/FITCM, se reunirá al menos cada dos años.	
Freudenberg (Alemania)	2000, prorrogado en 2002	ICEM (Industria química)	(*) 87, 98, 100, 111, 135, 138, 29, 105	Se celebran consultas una vez al año, que incluyen la supervisión del acuerdo alcanzado. Las dos partes se reúnen inmediatamente en caso de conflicto o violación del acuerdo.	
Hochtief (Alemania)	2000	FITCM (Construcción)	(**) 87, 98, 100, 111, 138, 182, 29, 105	Si se viola el acuerdo, FITCM, IG Bau o cualquier sindicato pueden comunicárselo al consejo de la empresa, en la que hay un funcionario encargado de aplicar el código de conducta. Toda aclaración se efectuará de forma conjunta por las partes firmantes.	Se aplica a las partes contractuales, que, a su vez, deben garantizar la adhesión al acuerdo de todos sus socios contractuales.
Carrefour (Francia)	2001	UNI (Industria minorista)	(*) 87, 98, 135 (**) 138, 182, 29, 105	La empresa y UNI acuerdan supervisar la aplicación de forma conjunta.	Se aplica a los proveedores.
Chiquita (Estados Unidos)	2001	UITA (Agricultura)	(*) 87, 98, 135, 100, 111, 29, 105, 138, 182	La empresa informa a las partes firmantes de los principales cambios. El comité de examen se reúne al menos dos veces al año para supervisar la aplicación, incluida la de los proveedores y subcontratistas.	La empresa exige a los proveedores, los propietarios de plantaciones y los socios de empresas conjuntas que proporcionen pruebas aceptables de que respetan la legislación nacional y las normas mínimas del trabajo descritas en el acuerdo.

Empresa multinacional	Año	Federación sindical internacional (sector)	Principios de convenios de la OIT mencionados (*) indicando el número (**) sin indicar el número	Estructuras y procedimientos oficiales	Aplicabilidad a subcontratistas y/o proveedores
OTE (Grecia)	2001	UNI (Telecomunicaciones)	(*) 87, 98, 135, 100, 111, 29, 105, 138, 182	Se celebra una reunión anual. Si surgen problemas con la interpretación o la aplicación del acuerdo, se establece un grupo de supervisión conjunto.	Se aplica a los contratistas, subcontratistas y proveedores.
Skanska (Suecia)	2001	FITCM (Construcción)	(*) 87, 98, 135, 100, 111, 29, 105, 138, 182	Los informes sobre la observancia y cualquier infracción que no pueda resolverse mediante discusiones en el lugar de trabajo serán tratados por un grupo encargado de la aplicación. Se organizan visitas al lugar de trabajo al menos una vez al año. Si el desacuerdo persiste, se convoca un comité de arbitraje conjunto.	Se debería informar a los proveedores del acuerdo.
Telefónica (España)	Acuerdo de 2000 y posterior código de conducta	UNI (Telecomunicaciones)	(**) 87, 98	Se establecen organismos adecuados para que los trabajadores participen en la toma de decisiones. El comité mixto se reúne una vez al año para que los representantes superiores de las partes firmantes supervisen la observancia del acuerdo.	
Electrodomésticos Merloni (Italia)	2001	FITIM (Electrodomésticos)	(*) 87, 98, 135, 100, 111, 29, 105, 138, 182	Las tareas de supervisión deberán encomendarse a la Comisión Mixta Nacional prevista en el acuerdo empresarial vigente.	Se aplica a los proveedores en relación con los Convenios núms. 29 y 138.
Endesa (España)	2000, actualizado en 2002	ICEM (Industria eléctrica)	(**) 87, 98	Participación del representante de la ICEM en reuniones anuales celebradas entre Endesa y los sindicatos locales, y en las reuniones conjuntas semestrales con los representantes del sindicato firmante.	
Ballastnedom (Países Bajos)	2002	FITCM (Construcción)	(**) 87, 98, 100, 111, 29, 105, 138, 182	El comité mixto se reúne anualmente para examinar la aplicación. Las partes informan de cualquier contravención al Consejo Ejecutivo de la empresa.	Se aplica a las partes contractuales.
Fonterra (Nueva Zelanda)	2002	UITA (Productos lácteos)	(*) 87, 98, 135, 100, 111, 29, 105, 138, 182	Un comité mixto se reúne con carácter anual. Se puede convocar una reunión extraordinaria del comité, a petición de alguna de las partes, si se produce una situación que debe discutirse de forma urgente.	La empresa informará a los socios de la empresa conjunta sobre las obligaciones asumidas por Fonterra con arreglo al acuerdo.
Volkswagen (Alemania)	2002	FITIM (Industria automovilística)	(**) 87, 100, 111, 29, 105, 138, 182	Los representantes de los comités de empresa mundiales y de la dirección examinan la aplicación del acuerdo.	La empresa respalda y alienta expresamente a los contratistas a tener en cuenta su declaración en las políticas empresariales respectivas.

Empresa multinacional	Año	Federación sindical internacional (sector)	Principios de convenios de la OIT mencionados (*) indicando el número (**) sin indicar el número	Estructuras y procedimientos oficiales	Aplicabilidad a subcontratistas y/o proveedores
Norske Skog (Noruega)	2002	ICEM (Papel)	(*) 87, 98, 135, 100, 111, 29, 105, 138, 182	Las quejas no resueltas se remitirán a la oficina de la ICEM de Bruselas, que planteará la cuestión a la dirección de la empresa. Todos los años se celebra una reunión conjunta para examinar la aplicación y las repercusiones del acuerdo.	Se aplica a todas las operaciones de la empresa sobre las que ésta ejerce un control directo como propietaria. Cuando la empresa no tenga una participación de control, utilizará toda su influencia para garantizar la observancia del acuerdo. La empresa notificará a los subcontratistas y proveedores el acuerdo y les alientará a cumplir sus disposiciones.
AngloGold (Sudáfrica)	2002	ICEM (Minería)	(*) 87, 98, 100, 111, 29, 105, 138, 182	Se celebra una reunión conjunta anual. Un subcomité se encarga de examinar las cuestiones que no pueden resolverse a escala local o nacional.	Se aplica a las operaciones, dondequiera que se realicen, sobre las que la empresa ejerce un control administrativo directo.
DaimlerChrysler (Alemania – Estados Unidos)	2002	FITIM (Industria automovilística)	(**) 87, 100, 111, 29, 105, 138, 182	La dirección de la empresa ofrecerá información y consultará periódicamente a los representantes de los empleados a escala internacional sobre la responsabilidad social de la empresa y la aplicación de esos principios.	Se alienta a los proveedores a que apliquen principios análogos en sus propias empresas. DaimlerChrysler espera que sus proveedores incorporen esos principios como base de las relaciones que mantienen con la empresa.
Eni (Italia)	2002	ICEM (Energía)	(*) 87, 98, 135, 100, 111, 29, 105, 138, 182	Se celebra una reunión conjunta anual. En caso de violación del acuerdo, las partes deberán informarse mutuamente de forma oportuna.	Con respecto a las actividades asignadas a los contratistas, la empresa deberá prever garantías adecuadas frente a posibles violaciones en el marco de la relación contractual existente.
Iss (Dinamarca)	2003	UNI (Servicios a la propiedad)	(*) 87, 98, 135, 100, 111, 29, 105, 138, 182	La aplicación del acuerdo se supervisa de forma conjunta mediante un diálogo sistemático. Se celebran reuniones cuando ello es preciso. Todo desacuerdo en cuanto a la aplicación se examina de manera conjunta, y se formulan recomendaciones a las partes interesadas.	La empresa pondrá en práctica los principios de ese documento mediante su código de conducta. El código se aplica a los proveedores y a los clientes. La observancia se supervisará.
Leoni (Alemania)	2003	FITIM (Fabricación de cables)	(*) 87, 98(**) 100, 111, 29, 105, 138, 182	La aplicación y la observancia de esos principios se notificará y analizará en las reuniones anuales del Comité de Empresa Europeo.	La empresa respalda y alienta a sus socios comerciales a tener en cuenta su declaración en las políticas empresariales respectivas.
Gea (Alemania)	2003	FITIM (Ingeniería)	(*) 87, 98, 100, 111, 138, 182, 29, 105	Las partes intercambiarán y analizarán información sobre problemas o modificaciones al menos una vez al año. El intercambio de información tendrá lugar en el Comité de Empresa Europeo.	La empresa respalda y alienta expresamente a sus socios comerciales a tener en cuenta los códigos acordados en sus políticas empresariales respectivas.

Empresa multinacional	Año	Federación sindical internacional (sector)	Principios de convenios de la OIT mencionados (*) indicando el número (**) sin indicar el número	Estructuras y procedimientos oficiales	Aplicabilidad a subcontratistas y/o proveedores
SKF(Suecia)	2003	FITIM (Fabricación)	(*) 138(**) 87, 98, 100, 111, 29, 105, 135	La dirección del grupo y el Presidium del Comité de Empresa Europeo supervisarán la observancia del código de conducta.	Se alienta a los proveedores a adoptar códigos similares.
H&M (Suecia)	2004	UNI (Industria minorista)	(*) 87, 98, 135, 29, 105, 138, 182, 100, 111	H&M y UNI se encargan de la aplicación de forma conjunta.	
Rheinmetall (Alemania)	2003	FITIM (Industria de la defensa, el automóvil y la electrónica)	(*) 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138, 182	Todos los empleados tienen derecho a abordar cuestiones y problemas relacionados con el acuerdo. Las partes intercambian información sobre los problemas y modificaciones al menos una vez al año en el Comité de Empresa Europeo.	Se insta a las partes a tener en cuenta las directrices acordadas en la política de su propia empresa.
Organizaciones internacionales de empleadores					
Comité Marítimo Internacional de Empleadores (IMEC)	Acuerdo de 2001 aplicable a la gente de mar que trabaja a bordo de buques que enarbolan el pabellón de conveniencia	ITF			
IMEC y Asociación Internacional de Gestión de Gente de Mar del Japón	Acuerdo de 2003 aplicable a la gente de mar que trabaja a bordo de buques que enarbolan el pabellón de conveniencia	ITF			

FITCM = Federación Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera; FITIM = Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas; ICEM = Federación Internacional de Sindicatos de Trabajadores de la Química, Energía, Minas e Industrias Diversas; ITF = Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte; UITA = Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines; UNI = Union Network International.

244. Este tipo de acuerdos se remontan a las conversaciones iniciadas ya en 1985, cuando el Danone Group y la Unión Internacional de los Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA) entablaron por primera vez relaciones laborales supranacionales. Las reuniones anuales entre los interlocutores sociales desde 1986 desembocaron en la adopción de una serie de acuerdos entre 1989 y 1997, en particular un acuerdo básico sobre los derechos sindicales en 1994. En el acuerdo firmado en 1997 se definen los principios que la empresa se compromete a respetar «cuando un cambio de las actividades empresariales afecte al empleo o a las condiciones de trabajo»⁴⁵, lo cual permitió a Danone mantener su fábrica de galletas en Hungría, a pesar de la reestructuración de ese sector. El período de tres meses de consultas preliminares previsto en el acuerdo, en caso de que se examinen contrapropuestas del sindicato sobre la reestructuración propuesta por la dirección, desembocaron en una propuesta alternativa que permitió mantener la fábrica. La calidad de las relaciones laborales establecidas en la empresa fue un factor decisivo para la gestión de proceso de reestructuración, durante el cual la dirección contó con el apoyo de la UITA frente a las amenazas de boicoteo de ciertos sindicatos nacionales y organizaciones no gubernamentales. Gracias a esa experiencia positiva, las dos partes celebraron reuniones en todos los lugares de trabajo de Danone, que venían a sumarse al sistema normal de consultas por conducto de su comité bipartito de información y consulta para todo el grupo, con el fin de anticiparse a cualquier repercusión negativa para el empleo derivada de una futura reestructuración. Desde el acuerdo entre Danone y la UITA, el número de acuerdos marco ha aumentado sensiblemente, habiéndose firmado nueve en 2002 y negociándose otros en 2003.

245. El amplio ámbito de aplicación de tales acuerdos permite el reconocimiento y el ejercicio del derecho a organizarse y a negociar en los lugares de trabajo que, de no existir, tal vez no hubieran permitido la aplicación de este principio. Por ejemplo, en virtud del acuerdo de 1995 entre la UITA y el Accor Group sobre los derechos sindicales, la empresa «se compromete a no oponerse a los intentos de sindicarse a su personal», con lo cual los sindicatos nacionales afiliados a la UITA pueden llevar a cabo actividades de sindicación en los hoteles de la multinacional. Ciertos acuerdos, como el firmado entre Merloni Elettrodomestici y la Federación Internacional de Organizaciones de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas (FITIM) en 2001, establecen un dispositivo de seguimiento para velar por el cumplimiento del acuerdo también por los proveedores, que corren el riesgo de que se cancelen sus contratos si cometen violaciones graves. Algunos acuerdos se valen de otros medios para ampliar su ámbito de aplicación. En el acuerdo firmado entre la UITA, el Sindicato de Trabajadores del Sector Lechero de Nueva Zelanda y Fonterra se estipula que la empresa dará a conocer a sus copartícipes en empresas mixtas sus obligaciones en virtud del acuerdo. En 2002 Fonterra se alió con Nestlé para crear Dairy Partners Americas, de ahí que, a pesar de que Nestlé no haya firmado ningún acuerdo marco internacional, está sujeta a las disposiciones del acuerdo por razón de su participación en la empresa mixta con Fonterra.

246. Algunos acuerdos versan concretamente sobre la solución de conflictos. Por ejemplo, el convenio entre la UITA e Interbrew, firmado en septiembre de 2002, contribuyó a poner fin a una huelga de cuatro meses en la fábrica de Interbrew en Serbia y Montenegro. Se prevé la adopción de un nuevo convenio colectivo en 2003, bajo los auspicios de la UITA y de la dirección internacional, para garantizar unas relaciones laborales pacíficas. El acuerdo entre la UITA, la Coordinadora Latinoamericana de Sindicatos

⁴⁵ Los acuerdos de base o marco de la UITA pueden consultarse en www.iuf.org.uk.

Bananeros (COLSIBA) y Chiquita, firmado en la sede de la OIT en Ginebra, permitió el establecimiento de un marco general para la prevención y la solución de conflictos en un sector históricamente muy dado a ellos, al estipular el respeto de la libertad sindical y del derecho de negociación colectiva y mediante la constitución de un comité de los tres firmantes, encargado de velar por su cumplimiento y de determinar las causas de los conflictos. Como se dijo anteriormente, el cumplimiento del acuerdo por los proveedores de Chiquita propició la conclusión de convenios colectivos y las campañas de sindicación en Colombia y Honduras. El compromiso contraído por la empresa en virtud del acuerdo se refiere a la formación en materia de derechos (con 14.000 trabajadores participantes en 2002) y a mecanismos de comunicación: «No puede establecerse la responsabilidad de la empresa sin la comprensión, el apoyo y la participación de los trabajadores y de sus representantes» declaró George Jaksch, director principal de responsabilidad empresarial y asuntos públicos del Chiquita International Services Group⁴⁶.

247. Aunque el objetivo del acuerdo marco no se refiere específicamente a la resolución de los conflictos, y no incluye ningún dispositivo concreto de solución de conflictos, contribuye a que se alcance esa finalidad. Así por ejemplo, basándose en un acuerdo marco entre Statoil y la Federación Internacional de Sindicatos de Trabajadores de la Química, Energía, Minas e Industrias Diversas (ICEM) se resolvió en enero de 2001 el largo conflicto en la refinería de Crown Central Petroleum de Pasadena (Texas), a pesar de que el acuerdo no se aplicara por aquel entonces a los socios comerciales. El cierre de la factoría a los trabajadores sindicados se remontaba a 1996, y las negociaciones entre el sindicato y la dirección se habían congelado. En consonancia con el espíritu del acuerdo, actualizado en 2001, los representantes del Sindicato de Trabajadores del Petróleo y la Petroquímica de Noruega (NOPEF), afiliado a la ICEM, pidieron a Statoil que aplicara los principios del acuerdo a su subcontratista. Statoil pidió a su vez a la empresa estadounidense que restableciera las relaciones de trabajo normales con los sindicatos si quería renovar su contrato de refinación y mantener y desarrollar buenas relaciones comerciales con la multinacional.

248. En fecha más reciente, en 2003, el acuerdo marco firmado en 2002 entre DaimlerChrysler y la Federación Internacional de Organizaciones de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas (FITIM) facilitó la solución de un conflicto en una empresa proveedora en Turquía, la cual pensaba despedir a 200 trabajadores. La compañía nacional firmó su primer convenio colectivo con el sindicato local y negoció un acuerdo por el que se garantizaba trabajo en régimen de dedicación plena y el salario a la mayoría de los trabajadores, así como un plan social para los que habría que despedir.

249. El acuerdo marco internacional es viable en diferentes sectores. La Union Network International (UNI) ha firmado cinco acuerdos con empresas de los sectores de los servicios inmobiliarios, la venta al detalle y las telecomunicaciones. Esta amplia gama de sectores refleja la procedencia muy variada de los miembros de la UNI, creada en 2000 con la fusión de cuatro federaciones sindicales internacionales, y que representa al personal de servicios y de alta tecnología en sectores muy diferentes. Para la UNI, los acuerdos marco permiten promover los derechos fundamentales en muy diversos contextos y países. Cuatro de los cinco acuerdos se refieren a diferentes derechos y cuestiones que se plantean en el lugar de trabajo, mientras que el acuerdo de la UNI con Carrefour trata únicamente de la libertad sindical y

⁴⁶ Declaración en el Simposio internacional de los trabajadores sobre el trabajo decente en la agricultura, organizado por la Oficina de Actividades para los Empleadores de la OIT, Ginebra, 15-18 de septiembre de 2003.

la negociación colectiva. La UNI y Carrefour son conjuntamente responsables de su cumplimiento.

250. Los acuerdos marco ofrecen mecanismos innovadores para garantizar la libertad sindical y la negociación colectiva en el contexto específico de la mundialización. Un adelanto importante es el acuerdo suscrito entre la multinacional Endesa y la ICEM, por el que se crea el primer consejo paritario global en el sector, del que forman parte un representante sindical por cada país en el cual hay empresas dirigidas por Endesa, representantes de los sindicatos firmantes y el director de recursos humanos de la compañía. El Consejo se ocupa de los derechos sindicales, de la seguridad y la salud en el trabajo, de la formación profesional y de otros aspectos de las relaciones de trabajo, así como de las perspectivas económicas de la empresa y de las tendencias del empleo.

251. Es, pues, posible que se esté gestando una nueva tendencia gracias a los acuerdos marco internacionales suscritos y a los que están en vías de negociación. Los acuerdos marco no constituyen una negociación colectiva en el sentido tradicional, y la acción internacional no suplanta a la negociación colectiva en los planos nacional y local, sino que contribuye a fijar unas condiciones mínimas, basadas en los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en especial el derecho de organización.

252. La generalización en el futuro de tales acuerdos internacionales dependerá en gran medida de la confluencia de los puntos de vista de los distintos empleadores sobre el particular, así como de la capacidad de las federaciones sindicales mundiales para establecer una estrecha colaboración con los sindicatos afiliados. Las principales empresas y federaciones sindicales globales pueden idear juntas nuevos modelos de negociación que ofrezcan grandes posibilidades. Al mismo tiempo, por ser un fenómeno relativamente nuevo, algunos sectores empleadores consideran los acuerdos marco con circunspección. La Organización Internacional de Empresarios (OIE) sugiere que las empresas tengan presentes los posibles efectos de la conclusión de acuerdos mundiales en lo que se refiere a los riesgos jurídicos, la eficacia de las operaciones y la reputación⁴⁷.

Otras formas de negociación supranacional y de diálogo social

253. La negociación colectiva que rebasa las fronteras nacionales puede producirse en el contexto de una integración regional. El ejemplo más conocido y adelantado es el de la Unión Europea (véase el recuadro 3.4). Ya se han concluido acuerdos sobre la licencia parental, el trabajo a tiempo parcial y los contratos de duración determinada. El acuerdo marco sobre el teletrabajo, firmado en julio de 2002, será el primero que pongan en práctica directamente sus signatarios, sin tener que recurrir a una directiva como hasta ahora. Los tres primeros acuerdos forman parte integrante del llamado «acervo comunitario» que tienen que aplicar los países que se incorporen a la Unión Europea. El aspecto legislativo no es sino el primer paso; conseguir que adapten también sus prácticas conlleva cambios importantes en el ámbito de las relaciones laborales. Una parte importante de este proceso es la preparación de los interlocutores sociales para que adopten los principios de la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva tal como se practican en la UE. Varios sindicatos de los diez futuros Estados miembros⁴⁸ ya están afiliados a la Confederación Europea de Sindicatos (CES), y en al-

⁴⁷ «Update on global agreements», en *European Industrial Relations Review*, núm. 353 (Londres) junio de 2003, págs. 26-30.

⁴⁸ República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia.

Recuadro 3.4**El diálogo social europeo y la mayor autonomía de los interlocutores sociales**

En octubre de 1991 los interlocutores sociales europeos convinieron en que la consulta debería ser obligatoria en lo que atañe a la legislación laboral y social, y estimaron que el Consejo de Europa debía estar facultado para plasmar los acuerdos a escala europea entre los interlocutores sociales en el derecho comunitario europeo. Este acuerdo se reprodujo casi literalmente en el Protocolo sobre la Política Social del Tratado de Maastricht relativo a la Unión Europea. Los interlocutores sociales también pueden optar por sustituir la vía legislativa habitual por la negociación y la conclusión de acuerdos marco, en particular sobre los temas planteados durante las consultas. A petición de los interlocutores sociales, éstos podrían convertirse posteriormente en directivas del Consejo, es decir, formar parte del derecho comunitario.

El primer acuerdo marco europeo, firmado en 1995, versaba sobre la licencia parental. Después, en 1997, se firmó un acuerdo sobre el trabajo a tiempo parcial, y en 1999 otro sobre el trabajo de duración determinada. En cada caso, los interlocutores sociales pidieron a la Comisión que los convirtiera en vinculantes para los Estados miembros adoptándolos como directivas del Consejo.

El acuerdo más reciente (julio de 2002), que versa sobre el teletrabajo, es digno de mención por varias razones. Obedece a una actitud bipartita más independiente de los interlocutores sociales, que no esperaron a una iniciativa de la Comisión para empezar las

negociaciones y que tampoco pidieron que se plasmará en una directiva. En lugar de ello, entrará en vigor en los Estados miembros por medio de la negociación colectiva en el plano nacional, en un plazo de tres años a partir de su firma. Los interlocutores sociales se han valido por primera vez de la posibilidad que ofrece el Protocolo sobre la Política Social, en el sentido de «que la aplicación de los acuerdos a nivel comunitario se realizará ... según los procedimientos y prácticas propios de los interlocutores sociales y de los Estados miembros» (artículo 4, 2). El nuevo acuerdo se ha concebido para amoldarse y promover el paso a la economía del saber y conciliar los imperativos de la flexibilidad y de la seguridad, que necesitan tanto los trabajadores como las empresas. Afecta, por último, a una categoría de trabajadores difíciles de sindicalizar y de abarcar a través de la negociación colectiva. Se calcula que hay en Europa unos 10 millones de teletrabajadores. Entre ellos suele incluirse a los que trabajan a domicilio o por su cuenta, a los trabajadores móviles y a los trabajadores ocasionales, con una gran proporción de mujeres. Según Anna Diamantopoulou, comisaria europea de empleo y asuntos sociales, este acuerdo es un hito que anuncia «la era del diálogo social europeo».

Fuente: www.europa.eu.int/comm/employment-/news/2002/jul/14-en.html.

gunos de ellos⁴⁹ hay organizaciones de empleadores que forman parte de la Unión de Confederaciones Industriales y de Empleadores de Europa (UNICE).

254. Semejante intercambio bilateral y multilateral de información, asesoramiento y formación entre las organizaciones de empleadores y las de trabajadores contribuirá a forjar unas relaciones de trabajo nuevas que, a su vez, propiciarán una mejor integración en una Unión Europea ampliada. Entre los ejemplos europeos de coordinación supranacional figuran las orientaciones de la CES para la coordinación de la negociación colectiva, adoptadas en diciembre de 2000 con la finalidad de reducir las diferencias salariales y evitar un «dumping» social en Europa⁵⁰. En el plano sectorial, la Federación Europea de la Metalurgia (FEM) ha procurado coordinar la negociación colectiva de nivel nacional mediante orientaciones para la negociación, a fin de evitar una competencia desleal basada en las condiciones de vida y de trabajo.

⁴⁹ República Checa, Chipre, Eslovaquia, Hungría, Malta y Polonia.

⁵⁰ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: «ETUC Executive Committee endorses guideline on collective bargaining coordination», *EIROOnline*, en www.eiro.eurofound.ie/2001/01/inbrief/eu0101291n.html.

255. Otro mecanismo para imponer el respeto de los principios y derechos en el trabajo, que no surge necesariamente de la negociación o de la legislación, es el de las iniciativas voluntarias destinadas a promover una mayor responsabilidad social por parte de los empleadores. Aunque éstos no se correspondan siempre con el diálogo social, procede mencionarlas aquí porque en algunos casos han logrado un mayor respeto de los principios en cuestión, y porque pueden ser también una forma de diálogo social, en la medida en que la consulta y la negociación formen parte de su concepción y aplicación.

256. Desde hace unos años proliferan las iniciativas voluntarias de carácter social, económico y medioambiental de las empresas, y en especial de las multinacionales, en ocasiones de manera conjunta con otros grupos. Esto que suele llamarse la «responsabilidad social de la empresa», abarca toda una serie de instrumentos como los códigos de conducta y el etiquetado social, la auditoría social y la presentación de informes sociales⁵¹. Frente a las 200 registradas en 1998, en noviembre de 2003 figuraban más de 300 iniciativas en la base de datos sobre iniciativas sociales de empresas (BASI)⁵² de la OIT. En ella no figuran todos los códigos de conducta de empresa, siendo muy posible que haya miles de ellos.

257. Las iniciativas voluntarias de las empresas pueden contribuir a promover principios de cumplimiento obligatorio o voluntario consagrados en el plano nacional o en el internacional, generalmente a través de la sensibilización respecto de las cuestiones de que se trate mencionando específicamente principios como los que figuran en la Declaración de la OIT o creando mecanismos para comprobar su cumplimiento. Las investigaciones efectuadas por la OIT ponen de manifiesto que es mucho más probable que se haga referencia a las normas internacionales del trabajo cuando las iniciativas empresariales no son unilaterales, sino que entrañan la intervención de otros actores como los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales. Por ejemplo, mientras que cerca de la mitad de las iniciativas de participación plural examinadas por la OIT hacían referencia a los Convenios núms. 87 y 98⁵³, sólo uno de cada diez códigos privados lo hacía⁵⁴. En comparación, todos los acuerdos marco firmados hasta la fecha remiten de algún modo a los derechos sindicales. En la mayoría de ellos se citan los Convenios núms. 87 y 98, y en otros se reconocen los principios que inspiran esos convenios o bien se mencionan las normas internacionales del trabajo en general.

258. Ahora bien, los códigos o las políticas de responsabilidad social de la empresa se expresan a veces de un modo que cabe interpretar como un intento de menoscabar las normas internacionales del trabajo⁵⁵. Incluso cuando no sea esto cierto, puede ser muy arduo cerciorarse de que se cumplen los códigos y las políticas.

259. Aunque son cada vez más numerosas las iniciativas relativas a la acreditación, la certificación, el control y la inspección en el ámbito de la responsabilidad social de la empresa, no es fácil medir sus repercusiones. Todavía no hay un consenso acerca del modo de aplicar las técnicas inherentes a los

⁵¹ Estas iniciativas se analizan detalladamente en M. Urminsky (director de la publicación): *Self-regulation in the workplace: Codes of conduct, social labelling and socially responsible investment*, Programa de Gestión y Ciudadanía de Empresa, documento de trabajo núm. 1 (Ginebra, OIT, 2001).

⁵² Véase www.ilo.org/basi.

⁵³ En un contexto empresarial, «*interesado* designa a todo individuo o grupo que puede influir en las acciones, decisiones, normas, prácticas u objetivos de la organización o ser afectado por ellos». A.B. Carroll: *Business and society: Ethics and stakeholder management* (Cincinnati, Ohio, Estados Unidos, South-Western College Publishing, 1996), pág. 74.

⁵⁴ OIT: *Nota informativa sobre responsabilidad social de la empresa y normas internacionales del trabajo*, Consejo de Administración, documento GB.288/WP/SDG/3, 288.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2003, gráficos 1 y 2.

⁵⁵ *Ibid.*, párrafo 6.

programas de acreditación y certificación, como son por ejemplo las inspecciones *in situ*, el examen de los documentos y las entrevistas con los trabajadores, la dirección y las organizaciones de la sociedad civil. Los programas son muy variados, y resultan difíciles de comparar. Resultan escasos los estudios generales y la información pública detallada. Una investigación preliminar indica que la mayoría de las metodologías utilizadas en esas iniciativas están todavía en una fase temprana de desarrollo y, por lo tanto, no pueden garantizar el respeto de las normas del trabajo⁵⁶.

260. La rápida expansión de los sistemas de control y certificación suscita también problemas prácticos. Los fabricantes que abastecen a muy diversas multinacionales pueden quedar sometidos a inspecciones múltiples y reiteradas. Los consumidores también pueden quedar desconcertados ante las diversas designaciones y afirmaciones. El trabajador puede enfrentarse a un dilema por falta de claridad acerca de la independencia de quienes llevan a cabo las auditorías frente a la dirección.

261. En todo caso, ni las organizaciones de trabajadores ni las de empleadores consideran que la responsabilidad social de la empresa pueda sustituir a la legislación ni a la acción del gobierno para asegurarse de que ésta se cumple⁵⁷. Aunque existen diversas concepciones y definiciones de la responsabilidad social de la empresa, tanto los empleadores como los sindicatos han tendido a considerarla como un buen medio para difundir las prácticas óptimas.

262. La cooperación entre los empleadores y los sindicatos en lo tocante a las cuestiones sociales ligadas a la empresa no es un fenómeno nuevo. La Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, de la OIT, fue adoptada en 1977 y actualizada en 2000. En 1976 se adoptaron las Directrices para Empresas Multinacionales de la OCDE, la cual aprobó nuevas directrices, así como procedimientos de aplicación más precisos, en 2000⁵⁸. Los instrumentos de la OIT y de la OCDE son complementarios, y en ambos figuran el derecho a la libertad sindical y de asociación y a la negociación colectiva.

263. Los dos principios figuran asimismo en el Pacto Mundial. Como se decía en *Su voz en el trabajo*⁵⁹, esto se debió al desafío lanzado a los dirigentes empresariales durante la reunión de 1999 del Foro Económico Mundial de Davos por el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, para que asumieran y aplicaran los valores y principios universalmente reconocidos en materia de derechos humanos, laborales y medioambientales. En agosto de 2003 ya eran más de 1.200 las empresas que participaban en el Pacto Mundial, si bien no está claro qué proporción de éstas llevan efectivamente a la práctica los principios en cuestión.

264. La Ethical Trading Initiative (iniciativa sobre el comercio ético), con base en Londres y lanzada en 1998, es otra iniciativa muy conocida, en virtud de la cual empresas, sindicatos y organizaciones no gubernamentales cooperan para definir y promover prácticas óptimas. Las normas fijadas en su

⁵⁶ OIT: documento GB.288/WP/SDG/3, *op. cit.*, párrafos 9 y 14.

⁵⁷ Véase Organización Internacional de Empleadores (OIE): La responsabilidad social de la empresa: El enfoque de la OIE (marzo de 2003), donde se afirma que «La RSE no constituye una alternativa a la legislación nacional». Véase también J. Baker: «Social responsibilities of business», en Commonwealth Business Council: «Managing globalisation: Challenges for business and governments», septiembre de 2002, www.icftu.org: «No obstante, las empresas no pueden, y no debería esperarse de ellas que procedan a hacerse cargo de la responsabilidad fundamental del Estado de garantizar la protección de los derechos de todos los ciudadanos».

⁵⁸ Para más detalle, véase Trade Union Advisory Committee to the OECD: *A users guide for trade unionists to the OECD Guidelines to Multinational Enterprises* (París).

⁵⁹ *Su voz en el trabajo*, *op. cit.*, págs. 18 y 19.

código fundamental abogan por el respeto del derecho a la libertad sindical y de asociación y a la negociación colectiva. Con arreglo a este código, «cuando la legislación restringe el derecho a la libertad sindical y de asociación y a la negociación colectiva, el empleador facilita, en lugar de dificultar, la creación de medios paralelos para la libertad sindical y de asociación y la negociación independiente».

265. La multitud de iniciativas, códigos, repertorios, y otros instrumentos en materia de responsabilidad social de la empresa refleja el interés creciente de los diversos actores en el ámbito de los derechos humanos y laborales. Como lo indican las investigaciones de la OIT, es más probable que tales intentos abarquen y promuevan la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva cuando se conciben y llevan a la práctica en cooperación con los sindicatos. Por otra parte, el proceso por el que sindicatos, empresas y otros actores colaboran en materia de responsabilidad social de la empresa puede contribuir a reforzar el diálogo y mejorar la comprensión de las cuestiones relativas a los derechos en el trabajo. Esto subraya la mayor necesidad de capacitación que tienen los sindicatos en lo que atañe a las empresas multinacionales. La participación de los sindicatos reduce además el riesgo de que los códigos u otras iniciativas socaven las normas internacionales del trabajo.

Equilibrar la eficacia y la equidad en un mundo que evoluciona rápidamente

266. Este capítulo ha dado un breve repaso a un mundo de relaciones de trabajo organizadas que ha cambiado sensiblemente al tiempo que sigue reflejando la utilidad del diálogo y la negociación entre asociaciones de empleadores y de trabajadores libremente organizadas. Los principios y derechos fundamentales en el trabajo siguen constituyendo una base sólida para lograr un equilibrio entre la eficacia y la equidad. La apreciación de los primeros acuerdos globales entre los empleadores y los trabajadores y el interés creciente por todo lo relativo a la responsabilidad social de la empresa dan fe de la importancia de esos valores fundamentales de la OIT en el mundo contemporáneo.

4. Promover el progreso: cooperación técnica para fortalecer y extender la libertad sindical y la negociación colectiva

Acción de la OIT en el ámbito de la Declaración

267. La adopción de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo en 1998 abrió un nuevo horizonte de oportunidades para el trabajo y las actividades prácticas de la OIT destinadas a defender, promover y hacer realidad la libertad sindical y la negociación colectiva. La Declaración supuso el compromiso renovado de todos los Estados Miembros y de las redes mundiales de organizaciones de empleadores y de trabajadores, y la voluntad de los mismos de asignar recursos para fortalecer y extender la libertad sindical y la negociación colectiva. En la Declaración se reconoce específicamente «la obligación de la Organización de ayudar a sus Miembros, en respuesta a las necesidades que hayan establecido y expresado, ... *a*) ofreciendo cooperación técnica y servicios de asesoramiento destinados a promover la ratificación y aplicación de los convenios fundamentales; *b*) asistiendo a los Miembros que todavía no están en condiciones de ratificar ... en sus esfuerzos por respetar, promover y hacer realidad los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios; y *c*) ayudando a los Miembros en sus esfuerzos por crear un entorno favorable de desarrollo económico y social»¹.

268. Desde que se adoptó la Declaración, algunos Estados Miembros que no han ratificado todos los convenios fundamentales han expresado, a través de las memorias remitidas para la elaboración del examen anual, la necesidad

¹ Párrafo 3 de la Declaración. Véase también el párrafo 2 del seguimiento de la Declaración, que figura en anexo a la misma, y que hace referencia a la asistencia de la Organización a los Miembros para ayudarles a hacer efectivos los principios y derechos fundamentales.

de recibir asistencia o asesoramiento técnico². Otros gobiernos, organizaciones de empleadores y de trabajadores lo han hecho comunicándose con personal de la OIT en las oficinas exteriores y en la sede. Algunos países que han ratificado los ocho convenios fundamentales también han solicitado asistencia. En este capítulo del informe se examinan las actividades de cooperación técnica emprendidas en respuesta a estas solicitudes, y se proponen futuras áreas de trabajo sobre la base de las enseñanzas adquiridas.

Programa de Acción

269. El primer Programa de Acción previsto en el marco de las actividades de seguimiento de la Declaración, que se centraba en la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva, fue presentado al Consejo de Administración en noviembre de 2000³, tras la publicación del informe global titulado *Su voz en el trabajo*. Se basaba en actividades anteriores o en curso de la Oficina, y trataba de dotarlas de un nuevo impulso. Describía un enfoque multidisciplinario de la promoción de la libertad sindical y la negociación colectiva que reflejaba la medida en que los conocimientos técnicos y las actividades que atañen a este principio fundamental están interrelacionados y extendidos por la OIT. Se puede establecer un paralelismo con el Programa InFocus sobre el Trabajo Infantil (IPEC), que aportó un nuevo enfoque y vigor a las actividades que la OIT venía desarrollando desde hacía tiempo para luchar contra el trabajo infantil. No obstante, a diferencia del IPEC, el Programa de Acción de 2000 no fue confiado a una sola unidad. Aunque bajo la responsabilidad general del Programa InFocus sobre la Promoción de la Declaración (DECLARATION), la aplicación del Programa de Acción corrió a cargo de varias unidades en la sede y sobre el terreno, en particular en el plano de los proyectos, en estrecha colaboración con el Programa InFocus sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo (IFP/DIALOGUE).

270. En el Programa de Acción se enumeraban unos 50 países que habían solicitado asistencia técnica, además de los que la habían solicitado por regiones o subregiones⁴. Durante los cuatro últimos años, muchos de estos países, pero en ningún caso todos, han negociado proyectos y otras actividades con la Oficina (véase el cuadro 4.4). El disponer de diversos fondos de donantes (véanse los cuadros 4.1, 4.2 y 4.3) permitió a la Oficina iniciar proyectos considerables de varios años de duración. Tal y como puede apreciarse en el cuadro 4.3, alrededor de la mitad del apoyo externo se ha destinado a proyectos relacionados con la promoción de la libertad sindical y la negociación colectiva. África y Asia y el Pacífico han sido las regiones donde se han emprendido más proyectos en el marco de la Declaración (véase el cuadro 4.2).

271. Tal y como se ha señalado en este informe, la creación de condiciones en las que los trabajadores y los empleadores puedan ejercer libremente la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva implica actividades en una serie de frentes distintos. Es necesario fomentar una voluntad política, mejorar la legislación, y desarrollar y fortalecer la capacidad de las

² Para consultar un resumen de las solicitudes de cooperación técnica presentadas en las dos últimas rondas, véase OIT: *Examen de las memorias anuales con arreglo a la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Parte I: Introducción de los Expertos Consejeros en la Declaración de la OIT a la compilación de memorias anuales*, documento del Consejo de Administración GB.283/3/1, 283.ª reunión, Ginebra, marzo de 2002, cuadro 6, y documento GB.286/4, 286.ª reunión, Ginebra, marzo de 2003, cuadro 5.

³ *Seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo: prioridades y programas de acción en materia de cooperación técnica*, documento del Consejo de Administración GB.279/TC/3, 279.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2000.

⁴ *Ibid.*, anexo 1.

Cuadro 4.1. Asignaciones para los programas, proyectos y actividades financiados por los donantes aprobados bajo los auspicios de la Declaración, por países donantes, de octubre a septiembre (en miles de dólares de los EE.UU., cifras redondeadas)

	Alemania	Francia	Estados Unidos	Irlanda	Italia	Japón	Países Bajos	PNUD	Reino Unido
1999-2000	0	805	20.000	0	0	200	2.220	0	121
2000-2001	431	0	20.000	0	0	186	242	91	5.068
2001-2002	501	597	10.000	0	0	163	3.000	0	0
2002-2003	0	2.225	6.328	601	103	0	387	0	200
Total	932	3.627	56.328	601	103	549	5.849	91	5.389

Fuente: Seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo: prioridades y programas de acción en materia de cooperación técnica, documento GB.288/TC/4 del Consejo de Administración, 288.ª reunión, noviembre de 2003, anexo.

Cuadro 4.2. Asignaciones para los programas, proyectos y actividades financiados por los donantes aprobados bajo los auspicios de la Declaración, por regiones, de octubre a septiembre (en porcentajes, cifras redondeadas)

	Africa	Américas	Estados árabes	Asia y el Pacífico	Europa	Interregional	Apoyo esencial
1999-2000	24	18	0	46	0	5	7
2000-2001	14	12	5	15	8	23	23
2001-2002	14	20	0	31	4	14	18
2002-2003	47	13	0	15	17	0	8

Fuente: Documento GB.288/TC/4, *op. cit.*

Cuadro 4.3. Asignaciones para los programas, proyectos y actividades financiados por los donantes y aprobados bajo los auspicios de la Declaración, por categorías de principios y derechos, de octubre a septiembre (en porcentajes, cifras redondeadas)

	Libertad sindical/negociación colectiva	Eliminación del trabajo forzoso	Abolición efectiva del trabajo infantil*	Eliminación de la discriminación	Más de una categoría	Total en dólares de los Estados Unidos (miles)
1999-2000	55	6	0	21	17	23.345
2000-2001	30	4	2	0	65	26.016
2001-2002	47	5	0	7	42	14.262
2002-2003	47	20	0	0	33	9.844

* La cooperación técnica relacionada con el trabajo infantil está cubierta por el IPEC. La pequeña asignación de 2000-2001 se destinó a la elaboración del informe global *Un futuro sin trabajo infantil*, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra, 2002.

Fuente: Documento GB.288/TC/4, *op. cit.*

instituciones implicadas en el ejercicio de estos derechos. Entre éstas, desempeñan un papel clave las organizaciones de empleadores y de trabajadores, las administraciones del trabajo y los mecanismos de negociación y de resolución de conflictos.

272. La cooperación técnica puede ayudar en este proceso desarrollando la capacidad de todos los implicados, desde los gobiernos hasta los trabajadores y los empleadores individuales, para llevar a la práctica la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva. La frase «desarrollo de la capacidad» se utiliza a menudo para hacer referencia a ese tipo de asistencia técnica, puesto que abarca una amplia gama de actividades. Asesoramiento, fomento, sensibilización, recopilación y divulgación de información y formación, todo ello puede contribuir a mejorar las capacidades de las instituciones, las organizaciones, las personas y la sociedad en su conjunto. En palabras del PNUD: «El desarrollo de la capacidad es un elemento central del desarrollo ... El desarrollo de la capacidad es un proceso a largo plazo, que no se aviene a presiones,

Cuadro 4.4. Actividades de cooperación técnica en curso relacionadas con la Declaración, en el marco del Programa de Acción de 2000 sobre libertad sindical y negociación colectiva, por tema, medios de acción y unidad de la OIT a cargo

País o región (y origen de los fondos)	Reforma de la legislación laboral	Creación de capacidad, también del tripartismo			Administración del trabajo	Resolución de conflictos	Sensibilización	Objetivo principal
		Gobierno	Organizaciones de empleadores	Organizaciones de trabajadores				
AFRICA								
Africa Oriental: Kenya, República Unida de Tanzania, Uganda (USDOL)	SAT en Kenya; apoyo a la reforma de la legislación laboral en la República Unida de Tanzania y Uganda	Creación de capacidad y formación para la prevención de conflictos. Formación en gestión para funcionarios de alto nivel y de nivel medio	Formación en técnicas modernas de gestión de recursos humanos, resolución de conflictos y negociación colectiva	Formación para mejorar la capacidad de organización, así como la de negociación y la de negociación colectiva	Creación de capacidad y formación para funcionarios laborales para inspección y resolución de conflictos	Formación para gobiernos, empleadores y trabajadores en conciliación y mediación, así como en arbitraje para los tribunales de trabajo	Programas locales de radio, cobertura de prensa y medios de comunicación, páginas Web	GOB, ORG-E, EMP, ORG-T y población en general
Africa Meridional: Botswana, Lesotho, Malawi, Zambia (USDOL)	SAT en Zambia. Manuales fáciles de manejar sobre legislación laboral en todos los países	Creación de capacidad y planificación estratégica de políticas	Formación para mejorar la capacidad de servicio a los miembros. Formación en negociación colectiva y capacidad de negociación	Formación para una mejor comprensión de las empresas, la negociación colectiva y la capacidad de organización	Auditorías de la administración del trabajo, suministro de equipos, elaboración de bases de datos y formación de inspectores	SAT para reducir la dependencia del sistema reglamentario. Estudio de los procedimientos de los tribunales del trabajo		GOB, ORG-E y ORG-T
Africa Occidental: Benin, Burkina Faso, Malí, Mauritania, Níger, Togo (Francia y PNUD)	Estudios que abarcan las cuatro categorías de la Declaración. Reuniones nacionales tripartitas para preparar programas de acción, seguidas de servicios de asesoramiento técnico y formación en modernización de la legislación laboral, fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones gubernamentales, así como de las de empleadores y trabajadores y formación para inspectores del trabajo y jueces							GOB, ORG-E y ORG-T
– además: Benin, Burkina Faso, Níger, Togo y Senegal (Francia)				SAT sobre representatividad				ORG-T, Togo: ZFI
– además: Malí (Francia)		Estudios sobre la igualdad de retribución						TAP y GENERO
Marruecos (USDOL)		SAT sobre gestión de la administración del trabajo	Formación sobre negociación colectiva y capacidad de negociación		Formación para inspectores del trabajo	Formación para la resolución de conflictos		GOB, ORG-E y ORG-T
Nigeria (USDOL)	Apoyo al Grupo de Trabajo tripartito sobre reforma de la legislación laboral		Promoción de consultas bipartitas y tripartitas		Formación para inspectores del trabajo	Creación de capacidad para el Tribunal del Trabajo y el Grupo de Arbitraje		GOB, ORG-E y ORG-T

País o región (y origen de los fondos)	Reforma de la legislación laboral	Creación de capacidad, también del tripartismo			Administración del trabajo	Resolución de conflictos	Sensibilización	Objetivo principal
		Gobierno	Organizaciones de empleadores	Organizaciones de trabajadores				
ESTADOS ARABES								
Estados árabes, Consejo de Cooperación del Golfo: Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Arabes Unidos, Qatar (Presupuesto ordinario)							Reuniones, seminarios y talleres	GOB
Jordania (USDOL)	SAT sobre legislación laboral	SAT sobre estrategias integradas de administración del trabajo y relaciones laborales anuales y a medio plazo	Mejora de la capacidad de negociación en los planos nacional, sectorial y de empresa			Capacitación para la mediación y la conciliación para funcionarios del ministerio de trabajo y representantes de los trabajadores y de los empleadores		GOB ORG-E y ORG-T
AMERICAS								
América Central: Belice, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, El Salvador (USDOL)		Formación en negociación colectiva y tripartismo	Formación en negociación colectiva y prácticas óptimas a nivel de empresa	Formación en negociación colectiva y capacidad de negociación		SAT en sistemas independientes de resolución de conflictos. Formación para jueces	Páginas Web, periódicos	GOB, ORG-E, y ORG-T
América, regional: Organización de los Estados Americanos (USDOL)					Estudios sobre administración del trabajo y adopción de programas de acción nacionales		Periódicos, radio	GOB y población en general
Brasil (Francia)				SAT en negociación colectiva para promover la igualdad				ORG-T

País o región (y origen de los fondos)	Reforma de la legislación laboral	Creación de capacidad, también del tripartismo			Administración del trabajo	Resolución de conflictos	Sensibilización	Objetivo principal
		Gobierno	Organizaciones de empleadores	Organizaciones de trabajadores				
AMERICAS (continuación)								
Caribe (USDOL)		Apoyo a los grupos de trabajo nacionales tripartitos; SAT en modelo de acuerdos marco; reuniones y formación para crear confianza y capacidad de negociación				Formación sobre prevención de conflictos	Radio, periódicos, sitios Web	GOB, ORG-E, EMP y ORG-T
Colombia (USDOL)		SAT en bases de datos y formación sobre estadísticas	Formación sobre prácticas óptimas, creación de confianza y capacidad de negociación			Formación sobre resolución alternativa de conflictos	Programas de radio de las Naciones Unidas, difusión de información sobre proyectos	GOB, ORG-E, ORG-T y población en general
EUROPA								
Belarús (Alemania)				SAT en educación sindical, comunicación e instrumentos de información				ORG-T
Bosnia y Herzegovina (PO/CTPO)	Traducción de las directrices de la OIT relativas a la legislación laboral	Formación en negociación colectiva a nivel provincial						GOB, ORG-E y ORG-T
Bulgaria y Rumania (Alemania)	Bulgaria: derecho de huelga. Rumania: libertad sindical, etc.	SAT en negociación colectiva a nivel sectorial y en las empresas y servicios públicos				Bulgaria: SAT en sistemas independientes y en órganos de conciliación/mediación	Promoción de los principios de la Declaración en escuelas secundarias y en Internet	GOB, ORG-E y ORG-T
Ucrania (USDOL)	SAT y creación de capacidad en relación con la nueva legislación laboral	SAT sobre el modelo de convenio colectivo			Formación para inspectores del trabajo			GOB, ORG-E y ORG-T

País o región (y origen de los fondos)	Reforma de la legislación laboral	Creación de capacidad, también del tripartismo			Administración del trabajo	Resolución de conflictos	Sensibilización	Objetivo principal
		Gobierno	Organizaciones de empleadores	Organizaciones de trabajadores				
EUROPA (continuación)								
Países del Pacto de Estabilidad: Albania, Bulgaria, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Ex República Yugoslava de Macedonia, República de Moldova, Serbia y Montenegro (Francia e Italia)		SAT sobre capacidad de organización, negociación colectiva y diálogo social Creación de redes de funcionarios para asesorar sobre las tendencias en legislación laboral y para el intercambio de experiencias						GOB, ORG-E y ORG-T
ASIA Y EL PACIFICO								
Bangladesh (USDOL)		Formación sobre la mejora de las condiciones de trabajo, principios y derechos fundamentales y educación de los trabajadores		Formación sobre la mejora de las condiciones de trabajo, principios y derechos fundamentales y educación de los trabajadores		Periódicos, radio	GOB, ORG-E y EMP	
Camboya (USDOL)	SAT en aplicación de normativas	Formación de inspectores del trabajo. SAT en supervisión de fábricas	Formación sobre cooperación en el lugar de trabajo		SAT en sistemas de arbitraje	Información sobre derechos y oportunidades de recurso	GOB, ORG-E y ORG-T	
República Democrática de Timor-Leste (USDOL)	SAT sobre legislación y normativa	SAT sobre varios foros para el diálogo social	Formación sobre capacidad de organización, negociación colectiva y capacidad de negociación	Formación para inspectores del trabajo			GOB, ORG-E y ORG-T	
Indonesia (USDOL)	Formación sobre la nueva legislación. Asistencia en la elaboración de normativas de aplicación	SAT para el registro de los sindicatos. Formación para jueces y personal relacionado	Formación en capacidad de organización y de negociación colectiva Constitución de comités bipartitos en empresas piloto Formación sobre sensibilización en cuestiones de género	Formación para inspectores del trabajo	SAT y formación sobre el nuevo sistema de mediadores/conciliadores	Programas de radio y televisión. Policía nacional: derechos fundamentales de los trabajadores	GOB, ORG-E, EMP, ORG-T, GENERO y población en general	

País o región (y origen de los fondos)	Reforma de la legislación laboral	Creación de capacidad, también del tripartismo			Administración del trabajo	Resolución de conflictos	Sensibilización	Objetivo principal
		Gobierno	Organizaciones de empleadores	Organizaciones de trabajadores				
ASIA Y EL PACIFICO (continuación)								
Nepal (parte del proyecto de lucha contra el trabajo forzoso) (USDOL)				SAT en sindicación de trabajadores agrícolas				ORG-T y AGR
Viet Nam (USDOL)		SAT en fortalecimiento de los órganos de diálogo social provinciales	Formación sobre cooperación en el lugar de trabajo y capacidad de negociación		Formación para inspectores del trabajo	SAT en resolución de conflictos en los planos nacional, provincial y de empresa		GOB, ORG-E, EMP, ORG-T y ZFI
INTERREGIONAL								
Interregional (USDOL)			Formación para directivos sobre diálogo social, igualdad, etc.					ORG-E y EMP
Interregional (Países Bajos)			Reuniones y formación sobre los principios del Pacto Mundial					EMP
Interregional (Países Bajos)		Proyecto de creación de capacidad destinado a los ministerios, organizaciones de empleadores y de trabajadores que participan en los DELP						GOB, ORG-E y ORG-T

Notas: Código de colores según unidad de la OIT a cargo, como sigue: □ DECLARATION: Programa InFocus sobre la Promoción de la Declaración; ■ NORMES: Departamento de Normas Internacionales del Trabajo; □ IFP/DIALOGUE: Programa InFocus sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo; ■ ACTRAV: Oficina de Actividades para los Trabajadores; ■ ACT/EMP: Oficina de Actividades para los Empleadores; ■ Sector de Empleo.

SAT: Servicios de asesoramiento técnico; DELP: Documento de estrategia de lucha contra la pobreza; USDOL: Departamento del Trabajo de los Estados Unidos; PO/CTPO: Presupuesto ordinario/cooperación técnica con cargo al presupuesto ordinario.

Los objetivos principales están abreviados como sigue: GOB: Gobierno; ORG-E: Organizaciones de empleadores establecidas; EMP: empleadores; ORG-T: Organizaciones de trabajadores establecidas; TAP: Trabajadores de la Administración Pública; AGR: Trabajadores del sector agrícola; MIG/DOM: Migrantes y/o trabajadores nacionales; GENERO: Trabajadoras y/o enfoque en las cuestiones de género; ZFI: Trabajadores de zonas francas industriales.

arreglos rápidos y resultados a corto plazo ... El desarrollo de la capacidad significa aprender»⁵.

273. Así pues, en este capítulo del informe se examinan principalmente las diversas actividades de cooperación técnica de la OIT en relación con el desarrollo de las capacidades. Tal y como puede apreciarse en el cuadro 4.4, la labor de la OIT se divide en varias categorías distintas: reforma de la legislación laboral, administración del trabajo y resolución de conflictos, y fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para tomar parte en la organización y la negociación colectiva y en la sensibilización. Dado que el concepto de «capacidad» atañe a las diferentes áreas de competencia técnica de la OIT, más adelante se incluye una breve explicación. En esta parte también se abordan los esfuerzos para llegar a los trabajadores y empleadores menos organizados.

274. Las principales cuestiones en las que se propone centrar la atención en este capítulo del informe, de conformidad con principios del seguimiento de la Declaración⁶, son las actividades iniciadas en el marco del Programa de Acción de noviembre de 2000. No obstante, la sede de la OIT y las oficinas exteriores llevan a cabo otras muchas actividades en el ámbito de la libertad sindical y de la negociación colectiva. Por razones de espacio, en este informe sólo mencionaremos una selección de las mismas⁷. Tampoco es posible detenerse en las actividades de cada proyecto en cada campo. En lugar de ello, el objetivo es ilustrar el tipo de labor realizada a través del examen de determinados proyectos específicos, y destacar algunos de los primeros efectos. Mientras que algunos resultados son palpables en plazos de tiempo relativamente breves, la mayoría de estas actividades, en particular en relación con los cambios legislativos, constituyen una inversión de futuro y no dan resultados concretos hasta que los proyectos individuales han llegado a su término.

275. Al mismo tiempo, es notorio que el éxito relativo de los proyectos no se traduce necesariamente en cambios de alcance nacional, salvo en el caso de las reformas legislativas acertadas, y que dicho éxito no es irreversible. La cooperación técnica con ayuda del exterior puede servir de demostración y para desarrollar la capacidad de un número forzosamente limitado de interlocutores. Pero un cambio duradero depende del compromiso del gobierno y de los interlocutores sociales de cada país, y de la manera en que negocien juntos el proceso de cambio en este ámbito, que a menudo suscita debates apasionadas, así como de que todos ellos se sientan plenamente identificados con la estrategia acordada.

Reforma de la legislación laboral

276. La legislación laboral, como ya se ha comentado antes, es el fundamento para el respeto de la libertad sindical y de asociación y para el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva. La legislación nacional convierte este principio en un derecho legalmente exigible. También proporciona

⁵ PNUD: *Informe sobre desarrollo humano 2003. Los objetivos de desarrollo del milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza* (Madrid, Ediciones Mundi-Prensa, 2003), recuadro 8.5, pág. 151.

⁶ Véase anexo a la Declaración, III.A, 1).

⁷ Para más información, puede acudir a los sitios Web del Programa InFocus sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo (IFP/DIALOGUE), y de las Oficinas de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP) y para los Trabajadores (ACTRAV), todas ellas en el sitio Web de la OIT, www.ilo.org.

protección en aquellos casos en que los empleadores y los trabajadores pueden no ser lo suficientemente fuertes como para poder defender estos derechos. La legislación no es estática; y puede evolucionar para reflejar las circunstancias cambiantes. Así pues, en relación con la legislación laboral, los gobiernos necesitan capacidad para elaborar, codificar y revisar las leyes. Esta capacidad no se limita a las cuestiones técnicas y al conocimiento del derecho comparado nacional e internacional. También puede requerir aptitudes para sopesar las implicaciones socioeconómicas de diversas disposiciones de la legislación laboral. Los gobiernos también deben tener capacidad para celebrar consultas con los interlocutores sociales en el proceso de formulación y revisión de las leyes laborales, así como para la aplicación de las mismas.

277. La reforma de la legislación laboral es un área en la que la OIT tiene una larga experiencia, fundamentada en su obligación constitucional de proporcionar este tipo de asistencia cuando la solicitan los Estados Miembros. Desde 1999, se han revisado unos 80 textos de legislaciones laborales de 56 países. En la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2003, 27 ministros y altos delegados gubernamentales señalaron la utilidad de la cooperación de la OIT con sus países en este ámbito.

278. Entre las áreas fundamentales de la reforma legislativa que deben hacer especial hincapié en las cuestiones relativas a la libertad sindical y la negociación colectiva figuran:

- la incorporación de los principios y derechos fundamentales en los nuevos códigos de trabajo (por ejemplo, el Código de Trabajo de la República Democrática de Timor-Leste, 2001; y la ley esencial del trabajo de Kosovo, 2001, de Serbia y Montenegro);
- la introducción de un marco de negociación para categorías específicas de empleados, como los funcionarios de la administración pública (por ejemplo, el proyecto de ley de los sistemas de negociación de la administración pública, 2003, de la República Unida de Tanzania; y el Estatuto de la función pública, 2002, de Venezuela);
- la elaboración de normativas detalladas para promover la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva (por ejemplo, el *Prakas* o decreto de Camboya sobre representación sindical y negociación colectiva en las empresas, 2001; y el *Prakas* sobre el Consejo de arbitraje, 2002);
- la promulgación de disposiciones sobre la igualdad de género, que contribuyen a garantizar la igualdad en el acceso de las mujeres a la libertad sindical y al derecho de negociación colectiva (por ejemplo, ley núm. 205, apartado 1, 2002, de Chipre, que dispone la igualdad de trato entre hombres y mujeres en relación con el empleo y la formación profesional).

279. Entre los esfuerzos de procedimiento para contribuir a que las leyes del trabajo propicien la libertad sindical y la negociación colectiva cabe citar los siguientes:

- la implicación de los interlocutores sociales en las decisiones sobre el contenido y alcance de la ley, y en relación con las disposiciones particularmente difíciles. Esta etapa influye en particular sobre la medida en que las leyes abordan las cuestiones de género y las categorías especiales de trabajadores que se ha tendido a excluir de estos derechos (véase el capítulo 2);
- tras la adopción o revisión formal de la legislación, establecimiento de normas de procedimiento y reglamentos para impulsar mecanismos de reconocimiento de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y del proceso de negociación colectiva (por ejemplo, la cooperación de la OIT en la elaboración del anteproyecto de Constitución de 2003 del

Consejo Consultivo Nacional Tripartito del Trabajo de Irán está contribuyendo a hacer avanzar el proceso en este país);

- una vez adoptada la ley, información a los interlocutores sociales de los deberes, responsabilidades y oportunidades previstos en la legislación, y formación para hacer un uso óptimo de dichas disposiciones.

280. Hubo implicación de proyectos de la Declaración en toda una serie de esfuerzos destinados a reformar la legislación laboral. Por ejemplo, en Benin, Burkina Faso, Malí, Mauritania, Níger y Togo, países abarcados en el proyecto financiado por Francia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para apoyar la aplicación de la Declaración (PAMODEC), se solicitaron estudios exhaustivos sobre la manera de aplicar los ocho convenios fundamentales. Estos estudios, llevados a cabo por expertos nacionales, reflejaron la necesidad de revisar algunas disposiciones de los Códigos de Trabajo, en particular en relación con la libertad sindical. Una vez se finalicen las enmiendas legislativas, el proyecto contribuirá a la publicación de una recopilación de los convenios fundamentales, la legislación nacional y la correspondiente jurisprudencia, que se pondrá a disposición de jueces, inspectores del trabajo, interlocutores sociales y otras partes interesadas en la puesta en práctica de los derechos de sindicación y de negociación colectiva.

281. El proyecto para el fortalecimiento de las relaciones laborales en Africa Oriental (SLAREA) contribuyó a que el proceso de reforma legislativa en Kenya se centrara en llevar a la práctica la libertad sindical y la negociación colectiva, incluso en las zonas francas industriales. El Grupo de Trabajo nacional tripartito responsable del proceso de reforma legislativa ha finalizado, con la asistencia de expertos de la OIT, proyectos de ley sobre empleo y relaciones laborales. Estaba previsto debatirlos más ampliamente a finales de 2003 y presentarlos en la legislatura de 2004. Una de las cuestiones que se debatirán es si el registro de sindicatos seguirá estando sujeto a una autorización previa del Ministerio de Trabajo. En Uganda, el proyecto abordará este mismo problema. El proyecto también sirvió para asegurar el apoyo del PNUD en relación con la revisión de la legislación laboral en Zanzíbar (República Unida de Tanzania), al tiempo que contribuyó al proceso de reforma de la legislación laboral en la parte continental del país.

282. En el marco del proyecto para la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en Ucrania, que, por primera vez en la Ucrania independiente, se desarrolló a través de consultas tripartitas, el proyecto de Código de Trabajo se elaboró y presentó al Parlamento a finales de agosto de 2003. En las consultas y la formación vinculadas al proceso de reforma participó un amplio espectro de representantes de los empleadores y de los trabajadores. Para muchos supuso una importante fuente de reconocimiento público y una oportunidad para expresar libremente sus preocupaciones en relación con la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva.

283. En Indonesia, en mayo de 2001, se inició un proyecto titulado Promoción y puesta en práctica de la libertad sindical y la negociación colectiva a través de la confianza y la capacidad en las relaciones laborales, con la idea de que el país ya habría finalizado el proceso de reforma de la legislación laboral, inspirado en la *Reformasi* y el movimiento democrático de 1998. El objetivo principal había sido proporcionar asistencia técnica para una aplicación adecuada de la nueva legislación. No obstante, el logro de acuerdos en relación con tres textos legales entre los mandantes tripartitos y en el Parlamento en un país con una democracia joven resultó ser un proceso largo.

284. Si bien la ley sindical se aprobó en 2000, antes del inicio del proyecto, la ley de mano de obra no se aprobó hasta marzo de 2003, cuando ya hacía 18 meses que había empezado el proyecto, y la adopción de la ley sobre resolución

de conflictos no se produjo hasta finales de 2003. Como resultado, el proyecto debía ser flexible y adaptar sus modalidades de asistencia. Parte de la formación y del asesoramiento se centró en los principios y elementos fundamentales de la legislación prevista, más que en su aplicación. Por ejemplo, antes de adoptarse la ley de mano de obra, el proyecto facilitó información sobre la negociación colectiva, el derecho de huelga y la terminación de la relación de trabajo. Tras la adopción de la ley, el proyecto llevó a cabo acciones de sensibilización conjuntamente con el Ministerio de Trabajo, que preparó folletos y manuales publicados en el marco del proyecto.

285. El proyecto para el fortalecimiento y mejora de las relaciones laborales en la República Democrática de Timor-Leste inició el proceso de reforma de la legislación laboral en un Estado Miembro recién incorporado a la OIT, por lo que pudo integrar los cuatro principios y derechos de la Declaración en la nueva Constitución de la nación. El proyecto también contribuyó a la elaboración del nuevo Código de Trabajo y a la distribución de miles de copias del mismo a diversos órganos gubernamentales, así como a las organizaciones de empleadores y de trabajadores; en el marco del proyecto también se elaboró un manual práctico para la aplicación de la legislación.

286. El proyecto para el mejoramiento de las relaciones laborales y la promoción de la igualdad económica de las mujeres en Colombia implicó a los interlocutores sociales en discusiones tripartitas a propósito de los textos legislativos propuestos sobre negociación colectiva que ya habían sido revisados anteriormente con la asistencia de la OIT. Para hacer posible la celebración de consultas con los afiliados de base y elaborar una propuesta unificada, y dada la estructura de la representación sindical característica del país, que cuenta con numerosas confederaciones de sindicatos, se celebró una serie de seminarios regionales y nacionales en los que participaron más de 190 dirigentes sindicales.

287. En el marco del reciente proyecto de fortalecimiento de la administración del trabajo en Africa Meridional (SLASA) se patrocinaron y apoyaron numerosas reuniones bipartitas y tripartitas y se prestó asesoramiento técnico sobre reformas legislativas en materia de libertad sindical, trabajo infantil, discriminación, VIH/SIDA y el modo de incorporar los convenios de la OIT a la legislación municipal. En agosto de 2003 se celebró en el marco del proyecto un seminario con miembros del Parlamento de Zambia sobre la Declaración de la OIT, los convenios fundamentales y su función como base para enmendar la legislación laboral existente. Con ello se respondió a la necesidad de implicar a distintos actores de la escena política en los esfuerzos para llevar a cabo la reforma.

Fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos

288. Si bien la legislación es necesaria para consolidar la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva, la capacidad de los gobiernos para hacer cumplir las leyes resulta igualmente indispensable. Esto depende de que la administración del trabajo funcione con suficiente personal, equipos, capacidad y formación para garantizar una aplicación efectiva. En este sentido, la capacidad no se refiere sólo al número de puestos de trabajo presupuestados y de funcionarios capacitados y motivados, sino también a la posición que se reconozca a los inspectores del trabajo. En momentos en que el gasto público se congela o disminuye, puede resultar difícil crear o incluso mantener la capacidad de las administraciones del trabajo. Además de que la información sigue siendo incompleta, existen indicios de que las partidas destinadas por los gobiernos a las administraciones del trabajo han tendido

a estancarse o a disminuir en estos últimos años⁸. Incluso cuando los presupuestos se mantienen, muchos países ven como el personal cualificado deja las administraciones del trabajo para irse al sector privado. El período de tiempo que se tarda en cubrir estos puestos hace que la creación de capacidad en este ámbito se convierta en una tarea interminable. En los países en desarrollo y en transición, los recursos de las administraciones del trabajo son particularmente escasos; y en casi todo el mundo, está en clara disminución la influencia política de los ministerios de trabajo.

289. Esta situación ha dado lugar a numerosas peticiones entre los mandantes de la OIT para fortalecer y mejorar las administraciones del trabajo. Por ejemplo, en su reunión de 30 de septiembre de 2003 en el Brasil como parte del proyecto de la Declaración y su seguimiento para la Organización de los Estados Americanos (Principios y derechos fundamentales en el trabajo en el contexto de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo de la Organización de Estados Americanos), los Ministros de Trabajo de las Américas subrayaron la importancia de fortalecer las administraciones y la inspección del trabajo en su hemisferio. En la 91.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2003, la Comisión de la Relación de Trabajo destacó el importante papel que desempeñan las administraciones públicas a la hora de garantizar la observancia y la aplicación de la ley a fin de proteger a los trabajadores, cada vez más numerosos, cuya situación contractual es poco clara⁹.

290. En diversos proyectos en el ámbito de la Declaración se incluyen esfuerzos para fortalecer la capacidad de las administraciones del trabajo. El objetivo no es sólo mejorar la aplicación y la observancia de las leyes, sino también promover una resolución de conflictos y un arbitraje efectivos, a través de actividades de formación y sensibilización, y proporcionando apoyo logístico.

291. En algunos casos, con recursos financieros relativamente escasos puede obtenerse un efecto considerable. En el marco del proyecto SLAREA en Africa Oriental, la compra de motocicletas ha llevado a multiplicar por diez el número de inspecciones del trabajo en algunas regiones. Este éxito ha llevado a algunos gobiernos a aportar tanto equipo como el suministrado por el proyecto.

292. El proyecto SLAREA también constituye un ejemplo de la manera en que la cooperación técnica puede permitir a los países aprender del intercambio de sus experiencias respectivas. Una serie de actividades de formación del proyecto se desarrollan en el plano subregional. Este tipo de contactos ha ayudado a los gobiernos de los tres países (Kenya, República Unida de Tanzania y Uganda) a tomar conciencia de la importancia de armonizar sus leyes. También se desarrollan actividades conjuntas entre los tres proyectos (Africa Oriental, Africa Meridional y Nigeria), como la formación regional para jueces, consejeros y secretarios de los tribunales del trabajo, que se impartió en Nairobi en noviembre de 2003. Además de compartir experiencias y recursos, el que los países estén al corriente de lo que los demás están haciendo puede contribuir a acelerar las reformas. Los funcionarios que han recibido formación en el marco de un proyecto pueden servir de recurso para otros proyectos. Por ejemplo, el funcionario principal encargado de las relaciones jurídicas y laborales de la Federación de Empleadores de Kenya (FEK), tras participar en las actividades de formación del SLAREA, facilitó la celebración de un seminario subregional

⁸ Indicios basados en contactos directos con ministerios, por ejemplo con ocasión de auditorías, proyectos de cooperación técnica y durante investigaciones conexas. No obstante, los cambios en la organización de las finanzas públicas y de los departamentos del gobierno pueden hacer difíciles las comparaciones.

⁹ Conclusiones relativas a la relación de trabajo, *Actas Provisionales* núm. 21, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.^a reunión, Ginebra, 2003, párrafos 10-12.

sobre creación de capacidad en las organizaciones de empleadores de Africa Meridional.

293. Varios de los proyectos llevados a cabo en el marco de la Declaración han respondido a la necesidad generalmente reconocida de formación sobre resolución efectiva de conflictos en las administraciones del trabajo. En Kenya, República Unida de Tanzania y Uganda se ha impartido formación a más de 400 funcionarios gubernamentales, una tercera parte de los cuales fueron mujeres. Se hizo especial hincapié en la importancia de que los inspectores del trabajo evitaran asumir un papel de mera vigilancia y control y se concentraran en prestar asesoramiento y asistencia para resolver los problemas antes de que los conflictos llegasen a los tribunales. Como resultado, tanto el Ministerio de Trabajo como los funcionarios de los tribunales del trabajo en Uganda han registrado una disminución del número de casos. En Kenya el número de conflictos que llegó a los tribunales disminuyó en 2002 un 13 por ciento respecto de 2001. En Zanzíbar el funcionario principal de relaciones laborales informó de que, por primera vez, en 2002 su departamento pudo resolver todos los casos sin necesidad de remitirlos a los tribunales.

294. En el marco del proyecto de Indonesia, titulado Promoción y puesta en práctica de la libertad sindical y la negociación colectiva a través de la confianza y la capacidad en las relaciones laborales, se ha impartido formación a cerca de 6.000 mandantes en siete provincias, incluidos 2.000 administradores del trabajo, inspectores, conciliadores y mediadores, así como a un número prácticamente idéntico de sindicalistas y representantes de los trabajadores. En el marco del proyecto SLASA de Africa Meridional se impartió formación a 65 formadores de inspectores del trabajo. En el proyecto de Ucrania, más de 600 inspectores recibieron formación y documentos técnicos, haciéndose especial hincapié en una mejor aplicación de la ley, cuestión particularmente importante dada la a menudo alarmante situación de violación de los derechos que se observa en el país.

295. En diversas ocasiones, la creación de capacidad se ha hecho extensiva a los tribunales del trabajo, jueces y otros actores implicados en el sistema jurídico. En el marco del proyecto PAMODEC, se impartió formación a jueces de tribunales del trabajo en Benin, Burkina Faso, Malí y Togo. En el proyecto de Africa Oriental, los seminarios en que participaron jueces de tribunales del trabajo, contribuyeron a restablecer el Tribunal del Trabajo de Uganda y a crear en Kenya una sala de apelación en el Tribunal del Trabajo. A finales de 2003 se impartió formación en el marco de este proyecto a 60 jueces y secretarios del tribunal del trabajo, y en el de Africa Meridional recibieron formación 34 jueces; 38 jueces recibieron formación en el marco del proyecto RELACENTRO sobre libertad sindical, negociación colectiva y relaciones de trabajo en Centroamérica, Panamá, Belice y República Dominicana; y se impartió formación a 117 abogados colegiados gracias al Proyecto relativo a la resolución de conflictos laborales en Camboya. En el marco del proyecto de Colombia se impartió formación sobre normas internacionales del trabajo a 90 jueces de tribunales del trabajo en colaboración con la Escuela Judicial de Bogotá.

296. En algunos países, los proyectos relacionados con la Declaración complementan otras actividades que está llevando a cabo la OIT de conformidad con las decisiones de los órganos de control de la Organización. Este es el caso de Colombia, donde el proyecto de la Declaración forma parte del programa técnico general de la OIT. Este proyecto tiene como objetivo mejorar las relaciones laborales en el sector privado a través de la sensibilización, la formación y ejemplos de buenas prácticas. Tres áreas específicas revisten especial importancia: la revisión del sistema de resolución de conflictos (principalmente porque la han solicitado las organizaciones de empleadores) con el objeto de mejorarlo; los estudios en profundidad de las prácticas y técnicas

relativas a la negociación colectiva en diez sectores o empresas, realizados con el fin de resaltar las buenas prácticas; y la creación de una base de datos sobre relaciones de trabajo en el Ministerio de la Protección Social.

Fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores

297. La promoción de la libertad sindical y la negociación colectiva también depende de la capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para hacer realidad estos derechos. Los empleadores y sus organizaciones necesitan capacidad para representar sus propios intereses frente a las autoridades, los trabajadores y los representantes de ambos. Para las organizaciones de empleadores, capacidad significa aptitud para atraer y conservar miembros y para proporcionarles una serie de servicios, también en el ámbito de los recursos humanos. Deben ser capaces de abordar las cuestiones relacionadas con el derecho de sindicación, la negociación colectiva y la resolución de conflictos. Además, los empleadores y sus organizaciones tienen que ser capaces de entender la legislación del trabajo y los mecanismos para su aplicación.

298. Para los trabajadores y sus organizaciones, la capacidad también abarca la aptitud para atraer y conservar miembros, así como para representar sus intereses y proteger sus derechos. Significa ser capaces de entender, no sólo la legislación del trabajo y cómo hacer que las leyes sean eficaces mediante los mecanismos de aplicación en el plano nacional, sino también la manera de tratar las reclamaciones y las negociaciones en el lugar de trabajo y en los planos nacional y sectorial. Para negociar eficazmente con los gobiernos y las organizaciones de empleadores, las organizaciones de trabajadores tienen que ser capaces de obtener y analizar los datos socioeconómicos.

299. En el marco de los proyectos relacionados con la Declaración, se tiende a planificar actividades específicas para las organizaciones de empleadores y para las de trabajadores, realizadas por los especialistas de las Oficinas de Actividades para los Empleadores y para los Trabajadores (ACT/EMP y ACTRAV, respectivamente), y a veces conjuntamente con el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín (Centro de Turín).

300. La capacidad comienza por asegurarse de la existencia de representantes para la negociación. Los gobiernos de los países africanos de habla francesa solicitaron ayuda en esta área, y la OIT ha desplegado actividades en Benin, Burkina Faso, Níger, Senegal y Togo. En Benin, por ejemplo, la OIT ha prestado su asistencia para abordar cuestiones relativas a la representación sindical y para nombrar asesores (véase el recuadro 4.1).

301. Debates y estudios preliminares llevados a cabo en el marco del proyecto PAMODEC pusieron de manifiesto que a menudo las organizaciones de empleadores y de trabajadores eran débiles, y solían limitarse a la economía formal (y, más específicamente, al sector público), y no estaban suficientemente equipadas ni capacitadas. Por consiguiente, la creación de capacidad entrañaba implicar a estos interlocutores en todas las etapas del proyecto, desde su concepción hasta la evaluación. Los especialistas en actividades para los empleadores y para los trabajadores de la región desempeñaron un papel fundamental al respecto. Se celebraron actividades especialmente concebidas para ambos interlocutores sociales en los planos nacional, sectorial y de las empresas, que también tenían como objetivo promover el papel de las mujeres en las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Recuadro 4.1**Puesta en práctica de los principios: el caso de Benin**

La implantación de la democracia en Benin en 1990, tras 18 años de régimen marxista, llevó a un rápido crecimiento del número de actores en el escenario económico y político del país. Desde el punto de vista sindical, esto supuso la transición de un sindicato único, vinculado al Gobierno, a siete centros nacionales. Durante este período, el Gobierno intentó fortalecer el arbitraje laboral, así como el diálogo social y la negociación colectiva, a través de distintos órganos tripartitos. Pero el gran número de centros sindicales planteó problemas en relación con la representación sindical. ¿A quién correspondería decidir qué centros sindicales deberían formar parte de los distintos órganos?

En marzo de 2000, el Gobierno de Benin solicitó asesoramiento a la OIT sobre el particular. La OIT ya desarrollaba actividades en Benin para fomentar el desarrollo del diálogo social en los planos nacional, sectorial y de empresa a través de su Programa regional de promoción del diálogo social en países africanos de habla francesa (PRODIAF). En el marco de la Declaración, también se encontraba en el proceso de poner en marcha un proyecto de cooperación técnica en Benin y otros países africanos francófonos, destinado a fortalecer los principios y derechos fundamentales en el trabajo, incluida la libertad sindical y la negociación colectiva.

Como respuesta a la solicitud de Benin, la OIT organizó un seminario en Cotonou en julio de 2000, con la participación del Servicio de Libertad Sindical (LIBSYND). Tras los debates, que se centraron en los criterios y métodos para determinar la representación sindical, el Gobierno decidió fijar un nivel mínimo para este tipo de representación. Para obtener representación en los órganos tripartitos, los sindicatos necesitarían como mínimo un 25 por ciento del voto en las elecciones en los lugares de trabajo que se habrían de celebrar en todo el país en los sectores público y privado. Las organizaciones que obtuviesen menos de un 25 por ciento seguirían existiendo y conservarían determinados derechos, incluida la representación de miembros en los conflictos individuales y la actuación ante los tribunales del trabajo.

En las elecciones, dos órganos sindicales, la Confederación de Sindicatos Autónomos de Benin (CSA-Benin) y la Central Sindical de Trabajadores de Benin (CSTB) superaron el umbral del 25 por ciento. Las elecciones permitían la asignación proporcional de los puestos sindicales en los órganos tripartitos, incluidos los tribunales del trabajo. La OIT está organizando seminarios para asistir en la formación de los sindicalistas nombrados para actuar en estos tribunales.

Esta labor relacionada con la representación sindical forma parte de los esfuerzos de mayor alcance que desarrolla la OIT para fortalecer la libertad sindical, la negociación colectiva y el diálogo social en Benin. Entre éstos figuran la sensibilización y la formación de sindicalistas, empleadores y funcionarios, así como de otros grupos de la sociedad civil, como son los periodistas y los estudiantes. Asimismo, se crearon y mejoraron estructuras tripartitas. Benin es un ejemplo de cómo la coordinación entre las diversas unidades de la OIT — en este caso el Programa InFocus sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo y el Servicio de Libertad Sindical (LIBSYND) — puede contribuir a garantizar que, una vez ratificados, los convenios se aplican en la práctica.

Guillaume Attigbe, secretario general del CSA-Benin, la confederación de sindicatos más importante del país, considera que cabe pensar en que la OIT siga con esta labor en el ámbito de la libertad sindical y de la negociación colectiva en su país, en particular a un nivel más descentralizado. Sería aconsejable celebrar sesiones de formación en las empresas. «Una empresa abierta a la negociación no puede sino mejorar su rendimiento económico», observa. También señala la necesidad de disponer de más inspectores del trabajo que puedan desplazarse por todo el país.

302. El proyecto sobre la promoción de la Declaración (libertad sindical y derecho a la negociación colectiva) en Bulgaria y Rumania constituye otro ejemplo de creación de capacidad tanto en las organizaciones de empleadores como en las de trabajadores. Tras la caída del comunismo, ninguno de los dos países tenía experiencia con sindicatos u organizaciones de empleadores independientes. Tampoco existía una tradición de negociaciones entre el gobierno, los sindicatos y los empleadores en el plano nacional, sectorial o de la empresa. El proyecto ayudó a las organizaciones de empleadores de ambos países a conseguir nuevos miembros a través de un enfoque orientado al servicio, que ha mejorado la capacidad de los empleadores en la negociación colectiva y ha reducido la fragmentación del movimiento sindical, alentando a los sindicatos a trabajar juntos en cuestiones de interés común. También se constituyeron muchos sindicatos nuevos en pequeñas empresas, donde las violaciones de los derechos sindicales y de los derechos de los trabajadores habían sido las más graves.

303. En el marco de proyectos vinculados a la Declaración se ha impartido formación a muchos sindicalistas. Un esfuerzo innovador, llevado a cabo en el proyecto de Indonesia, fue un curso de siete semanas para 25 «nuevos dirigentes», que se impartió a lo largo de un período de nueve meses. La mayoría de los sindicalistas que participaron han visto cómo se les han confiado más responsabilidades, gozan de una mejor imagen, o desempeñan un papel en la educación sindical. Es posible que se celebre un curso similar para un nuevo grupo de sindicalistas. El proyecto SLASA de Africa Meridional patrocinó una reunión de los dirigentes de las federaciones sindicales de Lesotho con representantes de organizaciones internacionales sindicales y regionales para desarrollar métodos que permitan promocionar la unidad entre los sindicatos del país.

304. En los proyectos vinculados a la Declaración también se incluyen actividades destinadas específicamente a la creación de capacidad para empleadores. Por ejemplo, en un seminario para organizaciones de empleadores celebrado en el marco del proyecto de Africa Meridional se concibió un marco regional para los órganos de empleadores y proyectos de planificación organizativa a fin de mejorar su funcionamiento. En Africa Oriental, las actividades de formación del proyecto SLAREA han redundado en la constitución de un comité conjunto de la Federación de Empleadores de Uganda (FUE) y la Organización Nacional de Sindicatos (NOTU). La afiliación a la FUE aumentó considerablemente como resultado de las actividades llevadas a cabo en el marco del proyecto, tal y como observó su director ejecutivo a finales de 2001. La afiliación total aumentó de 130 empresas en 2000 a 172 a finales de 2003, un aumento de un 28 por ciento durante los tres años en que ha funcionado el proyecto SLAREA. El proyecto puesto en marcha recientemente para promover la democracia en el lugar de trabajo y mejorar las relaciones laborales en Viet Nam ha iniciado actividades de formación similares, en las que al día de hoy han participado unos 40 empleadores, la mitad de los cuales eran mujeres empresarias y directivas.

Promoción de la cooperación entre los interlocutores sociales

305. En Indonesia, los empleadores han mostrado especial interés y entusiasmo por las actividades ligadas a los proyectos en materia de relaciones laborales y gestión de recursos humanos, sistemas de información y bases de datos, negociación colectiva y capacidad de negociación, y normas internacionales del trabajo. El proyecto ha familiarizado al personal directivo y a los sindicalistas de 54 empresas con los principios, instituciones y prácticas

de cooperación entre empleadores y trabajadores en el lugar de trabajo. Las empresas participaron en una encuesta y una evaluación, a partir de las cuales se elaboraron y aplicaron programas de acción, que fueron supervisados y evaluados posteriormente. Muchos directivos informaron de que sus compañías habían logrado aumentar la producción gracias a la cooperación.

306. Dieciséis empresas han mostrado interés por constituir una asociación entre trabajadores y empleadores para continuar intercambiando puntos de vista sobre la promoción de la cooperación y transmitir esta idea a otras empresas. Muchas de las empresas han mantenido estrechos contactos con la OIT para informar de los avances y obtener más asesoramiento. Un fabricante internacional de prendas de deporte, dos de cuyas filiales participaron en el programa del proyecto, comentó que estaba considerando la posibilidad de extender el programa a sus 23 filiales de Indonesia, que emplean a cerca de 70.000 trabajadores de la industria del vestido y 30.000 de la industria del calzado. La participación del proyecto en el círculo económico internacional de Indonesia — hay unas 3.000 empresas registradas en cámaras de comercio extranjeras — ha llevado a estas empresas a promover la labor llevada a cabo en el marco del proyecto incluyendo en sus sitios Web folletos del proyecto y manuales sobre legislación laboral.

307. Como reconocimiento de la importancia de la labor llevada a cabo en el ámbito de la empresa para promover la libertad sindical y la negociación colectiva, un proyecto puesto en marcha en 14 países caribeños de habla inglesa y neerlandesa ha creado una red con 500 empresas para la promoción de la cooperación entre empleadores y trabajadores (PROMALCO). En el marco del proyecto se ha impartido formación a unos 600 empleadores, 400 sindicalistas y 300 funcionarios de la administración pública. Se ha contribuido a convencer a empresarios y trabajadores de toda la región de que deben abandonar la tradición de confrontación y encaminarse a la cooperación, si es que quieren sobrevivir a las presiones que conlleva la mundialización de la economía. El proyecto también ha ayudado a demostrar que el respeto por la libertad sindical y la negociación colectiva reviste importancia para todas las empresas, independientemente del sector al que pertenezcan, de la composición de su capital o de su tamaño. Incluso empresas que no cuentan con más de diez empleados se han inscrito como participantes y se han comprometido a llevar a cabo un proceso de transformación.

308. En el plano de la empresa, no es raro que se invoquen los principios de cooperación entre trabajadores y empleadores establecidos en el proyecto PROMALCO en el curso de las negociaciones. Algunas empresas han dado su respaldo a normas internacionales del trabajo en acuerdos marco de reconocimiento, principios fundamentales de la empresa en materia de recursos humanos y convenios colectivos. Ciertas empresas suelen dirigirse habitualmente al proyecto para pedir orientación sobre la manera de mejorar las relaciones entre empleadores y trabajadores. A veces lo hacen con motivo de la entrada de un sindicato en un entorno sin sindicatos, el desarrollo de marcos para asociaciones entre trabajadores y empleadores, y el establecimiento de planes de reparto de beneficios. En un país, una gran empresa de energía se dirigió al proyecto para solicitar orientación sobre el modo de abordar su reestructuración. Un representante de los trabajadores y uno de los empleadores de una de las empresas del proyecto cuyas prácticas se habían reconocido como óptimas fueron invitados a participar en el proceso de cambio. Dado el efecto positivo que puede tener un entorno nacional propicio, el proyecto ha promovido con éxito el concepto de cooperación entre trabajadores y empleadores en el plano nacional. Se han creado centros de productividad tripartitos nacionales en ocho países, y está previsto seguir por esta vía. El proyecto ha destacado los ejemplos de logros locales en los medios de

comunicación y a través de reuniones, especialmente en los foros de empresas del Caribe en 2001 y 2003; los ha aprovechado como modelos de referencia para demostrar que las empresas del Caribe han gestionado los cambios con éxito.

Papel del tripartismo en la promoción de la libertad sindical y la negociación colectiva

309. Si bien es fundamental que los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones sean capaces de organizarse y de negociar colectivamente, es igualmente importante que los gobiernos colaboren con ellos en instituciones y procesos tripartitos que apoyen la libertad sindical y la negociación colectiva. Son muchos los temas que deben abordarse en el plano tripartito, entre los que cabe citar el salario mínimo, la seguridad social, la formación y la vida laboral y familiar. En las situaciones en que, a causa de la debilidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, no se alcanzan soluciones bilaterales, los gobiernos asumen un papel más importante. En algunos casos, es necesario que los gobiernos ayuden a los dos interlocutores sociales para que entiendan mejor lo que se espera de ellos en las negociaciones; entre otros, los propios gobiernos tienen que ser más conscientes de lo que entrañan unas negociaciones. En definitiva, el tripartismo consiste en incorporar el derecho de organización y negociación colectiva a instituciones más amplias del mercado de trabajo y, con ello, crear un espacio para una cultura de negociación colectiva.

310. Varios proyectos desarrollados en el marco de la Declaración promueven el tripartismo implicando a las tres partes en las actividades a través de los comités consultivos de los proyectos o de los órganos tripartitos existentes. Algunos proyectos de la Declaración han ayudado a promover instituciones tripartitas. Por ejemplo, en Viet Nam, el proyecto desempeñó un papel importante en la creación en siete provincias de centros de servicios de asesoría en materia de relaciones laborales. El proyecto de Africa Oriental contribuyó al restablecimiento de juntas consultivas laborales tripartitas, inoperantes desde hacía años, y los gobiernos asignaron partidas para garantizar su funcionamiento. Zanzíbar, República Unida de Tanzania, que tenía una tradición de bipartismo gobierno-sindicatos, también ha empezado a concebir órganos y procedimientos tripartitos. En el marco del proyecto de Ucrania se constituyó un grupo de trabajo para elaborar convenios colectivos modelo, que luego fueron ampliamente difundidos. Si bien este proyecto se encuentra en su fase inicial y quedan aún muchas cuestiones por resolver, en particular con respecto a la independencia de los interlocutores sociales en el plano nacional, se trata de un paso importante para iniciar una cultura de negociación colectiva en el país.

311. En el ámbito del proyecto de Africa Meridional, se celebraron en Zambia seminarios de formación sobre negociación colectiva y negociaciones y cooperación entre trabajadores y empleadores a través de comisiones paritarias. Para garantizar el carácter duradero de la formación, ésta se impartió en colaboración con el National College of Management and Development Studies. Anticipándose a la adopción de la ley sobre resolución de conflictos de Indonesia, se celebraron varios talleres de formación para funcionarios y representantes de organizaciones de empleadores y de trabajadores en siete provincias sobre mediación, conciliación y resolución de conflictos. El proyecto de Indonesia también proporcionó a los parlamentarios y funcionarios que están examinando el proyecto de ley sobre resolución de conflictos información, asesoramiento y referencias sobre prácticas internacionales comparadas.

Resolución y prevención de conflictos

312. En las relaciones laborales los conflictos son inevitables. La falta de órganos y procedimientos adecuados para reconciliar los intereses en conflicto es característica de algunos regímenes totalitarios en los que los trabajadores y los empleadores no tienen derecho a hacer oír su voz. Con la democratización, los conflictos de intereses salen a la luz. En un mundo en proceso de globalización, la maquinaria para la resolución de conflictos se convierte en una ventaja a la hora de solucionar los problemas del mercado de trabajo y promover relaciones laborales pacíficas y un mejor funcionamiento de las empresas.

313. Diversos proyectos de la Declaración incluyen la creación o reforma de mecanismos de resolución de conflictos y la formación para las personas que participan en los mismos. Es el caso, por ejemplo, del proyecto para la consolidación y mejora de las relaciones laborales en la República Democrática de Timor-Leste, así como del proyecto de la vecina Indonesia (véase el recuadro 4.2). El proyecto para el mejoramiento de las relaciones laborales y la promoción de la igualdad económica de las mujeres en Colombia ha solicitado la asistencia del Servicio Federal de Mediación y Conciliación (FMCS) de los Estados Unidos para prestar asesoramiento a los empleadores y los trabajadores sobre los nuevos métodos de resolución de conflictos. Se presta especial atención a la mediación preventiva, combinando la experiencia del FMCS en América Latina con los resultados de los estudios de casos llevados a cabo en el marco del proyecto.

314. Mientras, el proyecto del Caribe (PROMALCO) ha intentado distanciarse de los métodos reactivos y obligatorios que han caracterizado la resolución de conflictos en la región promoviendo un enfoque más dinámico y anticipatorio, basado en la resolución conjunta de los problemas y en la asociación, en el contexto de acuerdos relativos a la libertad sindical y la negociación colectiva. En 2003, en el marco del proyecto 37 funcionarios del departamento de trabajo recibieron formación como agentes facilitadores de este proceso. En Viet Nam se impartió formación a 70 funcionarios y representantes de los empleadores y de los trabajadores para la mediación. En Kenya, República Unida de Tanzania y Uganda, un diálogo tripartito mejorado en el ámbito del proyecto SLAREA contribuyó a reducir el número de conflictos laborales que llegaban a los tribunales del trabajo.

315. En Asia, el proyecto sobre resolución de conflictos laborales en Camboya se centra exclusivamente en esta cuestión, aunque el proyecto viene a completar el de la OIT para la mejora de las condiciones de trabajo en el sector de la confección textil. El proyecto para la resolución de conflictos llevó a la constitución de un Consejo de Arbitraje en mayo de 2003. En los cuatro primeros meses desde su creación, se han presentado 11 casos de conflictos colectivos del sector de la confección textil (y uno del sector de la hotelería y el turismo), en los que estaban implicados más de 14.000 trabajadores, de los cuales casi un 90 por ciento eran mujeres. Nueve casos se resolvieron con éxito mediante la conciliación durante el proceso de arbitraje o mediante la aplicación de laudos arbitrales¹⁰, y al menos en uno de los casos se evitó una huelga. Recientemente se prometió más financiación para este proyecto, y está previsto poner en marcha un proyecto similar en un país vecino.

¹⁰ Véase www.arbitrationcouncil.org.

Recuadro 4.2**Formación de la fuerza policial en Indonesia para mejorar la resolución de conflictos**

Durante el régimen de Suharto, era habitual que las fuerzas policiales y militares participasen en las relaciones laborales. Cuando surgían diferencias en los lugares de trabajo, los empleadores a menudo reaccionaban recurriendo a las fuerzas de seguridad locales, que tenían la reputación de utilizar la fuerza para reprimir las protestas de los trabajadores. Asimismo, se empleaba a miembros del ejército como directores de personal, y se contrataba a unidades locales de la policía o del ejército para ayudar a las empresas en cuestiones de seguridad. Los militares también tenían intereses financieros en las empresas; por ello los trabajadores en Indonesia han tendido a considerar a los militares y a la policía, más que como cuerpos independientes, como favorables a los empleadores.

Tras la marcha del presidente Suharto del poder en 1998, Indonesia inició un notable esfuerzo para reformar su legislación del trabajo y promover los derechos laborales. El país ratificó el Convenio núm. 87 de la OIT y en 2000 Indonesia se convirtió en el primer país asiático que había ratificado los ocho convenios fundamentales de la OIT. Paralelamente, Indonesia adoptó un Plan de acción nacional sobre derechos humanos 1998-2003, que reclamaba información, educación y formación en materia de derechos humanos, incluidos los consagrados en los convenios de la OIT. En la misma línea, el cuerpo nacional de policía de Indonesia ha experimentado una reforma independizándose del ejército. Asimismo, la policía ha reforzado su mandato y su estructura para mantener la ley y el orden en el respeto y la promoción de los derechos humanos, tal y como estipula la ley núm. 2 de 2002 de la policía estatal de la República de Indonesia.

Estos esfuerzos han contribuido a reducir la participación de la policía y de los militares en las relaciones laborales, tan habitual durante los años de Suharto, lo que constituye un paso importante si se quiere que los trabajadores ejerzan libremente su derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva, sin temor a la intimidación. No obstante, persisten algunas prácticas y hábitos del pasado, y se han dado algunos casos de uso excesivo de la fuerza por parte de la policía.

Como parte de esta labor para ayudar a Indonesia a aplicar los convenios sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, se solicitó a la OIT que asistiese en la formación de los agentes de policía y militares en recursos humanos y normas internacionales del trabajo. Con este motivo, se celebraron dos talleres para agentes de nivel medio y alto de Yakarta, Java Occidental, Java Central y Java Oriental, en Yakarta y en Yogyakarta en 1999 y 2000. Entre las enseñanzas extraídas de estos talleres se incluía la necesidad de ampliar la información y la formación, así como la elaboración de directrices para el Gobierno y la policía para tratar las manifestaciones. Como seguimiento, el Gobierno y los servicios de seguridad de Indonesia plantearon la idea de incluir las cuestiones relativas a los derechos en el trabajo en la formación básica del cuerpo de policía.

Como consecuencia, en 2003 la OIT empezó un proyecto de dos años para diseñar un curso sobre derechos laborales que formase parte del currículum de la Academia Nacional de Policía y de las escuelas de formación para este cuerpo. El programa de formación familiarizará a la policía con los principios y derechos fundamentales en el trabajo, e informará a los agentes sobre los derechos de los trabajadores a constituir sindicatos y establecer mecanismos para la resolución de conflictos laborales. Dado que durante las manifestaciones, huelgas u acciones de protesta pueden plantearse cuestiones legítimas de ley y orden, el curso también examinará la experiencia internacional de las fuerzas de policía a la hora de abordar estas cuestiones.

Información y sensibilización

316. Hacer de la libertad sindical y de la negociación colectiva una realidad para más gente también conlleva divulgar lo que significan estos derechos, cómo se ejercen y las posibilidades que brindan. Asimismo, para promover una cultura más amplia de la libertad sindical y la negociación colectiva, la divulgación de la información correspondiente puede facilitar esfuerzos específicos de organización y negociación colectiva. No obstante, esta información no siempre está disponible o es insuficiente.

317. En este informe se ha destacado la importancia que tiene la información sobre negociación colectiva para que los interlocutores estén al corriente de lo que acontece en los distintos sectores y empresas y puedan tratar de conseguir un nivel mínimo de coordinación. Esto puede contribuir a compensar el hecho de que la negociación colectiva no esté del todo consolidada por razones históricas o de desarrollo económico. La novedad relativa que constituye la negociación colectiva en las economías en transición de Europa Central y Oriental, así como su carácter excepcional en distintos sectores de la economía, se menciona en el capítulo 3. La elaboración de una buena base de información sobre prácticas en esta área puede ayudar a divulgar el conocimiento de las enseñanzas extraídas.

Acuerdos de seguimiento

318. A principios del decenio de 1990, la OIT ayudó a instaurar un sistema para supervisar y hacer un seguimiento de los convenios colectivos en la República Checa y en Eslovaquia. Posteriormente, las instituciones nacionales se hicieron cargo de esta tarea, supervisada por los dos interlocutores sociales y financiada por el Gobierno. Los estudios cubren todos los sectores de la industria y se basan en una muestra estadística de convenios colectivos, que en Eslovaquia aumentaron de 109 en 1992 a 1.317 en 2002. Los convenios se analizan desde varios puntos de vista, entre los que figuran:

- la cooperación de las partes;
- los salarios mínimos;
- los pagos compensatorios (por horas extraordinarias, trabajo en fines de semana, días feriados, trabajo nocturno, trabajo en condiciones difíciles, etcétera);
- los planes de pensiones profesionales suplementarios;
- los horarios de trabajo, los horarios de trabajo flexibles, las vacaciones pagadas, el tiempo libre remunerado;
- la seguridad y la salud;
- la compensación en caso de accidente del trabajo o enfermedad profesional;
- diversas modalidades de política social empresarial (guarderías, jardines de infancia, alojamiento, coches de empresa, teléfonos móviles, préstamos, fondos sociales).

319. Estas estadísticas, disponibles anualmente y por sector, facilitan la comparación entre sectores, contribuyendo a hacer del proceso de la negociación colectiva un proceso más realista, transparente y reproducible.

320. En 2002, la OIT proporcionó asistencia a un órgano de investigación sindical en el Brasil que había empezado a analizar los desfases ligados al género de las personas en el ámbito de la negociación colectiva, con el objetivo de estudiar el modo de asegurar que las mujeres recibieran un trato justo en las negociaciones. En el marco de este proyecto se analizaron 200 convenios colectivos en gran número de sectores económicos. Si bien reveló que todos preveían la protección de la maternidad, prácticamente ninguno incluía dis-

posiciones de más alcance como la igualdad de acceso a la mejora de las calificaciones y a la formación profesional. El proyecto reveló asimismo que esta amplia gama de disposiciones resultaba útil para asegurar la igualdad de trato y de oportunidades en el trabajo, así como para mejorar la productividad. El enfoque del proyecto se ha repetido en México y Argentina, así como en otros países de la región.

Llegar a un público más amplio

321. Hay otros medios de proporcionar información y sensibilizar a la población en países en los que la negociación colectiva es relativamente nueva. Tal y como se ha mencionado antes, en el marco de los proyectos que se están aplicando en los países africanos de habla francesa, la reforma laboral irá seguida de la publicación de una recopilación de los convenios fundamentales, la legislación nacional y la jurisprudencia correspondiente. La campaña de información del proyecto PAMODEC se centró inicialmente en las organizaciones de empleadores y de trabajadores y en los funcionarios (desde los inspectores del trabajo hasta los jueces), empezando en el plano nacional para acabar en el de la empresa. Desde entonces, los proyectos han realizado esfuerzos para llegar a un público más amplio. Entre estos esfuerzos se incluye la preparación de un programa de formación, en cooperación con destacadas universidades de países africanos francófonos, que se impartirá en los organismos nacionales responsables de la formación de los funcionarios de la administración pública. El objetivo es proporcionar a estos funcionarios los conocimientos básicos sobre normas internacionales del trabajo, en particular los convenios fundamentales, y mejorar la formación general en materia de legislación laboral.

322. En el marco del proyecto para la promoción de la Declaración en Bulgaria y Rumania se llevan a cabo muchas actividades de sensibilización, principalmente entre los sindicatos y las organizaciones de empleadores, pero también en escuelas locales seleccionadas, donde se ha introducido un programa de educación cívico sobre principios y derechos fundamentales en el trabajo. De hecho, el que los medios de comunicación se interesasen por la lucha que tuvieron que mantener los trabajadores que querían organizarse ayudó a los sindicatos a introducirse en algunas empresas que se habían resistido fuertemente a la sindicación.

323. El proyecto para el mejoramiento de las relaciones laborales y la promoción de la igualdad económica de las mujeres en Colombia participó en un programa de radio de las Naciones Unidas de reciente creación para promover los derechos de los trabajadores. En Uganda, Kenya y República Unida de Tanzania los programas de radio han contribuido a la sensibilización de diversas audiencias respecto de la legislación del trabajo y de sus consecuencias para el progreso económico y la estabilidad social. Diecisiete emisoras de radio de la subregión de Africa Oriental reunieron a funcionarios de los ministerios de trabajo, y a representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para debatir la aplicación práctica de la legislación del trabajo y los problemas a los que se enfrenta la población local. Esto llevó a un aumento de las solicitudes de información cursadas a la OIT sobre la afiliación a sindicatos. Los programas también tuvieron una consecuencia inesperada al lograr que algunas emisoras de radio se afiliaran a organizaciones de empleadores y que algunos empleados de medios de comunicación se afiliaran a sindicatos.

324. En el Brasil e Indonesia, los programas de radio parecen haber tenido incidencia sobre las opiniones de los funcionarios del trabajo, al revelarles las inquietudes y los puntos de vista de las poblaciones locales. La colaboración con emisoras conocidas y respetadas ha consolidado la credibilidad y el

respeto por estas cuestiones. Un mayor conocimiento ha llevado a un notable aumento de las solicitudes de asistencia e información en relación con estos temas.

Investigación y educación

325. La necesidad de información sobre las consecuencias y repercusiones de la libertad sindical y de la negociación colectiva no debe subestimarse. A través de sus programas de investigación y educación, el Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL) ha hecho notables aportaciones en este campo. Desde 2000, el IIEL ha dirigido un programa de investigación que aborda la relación que se establece entre una serie de consecuencias socioeconómicas y de desarrollo y los derechos de los trabajadores, y que se centra en la libertad sindical y la negociación colectiva. En la investigación se combinan estudios nacionales exhaustivos y la elaboración de indicadores transnacionales de los derechos fundamentales en el trabajo. Un resultado de este trabajo muestra, por ejemplo, que los países de América Latina con más derechos en materia de libertad sindical y negociación colectiva, también tienden a disfrutar de cuotas de empleo formal más elevadas¹¹.

326. En su programa de educación y divulgación el IIEL organiza cursos sobre política laboral para representantes de nivel medio y alto de organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores, así como en ministerios de trabajo, en ámbitos que van desde las normas, los principios y los derechos, pasando por la negociación colectiva y el diálogo social, hasta el empleo y las cuestiones laborales. Con el enfoque amplio de estos cursos se pretende proporcionar información que permita mejorar en términos generales la capacidad de negociación en el plano nacional. En el período 2000-2003, participaron 100 funcionarios en estos cursos. Durante el mismo período, el IIEL también impartió cursos más generales a 180 estudiantes de distintas partes del mundo, para sensibilizar a los jóvenes sobre la libertad sindical y la negociación colectiva.

327. También es posible adoptar un enfoque más preciso, tanto en lo que se refiere a los destinatarios como en lo que atañe a los temas tratados. Entre 2001 y 2003, el proyecto de la Declaración relativo a la libertad sindical y de asociación intentó fortalecer la asistencia en materia de libertad sindical y de asociación proporcionando formación exhaustiva, instrucciones e información a distintos grupos de diverso nivel. En una primera etapa, este proyecto, con sede en el Centro de Turín, se orientó hacia la creación de una red de expertos externos capaz de responder rápidamente a las solicitudes de asistencia técnica y formación en esta área. El proyecto seleccionó a 17 expertos de alto nivel, principalmente con una situación académica que garantizaba su independencia e importantes funciones en la sociedad civil; por ejemplo, la experta del Senegal era decana de la Facultad de Derecho y presidenta de una asociación de mujeres trabajadoras de la sociedad civil. Asistieron a un curso intensivo de dos semanas, que abordó cuestiones de política y técnicas vinculadas a la libertad sindical y la negociación colectiva. El curso estaba estructurado de modo que era tan importante que los estudiantes aprendieran unos de otros como que aprendieran del instructor. A este curso siguió un curso en línea de tres meses, durante el cual, a través de ejercicios y de intercambios por medias electrónicas, los expertos siguieron

¹¹ R. Galli y D. Kucera: *Informal employment in Latin America: Movements over business cycles and the effects of worker rights*, Programa de Investigaciones sobre el Trabajo Decente, documento de trabajo núm. 145 (Ginebra, OIT, 2003).

facilitándoles especialización y fortaleciendo sus relaciones con los especialistas de la OIT. El proceso llevó a un intercambio de conocimientos técnicos especializados entre los países. Por ejemplo, el experto de Barbados participó en la formación de trabajadores en Malasia; la experta del Senegal contribuyó a la formación en la República Democrática del Congo y Rwanda; y el experto de Marruecos impartió formación a especialistas en cuestiones jurídicas de los Estados árabes.

328. Gracias a la red de expertos, el Centro de Turín pudo iniciar la siguiente serie de acciones paralelas y relacionadas.

329. *Formación concebida para una sección de los mandantes de la OIT o para un grupo tripartito a nivel nacional o internacional:* en el marco del proyecto y a través de un total de 42 seminarios en Africa, Centroamérica y América Latina, Asia, Europa y los Estados árabes, se impartió formación a unos 1.175 participantes tripartitos. Las actividades fueron variadas, reflejaban necesidades distintas y demandas varias, y pueden agruparse bajo los siguientes epígrafes:

- Fortalecer la capacidad de los mandantes de la OIT, a través de formación, conocimientos y documentación internos en materia de libertad sindical y de asociación y negociación colectiva. Las actividades incluyeron un curso sobre libertad sindical en Indonesia, impartido en Bahasa, y sobre promoción del diálogo social y la negociación colectiva en los países del Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay;
- Ampliar el recurso a la OIT, y en particular a sus mecanismos de promoción y de control. Un ejemplo fue un curso en Africa Meridional, en el cual participó un miembro empleador del Comité de Libertad Sindical en calidad de especialista, y que dio lugar posteriormente a una presentación de informes más completa sobre la libertad sindical por parte de los países participantes;
- Alentar a los juristas para que tuvieran más presentes las normas sobre libertad sindical y negociación colectiva en su labor cotidiana y en las sentencias judiciales. Gracias a un taller subregional de formación para jueces de los países del Magreb nordafricano, se logró llegar a un acuerdo entre Marruecos y la OIT para colaborar en un programa en este campo.

330. *Integración de la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva en cursos de alcance general del Centro de Turín:* entre sus participantes figuraban representantes de empleadores y de trabajadores, administradores públicos, personal militar, juristas, profesores y funcionarios de otros organismos internacionales. Así pues, durante el período 2001-2003, unos mil participantes asistieron a sesiones de información sobre la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva, de una duración media de dos horas. Un estímulo añadido para algunos participantes fue el hecho de que, a pesar de que trabajaban en el ámbito de la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva, se les negaban dichos derechos.

331. *Grandes campañas de promoción:* entre ellas se incluyeron una campaña de gran alcance en Belarús, en abril de 2001, destinada a organizaciones de trabajadores nacionales e internacionales, y una conferencia de cuatro días sobre estos temas celebrada en el Brasil en septiembre de 2003, a la que asistieron 550 jueces.

332. *Elaboración de materiales didácticos:* entre éstos se incluían manuales para formar a formadores y presentaciones PowerPoint en diversos idiomas (árabe, bahasa, español, francés, inglés, rumano y ruso). El proyecto coordinó una biblioteca y una base de datos electrónicas sobre la manera en

que los tribunales nacionales consideran la libertad sindical y la negociación colectiva.

Concentrarse en los sectores desprotegidos y sin organizar

333. El mayor desafío que se plantea en el ámbito de la libertad sindical y de asociación y de la negociación colectiva es la extensión de estos derechos a más personas, en particular a las que trabajan en la economía informal o en sectores a los que es menos probable que lleguen los mandantes tradicionales de la OIT. Las actividades descritas anteriormente pueden contribuir a este proceso, por ejemplo, ampliando la cobertura legal o logrando una mayor sensibilización general. No obstante, también son necesarias acciones orientadas a la medida. No hay duda de que puede y debe hacerse mucho más para llegar a los trabajadores desprotegidos y desorganizados, tal y como puede apreciarse en la última columna del cuadro 4.4. En todo caso, se ha realizado toda una serie de esfuerzos, especialmente en el plano nacional, para organizar a los que no lo están. En esta sección se ofrecen algunos ejemplos de la manera en que las organizaciones de empleadores y de trabajadores, algunas veces conjuntamente con la OIT, están ampliando su cobertura, por ejemplo mediante la prestación de asistencia, el establecimiento de alianzas o la creación de organizaciones nuevas.

Sindicatos en acción

334. Hay muchos ejemplos de sindicatos que han desarrollado actividades para organizar a trabajadores que tradicionalmente no estaban sindicados. Estos esfuerzos abarcan al mundo desarrollado (véase el recuadro 4.3) y al mundo en desarrollo, y pueden traer consigo estrategias innovadoras para representar los intereses de personas que a menudo se sienten aisladas o marginadas por la sociedad.

335. Un logro notable del mundo en desarrollo es el que implicó al Sindicato Sudafricano de Personal Doméstico y Afines (SADSAWU). Este sindicato, con la asistencia del Congreso de Sindicatos de Sudáfrica (COSATU), logró sindicarse a los trabajadores del servicio doméstico, que se calcula sumaban el 10 por ciento de la mano de obra en Sudáfrica. Superó la dificultad de llegar hasta los trabajadores aislados creando un comité por calle y delegando a un representante del comité para que se reuniese y discutiese los problemas específicos de los trabajadores de su calle con el sindicato. El SADSAWU ejerció su influencia para que se promulgase la nueva ley sobre relaciones de trabajo, que obliga a suscribir contratos de trabajo con los trabajadores del servicio doméstico, y prevé el derecho a apelar ante un tribunal de arbitraje. A través de la movilización de los trabajadores del servicio doméstico, el sindicato consiguió obtener importantes concesiones relacionadas con el seguro de desempleo y los salarios mínimos.

336. Hay ejemplos importantes de sindicación en la economía informal en un plano más general. Se están ideando nuevas estrategias y definiciones en América Latina, donde hasta el 70 por ciento de los nuevos empleos se han creado en la economía informal. La Confederación de Trabajadores de México (CTM), por ejemplo, incorpora a una amplia gama de organizaciones que pueden no ajustarse a la definición clásica de sindicato, como son las cooperativas, las asociaciones de producción, las empresas de interés social, las asociaciones de crédito agrícola, las comunidades agrarias y los pequeños negocios, pero que le permiten ampliar y diversificar su base.

Recuadro 4.3**Organizarse en contra de lo previsto: justicia para los conserjes**

Uno de los mayores logros de los sindicatos en la historia reciente de los Estados Unidos ha sido la extensión de la libertad sindical y la negociación colectiva a los trabajadores vulnerables y mal pagados que limpian edificios de oficinas. Conocida como la campaña «Justicia para los Conserjes», incluyó en un principio a limpiadores o conserjes de Los Angeles, y desde entonces se ha extendido a otros lugares del país y a otros trabajadores que prestan sus servicios en edificios de oficinas.

«Justicia para los Conserjes» es una iniciativa estimulante, dado que ha conseguido superar las dificultades tradicionales a las que hacen frente los sindicatos cuando tienen que sindicalizar a trabajadores migrantes con salarios bajos, en sectores en los que la subcontratación y otros arreglos dan lugar a relaciones de trabajo poco claras entre empleadores y trabajadores ¹. Además, los limpiadores y su sindicato fueron capaces de convocar a la comunidad y de movilizar un apoyo público generalizado. Su lucha se convirtió en una historia de interés humano, en la que se inspiró la película *Pan y Rosas* del director de cine británico Ken Loach.

El Sindicato de Empleados de Servicio (SEIU), que justo después de la Segunda Guerra Mundial empezó afiliando a trabajadores que prestaban sus servicios en edificios de oficinas de Los Angeles, continuó incorporando a trabajadores de este sector a sus filas durante los últimos años del decenio de 1970. Pero hacia mediados de los años ochenta vio cómo el número de sus afiliados en Los Angeles disminuía a pesar del notable incremento de la construcción de oficinas en la ciudad. Esta caída fue debida en gran parte a la subcontratación de servicios, de modo que los propietarios de los edificios ya no contrataban directamente a los limpiadores. La mayoría de las empresas de servicios para edificios que se hicieron cargo de estos trabajadores redujeron sus salarios y prestaciones y limitaron las contrataciones al personal no sindicado. Para seguir estando presente en Los Angeles, el SEIU tuvo que aceptar una disminución de salarios y prestaciones para sus miembros.

Parecía difícil, si no imposible, reconstruir la afiliación. La mano de obra que se encargaba de la limpieza de edificios la integraban principalmente inmigrantes, la mayoría procedentes de México y Centroamérica, que eran vulnerables a las amenazas de deportación, a menudo estaban poco familiarizados con los derechos sindicales y no siempre hablaban inglés. Además, la subcontratación significaba que los beneficios que aportaban a los sindicatos podrían durar poco, dada la rápida tendencia de las empresas de servicios de limpieza a contar únicamente con contratistas no sindicados. De hecho, el resto de las compañías en las que existían sindicatos había creado filiales carentes de ellos.

No obstante, los conserjes de Los Angeles consiguieron que volvieran a existir sindicatos en su sector durante el decenio de 1990. En 2001 se habían celebrado tres rondas de negociación, el número de sindicatos había aumentado y los salarios y prestaciones habían mejorado. El éxito de los sindicatos se extendió a otro condado de California, así como a los supermercados. La campaña «Justicia para los Conserjes» se apoyaba en una serie de tácticas poco convencionales diseñadas para influir en los propietarios o administradores para que recurrieran a contratistas sindicados y pagasen salarios aceptados por los sindicatos: el sindicato recurrió a una comunidad más amplia, que incluía a arrendatarios de edificios, muchos de los cuales no estaban de acuerdo con que sus oficinas las limpiase personal mal pagado. También trabajó estrechamente con colectivos tan diversos como la policía y la Iglesia. El sindicato organizó espectaculares protestas callejeras y piquetes, que actuaron no obstante pacíficamente y consiguieron llamar la atención del público sobre la precaria situación de los trabajadores pobres y los inmigrantes.

Al dar voz a numerosos limpiadores de edificios, la campaña «Justicia para los Conserjes» también suscitó un interés renovado entre la población por el movimiento obrero de los Estados Unidos.

¹ Estas relaciones de trabajo ambiguas se abordaron en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2003, la cual adoptó conclusiones con el objetivo de entender mejor este fenómeno y de asegurar una mejor aplicación de la ley; *Actas provisionales* num. 21, *op. cit.*

Fuentes: C. L. Erickson, C. L. Fisk, R. Milkman, D. J. B. Mitchell y K. Wong: «Justice for Janitors in Los Angeles: Lessons from three rounds of negotiations», en *British Journal of Industrial Relations*, septiembre de 2002, vol. 40, núm. 3, pág. 543-567. Véase también el sitio web de Justice for Janitors: <http://www.seiu.org/building/janitors>.

Acción de la OIT

337. La OIT ha estado trabajando en este ámbito y ha recibido un nuevo impulso tras el debate sobre la economía informal con ocasión de la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2002. En el marco del Programa InFocus sobre la Promoción de la Declaración (DECLARATION), se

colaboró con otras unidades de la OIT en la sede y sobre el terreno para iniciar estudios piloto en Bolivia, Colombia, Pakistán, Perú y Sudáfrica. En estos estudios se examinaron las perspectivas y los obstáculos respecto de la sindicación y la negociación en una serie de empleos de la economía informal. Entre los sectores estudiados se encontraban la venta ambulante, la pesca, el vestido y los textiles, y el taxi y los tiradores de coches de pasajeros (*rickshaws*) (tanto conductores/tiradores como propietarios). El objetivo era extraer enseñanzas para los sindicatos interesados en organizar a los trabajadores en estas situaciones.

338. Existen razones prácticas para que las organizaciones de empleadores y de trabajadores existentes aborden la cuestión de la creciente informalización del trabajo y del aumento del número de empresas de menor tamaño. Una disminución de la afiliación y de las cuotas de los sindicatos llevó al Sindicato de Trabajadores de la Industria y el Comercio de la República Unida de Tanzania (TUICO) a dirigirse a los operadores de la economía informal del mercado de Kariakoo en Dar es-Salam. Estos operadores están organizados en sociedades cooperativas, según el tipo de producto que vendan. Los afiliados eligen a la dirección de estas sociedades, que han de responder ante ellos. El TUICO movilizó a los dirigentes de las cooperativas, llamando su atención sobre las cuestiones sindicales y los servicios que podría prestar el sindicato. Entre estos servicios se incluían la educación, la seguridad y la salud, el espíritu empresarial, la contabilidad y las negociaciones con la administración de la empresa propietaria del mercado. A cambio, los miembros pagan una cuota del 2 por ciento de sus ingresos. Está previsto seguir la labor con las peluquerías y las barberías.

339. En Zimbabwe, el movimiento obrero también se inquietaba porque el crecimiento de la economía informal estaba conduciendo a una disminución del número de afiliados. El Sindicato de los Trabajadores de la Industria Textil de Zimbabwe (ZTWU) tomó a los sastres y a las mujeres que elaboran telas con la técnica del teñido atado (*tie and dye*) como objetivos para la afiliación. Mientras, el Sindicato de los Trabajadores de las Industrias Mecánicas (NEWU) decidió dirigirse a los trabajadores dedicados a la soldadura de marcos de puertas y ventanas, rejas de seguridad y verjas eléctricas (una industria en crecimiento debido a los problemas de seguridad del país). En ambos casos, los sindicatos aportan una combinación de formación sobre cuestiones de organización y de servicios relacionados con el espíritu empresarial y la contabilidad.

340. Estudios de la OIT revelan que las preocupaciones a propósito de la seguridad pública y la necesidad de preservar las oportunidades de empleo, sin dejar de respetar las condiciones de trabajo mínimas, son otros factores que pueden llevar a los sindicatos a organizar a los trabajadores informales. En Africa, por ejemplo, la industria informal del taxi se ha convertido en una fuente importante de ingresos y de empleo para muchas personas durante los últimos decenios, como resultado tanto de la urbanización como del crecimiento del desempleo. Muchas horas de trabajo, salarios bajos, falta de protección social, acoso por parte de los guardias de tráfico y presiones de los pasajeros hacen de la conducción de taxis un trabajo estresante. El conducir deprisa en vehículos sobrecargados para aumentar la paga neta también contribuye al estrés, y además la conducción de taxis también es peligrosa ya que, a menudo, los conductores de taxi son víctimas de infracciones y de accidentes de tráfico debido a que la mayoría de los conductores no conocen el código de circulación. Las condiciones de trabajo deficientes y la falta de reglamentación en el transporte o la escasez de la misma socavan la salud y la seguridad no sólo de los conductores de taxi, sino también de los pasajeros. En Benin, el Sindicato Nacional para la Promoción de los Conductores de Zemidjan (taxi-motocicleta) de Benin (SYNAPROZEB),

Recuadro 4.4**Sudáfrica: promoción de la cooperación sindical en Western Cape**

Los trabajadores agrícolas constituyen uno de los grupos profesionales más numerosos en Sudáfrica, que no obstante sigue siendo uno de los menos organizados en sindicatos. Los dos sindicatos de trabajadores agrícolas más importantes, el Sindicato Nacional de Trabajadores Agrícolas (NUF) y el Sindicato Sudafricano de Trabajadores de Plantaciones Agrícolas y Afines (SAAPAWU), afiliados al Consejo Nacional de Sindicatos (NACTU) y al Congreso de Sindicatos de Sudáfrica (COSATU), respectivamente, no son muy activos en Western Cape. En Western Cape hay una serie de sindicatos muy pequeños que no están afiliados a ninguna de las principales federaciones de Sudáfrica.

Las mujeres trabajan en el sector que hace un uso más intensivo de la mano de obra, es decir, la horticultura. Muchas trabajan todo el año, pero se las considera como trabajadoras de temporada o eventuales, sin tener en cuenta la legislación. Se incumple el principio de igualdad de remuneración con la excusa de que las mujeres no hacen los mismos trabajos que los hombres, aunque en la práctica es muy probable que sean muy similares.

La presencia relativamente escasa de sindicatos en las explotaciones agrícolas de Western Cape se debe a la resistencia que oponen los empleadores, a la incapacidad de los sindicatos existentes para propor-

cionar servicios suficientes como para mantener el interés de sus miembros y al desconocimiento de los sindicatos por parte de muchos trabajadores agrícolas y agricultores.

Las actividades de los proyectos de la OIT han tendido a concentrarse en la creación de capacidad en el NUF y el SAAPAWU. No obstante, se definió a los sindicatos agrícolas independientes de Western Cape como partes interesadas en el sector agrícola, y la OIT organizó talleres de sensibilización y formación. En estos talleres se trató de la Declaración, los convenios fundamentales de la OIT, las normas internacionales del trabajo para los trabajadores agrícolas y la legislación básica del trabajo de Sudáfrica. También se impartió formación para la organización y planificación estratégica con miras a la creación de sindicatos.

Quizás, lo más importante sea que, en el marco de los talleres, se creó un foro para que los sindicatos independientes pudiesen intercambiar información y experiencias. A raíz de ello, formaron una coalición de sindicatos agrícolas independientes como coordinadora para tratar las cuestiones comunes a todos los sindicatos. El mayor desafío al que se enfrenta esta coalición es la creación de capacidad — y el mantenimiento de la unidad — para defender los derechos de los miembros de manera efectiva.

que está afiliado a la Confederación Nacional de Sindicatos de Trabajadores de Benin (UNSTB), ha estado defendiendo los intereses de los conductores de taxi-motocicleta durante los diez últimos años. El SYNAPROZEB ha negociado y ha conseguido convencer al ayuntamiento de Cotonou para que revise el decreto que regula la profesión. Como resultado, se ha reducido la tasa mensual que deben pagar los conductores de taxi, se han suavizado algunos requisitos para no reducir las oportunidades de empleo en el sector, al tiempo que se protege la seguridad tanto de los pasajeros como de los propios conductores de taxi¹². El sector del taxi también ha sido el objetivo del Sindicato Sudafricano de los Trabajadores del Transporte y Afines (SATAWU), el séptimo afiliado más numeroso del Congreso de Sindicatos de Sudáfrica (COSATU).

341. Uno de los desafíos más importantes sigue siendo el de la sindicación en la economía agrícola y la sociedad rural. En este ámbito también se han hecho avances notables, por ejemplo a través de una actividad de la OIT que ayudó a iniciar el proceso de creación de capacidad de los sindicatos agrícolas en Western Cape, Sudáfrica (véase el recuadro 4.4).

¹² CIOSL: «Spotlight interview with Bonaventure Ahitche General Secretary of SYNAPROZEB», en *ICFTU Online*, 7 de enero de 2004.

Alcance de la acción de los empleadores

342. Las organizaciones de empleadores han desplegado una gran actividad para captar nuevos miembros. En América Latina, reconociéndose la existencia de un gran número de microempresas, y pequeñas y medianas empresas (PYME) en la región, las organizaciones de empleadores han colaborado con las asociaciones que representan a estas empresas. Por ejemplo, en Panamá, el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) obtuvo la asistencia de la OIT para potenciar el trabajo de la Unión Nacional de Pequeñas y Medianas Empresas (UNPYME) en el marco de un programa para promover la asociación como estrategia para consolidar las PYME. El objetivo es atraer nuevos miembros a la UNPYME, y concebir y facilitar nuevos servicios para mejorar los sistemas de gestión de las empresas. El proyecto también pone de relieve las ventajas que comporta la agrupación con otros empleadores. Esto ha contribuido a que la UNPYME incorporase a nuevos afiliados procedentes de sectores que estaban poco representados en la aso-

Recuadro 4.5

Los empleadores de Uganda mejoran su imagen

En los últimos años, la Federación de Empleadores de Uganda (FUE) ha conseguido ampliar tanto el número de sus afiliados como los servicios que presta, lo que ha tenido como resultado una mejor imagen de la organización y de sus miembros. Dos iniciativas concretas han ayudado en este proceso. La primera fue la introducción del Premio del Empleador del Año, que tiene como objetivo promover prácticas óptimas en la gestión de recursos humanos y del negocio, así como en otros ámbitos. En segundo lugar, la Federación realizó un esfuerzo concertado para mejorar los servicios que prestaba a las organizaciones de todo el país, abriendo más centros regionales.

El sistema de premios, que se inició en 2001 con el apoyo del Organismo Noruego de Desarrollo Internacional (NORAD) a través de la Confederación de Comercio e Industria de Noruega (NHO), estudia y clasifica a las organizaciones que participan basándose en diez criterios. Tres de estos criterios guardan relación con la gestión y el desarrollo de los recursos humanos. Los otros son: comunicación interna y externa, seguridad y salud y medio ambiente, productividad, responsabilidad social de la empresa y ética de los negocios (que incluye el respeto de la legislación laboral), las prestaciones e indemnizaciones a cargo del empleador, las relaciones con los empleados y la acción asistencial, así como la participación en la comunidad. Además de los premios a los tres mejores, también hay premios para categorías especiales de empresas y organizaciones, al abrirse el proceso a diversos participantes, incluidas ONG, y premios para áreas específicas de excelencia tales como la comunicación, el desarrollo de los recursos humanos, la formación, y la seguridad y la salud.

En 2001 los tres ganadores fueron empresas que reconocían a los sindicatos. De las trece empresas que ganaron premios ese año, sólo cuatro carecían de sindicatos. Los premios sirven para extender las buenas prácticas; como mínimo 30 empresas consultaron a los ganadores sobre los métodos de conseguir la excelencia. Según la FUE, también han llevado a los empleadores de empresas que contaban con sindicatos a trabajar más estrechamente con éstos y han contribuido a aumentar el número de acuerdos de reconocimiento en tramitación.

Se han abierto oficinas regionales con la asistencia del NORAD y del Centro para la Empresa Privada Internacional (CIPE) en 2002 y 2003, respectivamente. Mientras que anteriormente las preguntas se remitían a la oficina de Kampala, en la actualidad los coordinadores regionales de la FUE visitan a los miembros, actuales y posibles. Esto ha ayudado a la FUE a detectar problemas relativos a las relaciones laborales, a proporcionar asesoramiento y, en algunos casos, a resolver problemas en empresas concretas. En estas actividades participaron tanto los miembros como los que no lo son.

Entre el comienzo de estas iniciativas en 2001 y noviembre de 2003, la FUE consiguió 69 nuevos miembros, alcanzando un total de 172 empresas afiliadas. Además de empleadores importantes procedentes de multinacionales y empresas del sector público, los afiliados a la FUE abarcan desde pequeñas y medianas empresas del sector privado hasta proveedores de servicios de salud, consultorías, ONG y asociaciones sectoriales.

Fuente: Federación de Empleadores de Uganda, en www.employers.co.ug; www.avban.org/associations/fuewesternofficeug2/.

ciación, y ampliase su cobertura geográfica; esto ha contribuido a su vez a aumentar la representatividad de la organización nacional de empleadores.

343. En El Salvador, la organización nacional de empleadores ayudó a las vendedoras de los mercados integradas en microempresas en sus contactos con las autoridades, y a raíz de ello, algunas se afiliaron. En Guatemala, la asociación de empleadores prestó ayuda de carácter urgente a microempresarios cuyos negocios y hogares se habían visto afectados por los desastres climáticos. Si bien el objetivo no era conseguir nuevos miembros, esta ayuda contribuyó a desarrollar una relación con empresarios que de otro modo quedaban fuera del alcance de la organización de empleadores y que eran afiliados potenciales o aliados.

Establecimiento de alianzas

344. Grandes proyectos de cooperación técnica pueden acabar orientándose a un sector determinado aunque inicialmente no estuvieran dirigidos a ninguno en particular. La transformación del entorno político, social y cultural en la región de Urabá en Colombia puede estar vinculada a los cambios que se han producido en las relaciones laborales en el sector bananero, y que tienen su origen en las actividades llevadas a cabo en el marco del proyecto nacional de la Declaración sobre relaciones laborales en el país. Durante varios años, en un entorno marcado por la peor violencia política en Colombia, los trabajadores y los empleadores se fueron convenciendo gradualmente de que una mejora de las relaciones entre los sindicatos y las empresas aportaba ventajas que iban más allá del lugar de trabajo, y que contribuían a fortalecer el tejido político y social de la región, desgarrado por los conflictos. Hoy, 350 explotaciones agrícolas independientes que son propiedad de 150 productores distintos negocian pacíficamente con más de 14.000 trabajadores sindicados. Un comité de trabajadores y empleadores supervisa el cumplimiento de una serie de principios básicos y de convenios colectivos, además de promover la estabilidad a través de órganos similares en el ámbito de las explotaciones agrícolas. Los informes del proyecto señalan un aumento del diálogo y de la creación de consenso, así como una mayor productividad de las explotaciones. Otras regiones de Colombia desean aprender de la experiencia de esta área productora de bananas.

345. El proyecto CONOSUR (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) sobre libertad sindical en el sector portuario, en cuyo marco el Servicio de Libertad Sindical (LIBSYND) de la OIT y el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín trabajaron estrechamente con la Oficina Subregional, ayudó a establecer o a revivir comités nacionales tripartitos para el diálogo social y la negociación colectiva. Como consecuencia, los trabajadores portuarios del Uruguay, que trabajaban en condiciones contractuales precarias, intentaron afiliarse al Sindicato Unico de la Administración Nacional de Puertos. Esto condujo a la formulación de un convenio colectivo acerca de la consideración de las distintas modalidades de empleo y salario en este sector. Se trata de un ejemplo de éxito de un esfuerzo por organizar a trabajadores precarios en el sector público ampliado.

346. También hay casos en los que, por diversas razones, las organizaciones de trabajadores y de empleadores optan por colaborar con otros organismos. Entre estas razones se incluye la necesidad de conseguir economías de escala y las dificultades encontradas para establecer contactos con determinados grupos, como los migrantes recién llegados o los migrantes ilegales. El amplio alcance conceptual de las organizaciones de trabajadores (y de empleadores) que se estipula en los Convenios núms. 87, 98 y en el Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141) abarca muchos tipos de organizaciones, siempre y cuando su objetivo principal sea promover

y defender los intereses de los trabajadores. Basándose en información de hace diez años, la OIT ya ha observado la aparición de nuevas organizaciones a través de una movilización gradual de las bases, que se centra más en la comunidad que en el lugar de trabajo¹³. Organizarse en las circunstancias actuales supone el reconocimiento de este tipo de asociaciones que funcionan más a nivel local, comunitario, y que trabajan en estrecha colaboración con las comunidades. Puede que se trate de sindicatos distintos de los habituales, de otra modalidad de organización que promueve los contactos entre empresarios e industrias.

347. Por consiguiente, el proceso de organización puede requerir trabajar en estrecha colaboración con instituciones que prestan servicios de apoyo a este nivel, tales como las organizaciones religiosas, los grupos de autoayuda, y los esfuerzos públicos o privados para ayudar a los desempleados por medio de formación y/o generación de ingresos. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores también pueden colaborar con otros grupos orientados socialmente que tienen objetivos más limitados, como son los movimientos de mujeres, los grupos de defensa del medio ambiente, los grupos de derechos civiles o de interés local, los grupos cuyo objetivo es proteger a minorías étnicas particulares, las cooperativas y los movimientos de consumidores. A menudo, la colaboración entre estos órganos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores ha impulsado movimientos reformistas.

348. Un buen ejemplo es el Brasil, donde el movimiento de los trabajadores ha desarrollado estrechos vínculos con grupos emergentes que luchan por otros derechos civiles y cívicos, pasando a formar parte de una masiva movilización popular en favor de la democracia y de la reforma social¹⁴. La posterior institucionalización gradual del movimiento de reforma en una democracia en consolidación culminó con la elección del dirigente sindical de este movimiento como presidente del país en 2002.

349. El establecimiento de alianzas entre las organizaciones de trabajadores y de empleadores y las organizaciones comunitarias permite a las partes intercambiar experiencias y ampliar la gama de tácticas disponibles para organizarse. También pueden aportar unidad frente al gobierno. Por ejemplo, en Filipinas, a menudo se ha dado el caso de que «alianzas obreras» entre federaciones y confederaciones de sindicatos, asociaciones comunitarias y cooperativas¹⁵ han logrado presentar al gobierno posturas unitarias sobre cuestiones clave de interés común.

350. Estos ejemplos revelan que es posible lograr que las tendencias actuales hacia la descentralización de la organización y la negociación y hacia la diversidad entre trabajadores y lugares de trabajo se convierta en algo positivo. Ello comportará una mayor confianza en múltiples centros de organización y modalidades de apoyo, descubriendo y aplicando sinergias locales y coordinando acciones locales. El éxito en este frente también requiere vincular la organización a cuestiones más generales, como la discriminación en el lugar de trabajo, el acoso sexual y racial en el trabajo, las cuestiones relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo, las políticas de conciliación de la vida

¹³ OIT: *Informe sobre el trabajo en el mundo 1997-1998: Relaciones laborales, democracia y cohesión social* (Ginebra, 1997), capítulos 2 y 8.

¹⁴ *Ibid.*, pág. 53.

¹⁵ T. Fashoyin: *Social dialogue and labour market performance in the Philippines*, Programa InFocus sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo, documento de trabajo núm. 14 sobre legislación y administración del trabajo (Ginebra, OIT, 2003), pág. 13.

Recuadro 4.6**Los empleadores irlandeses organizan las PYME**

La organización del sector de las PYME puede suponer un gran desafío para las federaciones de empleadores. Un enfoque concreto de la Confederación de Empresarios y Empleadores de Irlanda (IBEC) ha desembocado en una experiencia positiva en esta área. Una asociación que se diferencia bastante de las demás y que está afiliada a la IBEC, la Asociación de Pequeñas Empresas (SFA), ofrece una gama especializada de servicios orientados directamente a las necesidades de las PYME. En la mesa nacional de diálogo social, ocupa un puesto al lado de la IBEC y representa a sus miembros en las conversaciones y acuerdos de concertación social sobre salarios en Irlanda. La SFA fue la primera asociación profesional de Irlanda que consiguió la ISO 9002, y la nueva norma de calidad ISO 9001: 2000 en 2002.

Las empresas pequeñas también optan por afiliarse directamente a la IBEC, que, con un 90 por ciento de afiliación directa procedente de las PYME, refleja la estructura de la economía en Irlanda. Muchas de estas compañías pagan un suplemento adicional para afiliarse a la SFA y tener acceso a sus redes y servicios específicos. Otros, en particular los empresarios autónomos y las microempresas, consideran que la SFA responde a unas necesidades específicas y prefieren afiliarse a una organización que represente más directamente a su sector. Así pues, este enfoque orientado funciona como complemento más que para reemplazar lo que la IBEC hace por el sector de las PYME.

Además de sus 3.500 empresas miembros directos del sector de las PYME, juntas, la SFA y la IBEC, cuentan con 4.500 afiliados de organizaciones que van desde asociaciones artesanales hasta casas de salud y diversas federaciones sectoriales.

En 2002, la SFA respondió a 34.000 consultas (por teléfono y correo) de sus miembros, y celebró consultas directas con 1.310 empresas miembros. Estas actividades beneficiaron directamente al negocio de las empresas en cuestión. La SFA también celebró 21 sesiones de información y dos cursos de formación en distintas partes del país, sobre temas que abarcaban desde la legislación y gestión empresarial hasta la gestión de riesgos y el modo de reducir los costos de seguro.

Además de los servicios prestados a las empresas y asociaciones miembros, la SFA proporciona información a través de boletines informativos, publicaciones y estudios sobre salarios y empleo. También desempeña un papel de apoyo activo a sus miembros, directamente ante el Gobierno y los parlamentarios en el ámbito de las relaciones de trabajo, el empleo y las cuestiones de política empresarial, participando en una serie de comités nacionales en estas áreas. Para desempeñar sus funciones, cada vez más importantes, en el ámbito laboral y del empleo en Irlanda, se vale en gran medida de medios de comunicación impresos y electrónicos.

Fuente: Comunicado de la IBEC (Dublín, 2003); sitio Web de la SFA, www.sfa.ie.

laboral y la vida familiar, los derechos culturales, lingüísticos y religiosos, y el acoso de las fuerzas de la ley y el orden y de otros poderes públicos¹⁶.

351. Desde una perspectiva histórica, nada de esto resulta tan innovador como parece. Los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones siempre han desempeñado un papel importante a la hora de allanar las dificultades a las que se enfrentan los recién llegados al mercado de trabajo y a la actividad económica, permitiendo una mayor participación. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores suelen tener como objetivo a largo plazo el aumento del número de sus afiliados, también a través de la colaboración con otras organizaciones. Habitualmente, las organizaciones de empleadores y de trabajadores se han adaptado a los cambios económicos y del mercado de trabajo, así como a la evolución de las circunstancias políticas. Dados los cambios que se están produciendo en el mundo del trabajo del siglo XXI, los empleadores, los trabajadores y sus representantes tendrán que ocuparse cada vez más de los recién llegados y ayudarles a aprender el nuevo

¹⁶ Para ejemplos de nuevos enfoques, véase K. Bronfenbrenner *et al.* (directores de la publicación): *Organizing to Win: New Research on union strategies* (Cornell University Press, Ithaca, 1998). Véase también A.S. Oberai, A. Sivanthiran, C.S. Venkata Ratnam (directores de la publicación): *Perspectives on unorganized labour* (Nueva Dehli, ILO-SAAT, 2000), sobre la medida en que los sindicatos participan en las nuevas organizaciones de la India.

Recuadro 4.7**Promover la defensa y la expresión de los puntos de vista de las mujeres empresarias**

Las mujeres empresarias están poco representadas en las organizaciones de empleadores y en las asociaciones de empresas de todo el mundo. No obstante, en colaboración con la OIT, muchas organizaciones de empleadores de la región de Asia y el Pacífico están proponiendo iniciativas para tener más mujeres entre sus miembros y reflejar mejor sus necesidades.

Mediante su proyecto sobre el fomento de la capacidad empresarial de las mujeres a través de las organizaciones de empleadores en la región de Asia y el Pacífico¹, la OIT está trabajando con grupos de empleadores para determinar las razones de la escasa participación de las mujeres y buscar la manera de mejorar su representación². Entre las recomendaciones de la investigación y los debates de hasta 13 grupos nacionales de empleadores³ figuran las de que estas organizaciones deberían:

- realizar estudios para determinar las necesidades y características de las mujeres empresarias;
- formular planes para organizar y ampliar los servicios de desarrollo empresarial para mujeres empresarias;
- aumentar la afiliación y la participación de mujeres empresarias en los organismos de toma de decisiones;
- establecer alianzas estratégicas con asociaciones de mujeres empresarias, organizaciones de mujeres y ONG;
- desarrollar capacidades para la incorporación de las consideraciones de género;
- promover la creación de redes y más comunicaciones, incluso a través de la creación de sitios Web.

El proyecto también puso de relieve las prácticas óptimas de los grupos de empleadores, entre las que se incluía el «Springboard» (trampolín), un programa de formación y desarrollo a cargo de empleadores del sector público de la India, que tiene como objetivo ayudar a las mujeres a mejorar sus perspectivas profesionales; y un esfuerzo de amplio alcance de la Confederación de Empleadores de las Filipinas (ECOP) dirigido a mejorar la igualdad de género y la representación de las mujeres. En el marco de este último se crearon comisiones especiales para señalar cuáles eran las cuestiones, problemas y necesidades, y se organizó una serie de seminarios, talleres y programas de formación.

¹ En el proyecto de Asia y el Pacífico participó la unidad de desarrollo de la iniciativa empresarial de la mujer y las cuestiones de género en las empresas (WEDGE) del Programa InFocus de la OIT sobre Intensificación del Empleo Mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas (IFP/SEED). Se llevó a cabo con la colaboración de la Oficina Regional de la OIT para Asia y el Pacífico. ² Para más detalles, véase OIT: *Promoting women's entrepreneurship through employers' organizations in the Asia-Pacific region*. Informe final y anexos, octubre de 2002. ³ Se llevaron a cabo misiones sobre el terreno en Bangladesh, Nepal, Sri Lanka, Camboya, Tailandia, Viet Nam, Indonesia, Papua Nueva Guinea y Filipinas, así como investigaciones en la India, Pakistán, China y Mongolia. En un taller celebrado en Bangkok en mayo de 2002 participaron representantes de organizaciones de empleadores de la mayoría de estos países.

lenguaje del trabajo y de la sociedad donde trabajan. Si se quiere que todos los trabajadores participen plenamente y en un plano de igualdad en el trabajo y en la sociedad, este lenguaje debe incluir las condiciones prácticas de la libertad sindical y de asociación y de la negociación colectiva. A la larga, esto fortalecerá a las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Enseñanzas extraídas

352. Aunque los ejemplos que hemos detallado no son más de una muestra de la labor técnica que se está llevando a cabo, revelan la envergadura de los elementos que se necesitan para crear un entorno propicio para la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva. Una reforma legislativa duradera, el establecimiento o fortalecimiento de instituciones y los cambios de actitud son transformaciones dinámicas, complejas y a largo plazo. La dificultad que conlleva la concepción y la aplicación de un proyecto para abordar estos desafíos múltiples es manifiesta. ¡Y esta dificultad se ve agravada por el hecho de que los expertos en desarrollo recomiendan que los proyectos se centren en alcanzar un único objetivo inmediato! Asimismo, el trabajo en esta área está muy vinculado a los cambios económicos, políticos y sociales en los planos nacional, regional e internacional. Las circunstancias cambiantes pueden alterar radicalmente el contexto en que se desarrollan las actividades de los proyectos.

353. ¿Cuáles son algunas de las enseñanzas extraídas de la experiencia de la OIT hasta la fecha en materia de cooperación técnica para promover la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva?

354. Aunque algunos objetivos pueden alcanzarse en períodos de tiempo relativamente cortos, el tiempo mínimo que se considera necesario antes de poder empezar a ver los resultados sustantivos es de cuatro a cinco años. Incluso habiendo transcurrido este plazo, el éxito depende de muchos factores, y en particular de si el gobierno y los interlocutores sociales comparten las prioridades del proyecto y la voluntad de conseguir el cambio.

355. Cuando se concibe un proyecto debe tenerse en cuenta la complejidad y variedad de elementos que entraña el ejercicio de estos derechos. Resulta especialmente importante demostrar a los empleadores mismos, y no sólo a sus organizaciones, por qué una legislación laboral moderna, la aplicación eficaz y efectiva de la misma, unas relaciones laborales coherentes y la cooperación entre trabajadores y empleadores les benefician. Mientras que los trabajadores y sus organizaciones pueden entender más fácilmente su interés en una legislación del trabajo coherente y en la práctica en materia de relaciones laborales, necesitan ver que en la realidad este sistema no perjudica sus intereses. Así pues, es importante lograr que los gobiernos, los empleadores y los trabajadores confíen unos en otros, y que confíen en el sistema de la legislación del trabajo y de relaciones laborales. En muchos casos, esta confianza no ha existido nunca o se ha roto a consecuencia de conflictos armados, dictaduras militares u otros factores.

356. Cuando se encuentran argumentos para apoyar el cambio, una técnica que funciona es la de recurrir a los logros locales o regionales para ayudar a superar la actitud de «aquí esto no funcionará nunca». Una aportación importante de muchos proyectos es encontrar estos logros, promocionarlos y alentar a otros a que sigan el ejemplo.

357. Debería haber suficiente flexibilidad para responder a las necesidades que vayan surgiendo y a las circunstancias que se vayan planteando. En ocasiones, esto puede significar alterar las prioridades de un proyecto. Otras veces, el cambio puede ser de menor alcance, por ejemplo, ampliar el número de participantes o añadir actividades en el plano local.

358. Una cuestión conexa es la que se refiere a responder con eficacia a las necesidades reales; mientras que éstas a veces son claras y se basan en una solicitud de asistencia específica, hay casos en que van apareciendo más lentamente. Seminarios, estudios y la participación de los interlocutores sociales pueden resultar efectivos para señalar con precisión cuáles son los problemas y las posibles soluciones. Las Oficinas de Actividades para los

Trabajadores (ACTRAV) y para los Empleadores (ACT/EMP) de la OIT desempeñan un papel importante a la hora de definir las necesidades.

359. La reforma legislativa es un proceso complejo que debe implicar como mínimo a los principales interlocutores sociales, aunque se recomienda una participación más amplia para garantizar que se abordan cuestiones tales como la discriminación y la economía informal. En las primeras etapas, también resulta conveniente incluir a jueces y parlamentarios. Conseguir que representantes de estos grupos se reúnan para trabajar con la OIT y con expertos internacionales permite una mayor responsabilización respecto del proceso y del resultado, que es el proyecto de normativa.

360. A menudo, la eficacia de la inspección y de la administración del trabajo implica modernización, racionalización e introducción de una mayor profesionalidad. Por ello la información y la educación deberían abarcar una gama más amplia de temas, incluida la necesidad de que los funcionarios de la administración pública se consideren como proveedores de servicios y como agentes encargados de velar por el cumplimiento de la ley. La reducción de la burocracia también puede mejorar la eficacia de estos servicios. Separar la función mediadora/conciliadora de la de inspección suele dar buenos resultados. Cuando se suministran equipos en el marco de un proyecto, ello debería ir acompañado de compromisos por parte del gobierno y de los interlocutores sociales de que se utilizarán y mantendrán adecuadamente. También se alienta la aportación de parte de los recursos o un compromiso gubernamental para aumentar los recursos asignados al Ministerio de Trabajo.

361. Si bien la creación de confianza es un objetivo general, en este ámbito resulta particularmente importante. La puesta en marcha de un número considerable de actividades tripartitas contribuye a alcanzar esta meta, dado que en la mayoría de los países, los trabajadores y los empleadores no tienen la posibilidad de discutir las cuestiones que les preocupan en un entorno neutral y libre de amenazas. La OIT y sus proyectos suponen una oportunidad inmejorable para hacerlo. Entre los pasos siguientes figuran la formación en capacidades básicas de negociación, los aspectos relacionados con los convenios de negociación colectiva y las cuestiones económicas relacionadas con las empresas, incluido el reparto de los beneficios derivados del aumento de la productividad.

362. El fortalecimiento y la ampliación de la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva dependen de la creación de capacidad de muy distintas maneras. Por naturaleza, se trata de un proceso gradual y continuo, que a veces puede sucumbir ante los acontecimientos políticos, sociales o económicos. La cooperación técnica no se lleva a cabo y no se debe llevar a cabo aisladamente, de ahí la necesidad de coordinar las políticas, tanto dentro como fuera de la OIT. Explicar el tipo de trabajo en el que participan la OIT y sus mandantes puede contribuir a alimentar esta labor política y a promover una ampliación de la cooperación técnica.

363. El desarrollo de capacidad a través de proyectos de cooperación técnica no puede dirigirse desde el exterior. Requiere que el país y sus interlocutores sociales se muestren dispuestos a trabajar en esta área, y a asumir la responsabilidad una vez finalizado el proyecto. Si se pretende que la cooperación técnica contribuya a propiciar una verdadera libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva, debe existir una responsabilidad nacional respecto del proyecto.

5. Consolidación de los progresos

Promoción de los derechos en un contexto global en constante evolución

364. En el presente informe se intenta presentar una visión global dinámica de los principios y derechos fundamentales de la libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva. El contexto de este análisis es la propagación de la democracia como base de gobierno y la creciente interdependencia de los países en una economía de mercado global. Esta perspectiva resulta especialmente pertinente porque la libertad sindical y de asociación es un elemento fundamental de la democracia, y la negociación colectiva es un instrumento esencial para conciliar las reivindicaciones que las organizaciones libres de empleadores y de trabajadores se plantean unas a otras y al conjunto de la sociedad. Aunque aún queda mucho por hacer para lograr que se comprendan mejor la importancia y la pertinencia de los derechos fundamentales en el trabajo para el desarrollo económico, social y político, hay signos alentadores que indican que la forma de pensar está cambiando a escala nacional e internacional.

365. En los cuatro últimos años, se han realizado progresos continuos en lo que atañe a la ratificación de los dos convenios principales en los que se definen esos principios y derechos. De hecho, medido en términos del número de Estados Miembros, la OIT está avanzando hacia la ratificación universal de los Convenios núms. 87 y 98. Sin embargo, la ratificación sólo representa el comienzo del proceso de puesta en práctica de esos principios. En el presente informe se señala que algunos grupos vulnerables siguen encontrando en casi todo el mundo grandes dificultades a la hora de ejercer sus derechos para asociarse y que esos derechos básicos continúan denegándose en ciertos países.

366. En el informe también se examinan los cambios que se han producido en los sistemas de negociación colectiva. Aunque se necesitan más investigaciones y análisis, cabe extraer la conclusión de que los principios y derechos contenidos en la Declaración ofrecen una base sólida para la adaptación continua de la negociación colectiva y de los mecanismos de diálogo social conexos a fin de reflejar los cambios inherentes a un mercado global en rápido desarrollo. Los principios y derechos permiten una gran diversidad en lo que atañe a las instituciones, necesaria para lograr un mercado de trabajo dinámico que equilibre la necesidad de flexibilidad y de seguridad.

367. En el informe también se analiza la eficacia de la labor llevada a cabo por la OIT, en particular en los cuatro últimos años, con respecto a la promoción de la libertad sindical y del reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva. Hace cuatro años, en el informe global titulado *Su voz en el trabajo* se señalaba lo siguiente: «Mejorará muy sensiblemente la perspectiva del pleno ejercicio de esta categoría de principios y derechos si se consigue inclinar en su favor a la opinión»¹. Aunque se han logrado progresos al respecto, hacer plenamente efectivo ese derecho humano sigue suponiendo un desafío. Las actividades de cooperación técnica ejecutadas por la OIT en la esfera de la libertad sindical y la negociación colectiva se han desarrollado mucho y son muy apreciadas por los mandantes. La reforma de la legislación laboral es una cuestión primordial en muchos países, y la labor de asesoramiento y promoción llevada a cabo por la OIT a través de la cooperación técnica está garantizando que tanto la legislación nueva como la revisada incorpore disposiciones para aplicar los principios y derechos de la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva.

368. Una dimensión importante de las actividades de promoción ejecutadas con arreglo al seguimiento de la Declaración es la necesidad de considerar los principios y derechos en función de los problemas sociales y económicos que pueden contribuir a solucionar. El respeto de la libertad sindical y del derecho a la negociación colectiva no se traduce automáticamente en buenos resultados económicos o en paz social. Ello depende en gran medida de la manera en que los trabajadores y los empleadores hagan uso de sus derechos para crear instituciones de representación y negociación que puedan conciliar de forma eficaz las reivindicaciones en pugna y, dando un paso más, desarrollar nuevas formas de colaboración que aumenten la productividad y el rendimiento y el empleo. A medida que evolucionan las nuevas estructuras de negociación bipartitas, los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores van adaptando sus acuerdos tripartitos. Se ha pedido a la OIT que preste asistencia en ese proceso. La participación y el diálogo en el contexto de la formulación y de la aplicación de las políticas de lucha contra la pobreza representan una nueva actividad alentadora para la Organización.

369. El panorama general que se presenta en este informe resulta en conjunto alentador, aunque siguen produciéndose violaciones de los derechos fundamentales en demasiados países. La libertad sindical y la negociación colectiva están relacionadas con cuestiones de poder, y alterar el equilibrio de poder constituye una amenaza para el *statu quo* y para los que se benefician de una distribución desigual de los dividendos de la actividad económica. Como sucede con otros principios en materia de derechos democráticos y humanos fundamentales, la libertad sindical y la negociación colectiva exigen esfuerzos decididos y períodos de maduración para lograr progresos duraderos, y se ven afectados por cualquier revés que puedan sufrir los principios y la práctica de la democracia. El progreso se ve impulsado materialmente por la constatación de que los principios y derechos de la libertad sindical y la negociación colectiva permiten a los países lograr unos mercados de trabajo dinámicos y bien adaptados para responder a las prioridades económicas y sociales de un mundo en proceso de globalización.

370. Son muchos los países en los que la opinión se muestra cada vez más favorable a ese principio y derecho ante las crecientes pruebas de que puede aprovecharse de forma eficaz para fomentar el desarrollo económico y la productividad, una gestión más adecuada de las empresas y un buen funcionamiento de la economía y del mercado de trabajo. Una mayor sensibilización respecto de los logros alcanzados, los ejemplos de buenos resultados y

¹ *Su voz en el trabajo*, op. cit., párrafo 155, pág. 64.

las prácticas adecuadas en esta esfera contribuirán a acelerar el proceso. Ello atañe sobre todo a los grupos de trabajadores que se enfrentan a dificultades especiales para ejercer sus derechos fundamentales en el trabajo, a saber, los trabajadores del sector agrícola, del sector público y de las ZFI, los migrantes, los trabajadores domésticos y los trabajadores de la economía informal que carecen de protección. También es evidente que se debe luchar contra las violaciones persistentes de esos derechos empleando todos los medios disponibles.

371. Han transcurrido seis años desde que se adoptó la Declaración y cuatro desde que la OIT puso en marcha su nuevo programa de promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo con el Plan de Acción que se presentaba en *Su voz en el trabajo*. La conclusión general que se extrae en el presente informe es que la combinación de distintas actividades de cooperación técnica destinadas a fomentar la Declaración, que van desde la promoción hasta el asesoramiento técnico, pasando por la creación de capacidad, está surtiendo efecto. Sin embargo, es demasiado pronto para emitir una opinión cabal, entre otras cosas porque hay elementos importantes del programa que no empezaron a funcionar hasta el final de los cuatro años objeto de examen.

372. Para aumentar la incidencia de nuestro trabajo, en los próximos cuatro años se deberían concentrar los recursos en las categorías de trabajadores arriba mencionadas. Resulta especialmente importante analizar las distintas maneras de promover los derechos de sindicación y de negociación colectiva en la economía informal. Además, la OIT debería orientar sus actividades a la prestación de asistencia a los países que todavía no han ratificado los Convenios núms. 87 y 98, a fin de encontrar la manera de superar los obstáculos. La consolidación de los programas de cooperación técnica de la OIT y la fijación de objetivos más específicos en ese contexto exigen una inversión en investigación y conocimientos técnicos para garantizar actividades de promoción bien fundadas.

Conocimientos y promoción: defender la causa, ganar el debate

373. Se han llevado a cabo muchas de las actividades de promoción mencionadas en *Su voz en el trabajo*, incluida la sensibilización de los mandantes y de otros actores, y se han intensificado los contactos con otros interlocutores en el ámbito del desarrollo a fin de garantizar que trabajamos en pro de este principio de forma complementaria y en la misma dirección. Sin embargo, la base de información necesaria para realizar actividades de promoción y prestar servicios a los mandantes sigue siendo inadecuada en el plano global y en el nacional. La labor de promoción debe proseguir y reforzarse, pero para ello es preciso establecer una base sólida de información y centrarse en los aspectos prioritarios.

374. Hay tres cuestiones que resultan cada vez más evidentes en lo que atañe a las actividades de promoción de la OIT. En primer lugar, ejemplos reales de empleadores y trabajadores que ejercen sus derechos y obtienen resultados constituyen un argumento convincente que incita a otros a imitarlos. Por consiguiente, se debería reunir de manera más sistemática información sobre prácticas de negociación colectiva y diálogo social adecuadas, sobre la base de casos concretos en el ámbito nacional y procedentes directamente de los mandantes o de la cooperación con la OIT. Cuando sea necesario, esos datos podrán presentarse en combinación con enseñanzas extraídas de estudios generales sobre los efectos socioeconómicos de la aplicación de ese principio.

375. En segundo lugar, la información sobre lo que las organizaciones de empleadores y de trabajadores están haciendo por sus afiliados, por los nuevos

miembros y por el conjunto de la sociedad civil es un acicate importante para otros.

376. En tercer lugar, se debería recopilar información acerca de la manera en que la OIT puede colaborar con otras partes en los distintos planos (del local al mundial) y sobre la forma en que otros tienen en cuenta el principio de la libertad sindical y la negociación colectiva para respaldar un enfoque integrado del desarrollo económico y social basado en el respeto de los derechos en el trabajo.

377. La forma, el contenido y el medio de divulgación de esa información deberían adaptarse a cada público destinatario, incluidos los mandantes de la OIT y otros grupos pertinentes, como jueces, parlamentarios y miembros de ministerios de economía, instituciones financieras regionales e internacionales, instituciones de educación y de investigación, medios de comunicación y grupos comunitarios.

378. Este informe ha tenido que enfrentarse a la persistente falta de fiabilidad y fragmentación de los datos relacionados con ese principio. Por tanto, es preciso disponer de mejores informaciones y análisis en cuatro esferas.

379. En primer lugar, es fundamental tener una visión actualizada de la situación legislativa de cualquier país y en cualquier momento en lo que atañe a la libertad sindical y al reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva. Previa solicitud, la OIT podría programar la realización de estudios nacionales sobre la legislación laboral en los Estados Miembros, incluidos estudios sobre categorías de trabajadores y sectores concretos. De ese modo, la labor de la Organización se sustentaría en conocimientos detallados de la legislación y la práctica relacionadas con ese principio fundamental.

380. En segundo lugar, los datos sobre la afiliación a las organizaciones de empleadores y de trabajadores suelen ser incompletos y anticuados. Parte del problema radica en la falta de coherencia en cuanto a lo que se mide, y parte se debe a la dificultad para obtener cifras fiables y objetivas. Mediante una estrecha colaboración con esas organizaciones y utilizando diversas fuentes, la OIT debería obtener cifras más fiables y recientes basadas en estudios y registros administrativos. Cuando ello sea posible, la información debería incluir datos desglosados por sexos y sectores, así como cifras sobre la economía informal, que es difícil de medir pero que resulta esencial para determinar la existencia de organizaciones ya establecidas o en fase inicial que trabajen en esa esfera.

381. En tercer lugar, la información sobre el alcance, el nivel y el ámbito de aplicación de la negociación colectiva y sus resultados es poco fiable o inexistente en muchas partes del mundo, y no sólo en los países en desarrollo. Disponer de más información en esa esfera ayudará a los interlocutores sociales a sopesar las ventajas de abordar distintos temas en diferentes niveles de negociación para encontrar maneras de satisfacer las necesidades de las diversas categorías de trabajadores y de ampliar el alcance de ese derecho. También proporcionará a las partes que intervienen en la negociación datos sobre cuestiones micro y macroeconómicas necesarios para participar en consultas y negociaciones bien informadas. Además, ello contribuirá a aclarar más la relación que existe entre la pertenencia a organizaciones de empleadores y/o de trabajadores y el alcance de la negociación colectiva.

382. En cuarto lugar, los datos de la cooperación técnica de la OIT deberían obtenerse y aprovecharse mejor en términos de análisis de los problemas, evaluación de las repercusiones para grupos específicos y extracción de enseñanzas en materia de política a raíz de los cambios efectuados a escala nacional gracias a esos proyectos. La información reunida en el transcurso de las actividades de cooperación técnica debería ayudar a concebir nuevos

proyectos de asistencia y contribuir a la investigación y la presentación de informes. Los programas de cooperación técnica deberían incorporar elementos de recopilación, análisis y evaluación de información. Ello debería aplicarse sin duda a las actividades relacionadas con la libertad sindical y la negociación colectiva y con la creación de capacidad en las esferas de la legislación del trabajo, las relaciones laborales y la habilitación de los interlocutores sociales, debatidas en el capítulo 4.

383. El hecho de relacionar la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo con las actividades llevadas a cabo por la OIT y los mandantes nacionales en relación con otros elementos del Programa de Trabajo Decente puede resultar muy fructífero. La información sobre los efectos directos o indirectos de los distintos proyectos de cooperación técnica para la puesta en práctica de ese principio también ayudará a determinar su grado de integración en diversas actividades de la Organización. Asimismo, podrían estudiarse proyectos de cooperación técnica de otros organismos multilaterales para analizar la manera de respetar y hacer efectivo ese principio en dichos proyectos y determinar la medida en que las actividades se destinan a grupos y sectores distintos.

384. Las medidas arriba citadas contribuirán a poner a la OIT en mejor situación para empezar a documentar estudios de casos de buenas prácticas que refuercen el respeto de la libertad sindical y la negociación colectiva, así como investigaciones sobre las ventajas socioeconómicas derivadas de esos principios. Algunas de esas actividades pueden realizarlas la OIT y sus mandantes, otras se pueden llevar a cabo con otros actores, en especial organismos de investigación, incluidas redes de investigadores tales como la Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y la Asociación Internacional de Relaciones de Trabajo.

Servicios prestados a los mandantes

385. Sobre la base de las enseñanzas extraídas de determinadas situaciones nacionales, en el informe *Su voz en el trabajo* se menciona una «fórmula infalible» para poner en práctica los principios y derechos fundamentales en el trabajo: la voluntad política, sumada a una cooperación técnica bien orientada y a una interacción y un diálogo dinámicos entre los interlocutores sociales. En ese contexto, la legislación y su aplicación son aspectos esenciales para crear un marco que permita establecer relaciones laborales constructivas y extender la negociación colectiva y otros mecanismos de diálogo social a más personas.

386. En muchos países, es preciso seguir mejorando la capacidad de actualización de la legislación y garantizar que la misma se divulga y aplica de forma generalizada a través de los organismos judiciales y administrativos (en especial, los servicios de administración e inspección del trabajo). En ese sentido, al concebir y ejecutar programas de creación de capacidad, se deben abordar los problemas concretos a los que se enfrentan los trabajadores menos protegidos así como los medios más adecuados para garantizar el respeto de sus derechos. Aunque resulta fundamental reforzar los servicios de administración del trabajo de los ministerios de trabajo, no bastará con limitarse a aplicar esa medida. Se requieren medios más innovadores para velar por la aplicación de los derechos, incluida la capacitación efectiva de los empleadores, los trabajadores y sus representantes para controlar y garantizar esos derechos, y para ofrecer controles y salvaguardias más eficaces frente a los abusos y violaciones.

387. Otro aspecto prioritario es el fortalecimiento de la capacidad de negociación de los interlocutores sociales sobre muy diversas cuestiones, incluida

la conclusión de convenios colectivos. Entre las demás aptitudes que conviene fortalecer cabe citar la capacidad de los empleadores para responder a las campañas de organización y acciones iniciales emprendidas por los trabajadores y sus representantes para obtener un reconocimiento efectivo con miras a la negociación. También es importante poder determinar, intercambiar, analizar y utilizar distintos tipos de información en las negociaciones, en particular para garantizar que el gobierno y el público en general comprenden cuáles son los temas de que se trata.

388. Varios países han manifestado interés por fortalecer los procesos de prevención y solución de conflictos, así como la capacidad de los mandantes para recurrir a prácticas conocidas o innovadoras que permitan propiciar el logro de resultados equitativos y eficaces.

389. Existe una necesidad paralela de aumentar la capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para retener y aumentar el número de sus afiliados. Para ello, es preciso concentrarse en los sectores donde la organización es deficiente y tropieza con dificultades prácticas, como son el de la economía rural y el de la economía informal.

390. Es preciso llevar a cabo actividades complementarias para reforzar las instituciones reglamentarias del mercado de trabajo y los consejos tripartitos nacionales, y encontrar la manera de articular sus decisiones con el proceso y los resultados de las negociaciones voluntarias. Esto se aplica a las políticas en ámbitos tales como la determinación de los salarios mínimos, la seguridad social y la formación, y a los tribunales del trabajo y otros organismos con capacidad para dictar sentencias a fin de determinar las condiciones de empleo. El fortalecimiento del carácter tripartito de esos organismos garantizará una combinación acertada de procedimientos reglamentarios y voluntarios a la hora de establecer las condiciones, en particular con miras a responder a las preocupaciones de los sectores de la economía y categorías de trabajadores menos organizados, promoviendo al mismo tiempo los mejores medios para hacer efectivo su derecho a sindicarse y negociar colectivamente.

Prestación eficaz de los servicios de la OIT

391. En este capítulo se han esbozado algunos elementos clave para el desarrollo del programa de cooperación técnica de la OIT sobre la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva. En ese sentido, una de las enseñanzas extraídas de los planes de acción ejecutados en los cuatro últimos años es la importancia de realizar actividades conjuntas en las que intervengan el Programa InFocus sobre la Promoción de la Declaración (DECLARATION) y otras unidades de la Oficina. El primer Plan de Acción, que versaba sobre el principio de la libertad sindical y la negociación colectiva, fue realizado en estrecha colaboración con el Sector de Diálogo Social de la OIT. El segundo Plan de Acción, relativo al principio de la eliminación del trabajo forzoso, ha sido el único ejecutado en su mayoría por DECLARATION, ya que se trataba de una nueva esfera de actividad para la Oficina. El tercer Plan de Acción, que giró en torno al principio de la abolición del trabajo infantil, fue llevado a cabo, evidentemente, por el Programa InFocus sobre el Trabajo Infantil (IPEC). Por último, la aplicación del Plan de Acción sobre el principio de la eliminación de la discriminación en el trabajo, debatido en la reunión del Consejo de Administración de noviembre de 2003, corrió a cargo de un grupo de expertos de distintas esferas de la Oficina encargados de cuestiones relacionadas con la lucha contra la discriminación.

392. Las actividades derivadas del examen del presente informe deberían ser puestas en práctica fundamentalmente por DECLARATION y el Servicio

de Libertad Sindical (LIBSYND) del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo y Derechos Humanos, el Departamento de Actividades Sectoriales (SECTOR), la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP), la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV), el Programa InFocus sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo (IFP/DIALOGUE) y el Centro de Turín, o en estrecha colaboración entre ellos. IFP/DIALOGUE se ocupa del establecimiento y la consolidación de marcos jurídicos, instituciones, mecanismos y procesos de diálogo social bipartitos y tripartitos, incluida la negociación colectiva y la prevención y solución de controversias, así como del fortalecimiento de las administraciones del trabajo y la prestación de apoyo técnico para la revisión de la legislación. Por su parte, el Servicio de Libertad Sindical seguirá realizando un seguimiento de casos concretos presentados a los mecanismos de control y responderá a las peticiones de asistencia que formulen los gobiernos. El Departamento de Actividades Sectoriales ofrece la oportunidad de abordar las cuestiones relacionadas con la libertad sindical y la negociación colectiva en sectores económicos concretos. ACT/EMP y ACTRAV intentan reforzar la representación, los servicios y la influencia de los interlocutores sociales, que son fundamentales para ejercer la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva. El Centro de Turín también puede contribuir a mejorar la capacidad de los tres grupos de interlocutores sociales en ese ámbito.

Objetivos para los próximos cuatro años

393. Hace cuatro años, en el informe *Su voz en el trabajo* se indicaba que se habían realizado progresos importantes con respecto a la aceptación y puesta en práctica de los principios de la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva, pero que seguía habiendo demasiadas personas para las que ese medio de mejorar su situación en la vida seguía siendo inalcanzable o difícil de conseguir. En el período transcurrido, esa situación no ha cambiado de manera radical. En el presente informe se examinan los avances logrados y la manera de abordar los importantes retos que aún quedan por delante. Aunque la situación sigue sin estar clara, hay algunas experiencias alentadoras en las que pueden basarse los mandantes de la OIT y el conjunto de la Organización.

394. Con miras al futuro, nos enfrentamos a cuatro retos principales. En primer lugar, es preciso seguir aspirando a la ratificación universal de los Convenios núms. 87 y 98. La OIT debería centrarse en trabajar en estrecha colaboración con los mandantes de los países que no han ratificado esos instrumentos, a fin de seguir buscando la manera de superar los obstáculos existentes. En segundo lugar, los grupos vulnerables de casi todos los países tropiezan con dificultades considerables, y a veces a riesgos personales, para ejercer su derecho a la libertad sindical. El Plan de Acción actualizado debe reforzar las actividades para fomentar la organización y la negociación destinadas a esos trabajadores. En tercer lugar, la Organización debería examinar más detenidamente la forma en que pueden aprovecharse los principios y derechos de la libertad sindical y la negociación colectiva para establecer un marco institucional del mercado de trabajo que promueva un desarrollo social y económico sostenible y en especial la lucha contra la pobreza. En cuarto lugar, la OIT debería ampliar su base de conocimientos y, de ese modo, reforzar sus servicios de asesoramiento y sus actividades de promoción y sensibilización. Abordar estas cuatro esferas de forma más sistemática y concentrada contribuirá a fomentar una cultura global de la libertad sindical y la negociación colectiva, lo que fortalecerá la voluntad política y la capacidad práctica para utilizar esos derechos fundamentales como base para el desarrollo democrático de un mundo interdependiente.



Anexos

Anexo 1

Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento

- Considerando que la creación de la OIT procedía de la convicción de que la justicia social es esencial para garantizar una paz universal y permanente;
- Considerando que el crecimiento económico es esencial, pero no suficiente, para asegurar la equidad, el progreso social y la erradicación de la pobreza, lo que confirma la necesidad de que la OIT promueva políticas sociales sólidas, la justicia e instituciones democráticas;
- Considerando que, por lo tanto, la OIT debe hoy más que nunca movilizar el conjunto de sus medios de acción normativa, de cooperación técnica y de investigación en todos los ámbitos de su competencia, y en particular en los del empleo, la formación profesional y las condiciones de trabajo, a fin de que en el marco de una estrategia global de desarrollo económico y social, las políticas económicas y sociales se refuercen mutuamente con miras a la creación de un desarrollo sostenible de base amplia;
- Considerando que la OIT debería prestar especial atención a los problemas de personas con necesidades sociales especiales, en particular los desempleados y los trabajadores migrantes, movilizar y alentar los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales encaminados a la solución de sus problemas, y promover políticas eficaces destinadas a la creación de empleo;
- Considerando que, con el objeto de mantener el vínculo entre progreso social y crecimiento económico, la garantía de los principios y derechos fundamentales en el trabajo reviste una importancia y un significado especiales al asegurar a los propios interesados la posibilidad de reivindicar libremente y en igualdad de oportunidades una participación justa en las riquezas a cuya creación han contribuido, así como la de desarrollar plenamente su potencial humano;
- Considerando que la OIT es la organización internacional con mandato constitucional y el órgano competente para establecer Normas Internacionales del Trabajo y ocuparse de ellas, y que goza de apoyo y reconocimiento universales en la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo como expresión de sus principios constitucionales;

Considerando que en una situación de creciente interdependencia económica urge reafirmar la permanencia de los principios y derechos fundamentales inscritos en la Constitución de la Organización, así como promover su aplicación universal;

La Conferencia Internacional del Trabajo,

1. Recuerda:
 - a) que al incorporarse libremente a la OIT, todos los Miembros han aceptado los principios y derechos enunciados en su Constitución y en la Declaración de Filadelfia, y se han comprometido a esforzarse por lograr los objetivos generales de la Organización en toda la medida de sus posibilidades y atendiendo a sus condiciones específicas;
 - b) que esos principios y derechos han sido expresados y desarrollados en forma de derechos y obligaciones específicos en convenios que han sido reconocidos como fundamentales dentro y fuera de la Organización.
2. Declara que todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir:
 - a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
 - b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
 - c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y
 - d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.
3. Reconoce la obligación de la Organización de ayudar a sus Miembros, en respuesta a las necesidades que hayan establecido y expresado, a alcanzar esos objetivos haciendo pleno uso de sus recursos constitucionales, de funcionamiento y presupuestarios, incluida la movilización de recursos y apoyo externos, así como alentando a otras organizaciones internacionales con las que la OIT ha establecido relaciones, de conformidad con el artículo 12 de su Constitución, a respaldar esos esfuerzos:
 - a) ofreciendo cooperación técnica y servicios de asesoramiento destinados a promover la ratificación y aplicación de los convenios fundamentales;
 - b) asistiendo a los Miembros que todavía no están en condiciones de ratificar todos o algunos de esos convenios en sus esfuerzos por respetar, promover y hacer realidad los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios; y
 - c) ayudando a los Miembros en sus esfuerzos por crear un entorno favorable de desarrollo económico y social.
4. Decide que, para hacer plenamente efectiva la presente Declaración, se pondrá en marcha un seguimiento promocional, que sea creíble y eficaz, con arreglo a las modalidades que se establecen en el anexo que se considerará parte integrante de la Declaración.
5. Subraya que las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas y que nada en la presente Declaración y su seguimiento podrá invocarse ni utilizarse de otro modo con dichos fines; además, no debería en modo alguno ponerse en cuestión la ventaja comparativa de cualquier país sobre la base de la presente Declaración y su seguimiento.

Anexo

Seguimiento de la Declaración

I. Objetivo general

1. El objetivo del seguimiento descrito a continuación es alentar los esfuerzos desplegados por los Miembros de la Organización con vistas a promover los principios y derechos fundamentales consagrados en la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia, que la Declaración reitera.
2. De conformidad con este objetivo estrictamente promocional, el presente seguimiento deberá contribuir a identificar los ámbitos en que la asistencia de la Organización, por medio de sus actividades de cooperación técnica, pueda resultar útil a sus Miembros con el fin de ayudarlos a hacer efectivos esos principios y derechos fundamentales. No podrá sustituir los mecanismos de control establecidos ni obstaculizar su funcionamiento; por consiguiente, las situaciones particulares propias al ámbito de esos mecanismos no podrán discutirse o volver a discutirse en el marco de dicho seguimiento.
3. Los dos aspectos del presente seguimiento, descritos a continuación, recurrirán a los procedimientos ya existentes; el seguimiento anual relativo a los convenios no ratificados sólo supondrá ciertos ajustes a las actuales modalidades de aplicación del artículo 19, párrafo 5, e) de la Constitución, y el informe global permitirá optimizar los resultados de los procedimientos llevados a cabo en cumplimiento de la Constitución.

II. Seguimiento anual relativo a los convenios fundamentales no ratificados

A. Objeto y ámbito de aplicación

1. Su objeto es proporcionar una oportunidad de seguir cada año, mediante un procedimiento simplificado que sustituirá el procedimiento cuatrienal introducido en 1995 por el Consejo de Administración, los esfuerzos desplegados con arreglo a la Declaración por los Miembros que no han ratificado aún todos los convenios fundamentales.
2. El seguimiento abarcará cada año las cuatro áreas de principios y derechos fundamentales enumerados en la Declaración.

B. Modalidades

1. El seguimiento se basará en memorias solicitadas a los Miembros en virtud del artículo 19, párrafo 5, e) de la Constitución. Los formularios de memoria se establecerán con el fin de obtener de los gobiernos que no hayan ratificado alguno de los convenios fundamentales información acerca de los cambios que hayan ocurrido en su legislación o su práctica, teniendo debidamente en cuenta el artículo 23 de la Constitución y la práctica establecida.
2. Esas memorias, recopiladas por la Oficina, serán examinadas por el Consejo de Administración.
3. Con el fin de preparar una introducción a la compilación de las memorias así establecida, que permita llamar la atención sobre los aspectos que merezcan en su caso una discusión más detallada, la Oficina podrá recurrir a un grupo de expertos nombrados con este fin por el Consejo de Administración.

4. Deberá ajustarse el procedimiento en vigor del Consejo de Administración para que los Miembros que no estén representados en el mismo puedan proporcionar, del modo más adecuado, las aclaraciones que en el curso de sus discusiones pudieren resultar necesarias o útiles para completar la información contenida en sus memorias.

III. Informe global

A. Objeto y ámbito de aplicación

1. El objeto de este informe es facilitar una imagen global y dinámica de cada una de las categorías de principios y derechos fundamentales observada en el período cuatrienal anterior, servir de base a la evaluación de la eficacia de la asistencia prestada por la Organización y establecer las prioridades para el período siguiente mediante programas de acción en materia de cooperación técnica destinados a movilizar los recursos internos y externos necesarios al respecto.
2. El informe tratará sucesivamente cada año de una de las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales.

B. Modalidades

1. El informe se elaborará bajo la responsabilidad del Director General sobre la base de informaciones oficiales o reunidas y evaluadas con arreglo a procedimientos establecidos. Respecto de los países que no han ratificado los convenios fundamentales, dichas informaciones reposarán, en particular, en el resultado del seguimiento anual antes mencionado. En el caso de los Miembros que han ratificado los convenios correspondientes, estas informaciones reposarán, en particular, en las memorias tal como han sido presentadas y tratadas en virtud del artículo 22 de la Constitución.
2. Este informe será presentado a la Conferencia como un informe del Director General para ser objeto de una discusión tripartita. La Conferencia podrá tratarlo de un modo distinto al previsto para los informes a los que se refiere el artículo 12 de su Reglamento, y podrá hacerlo en una sesión separada dedicada exclusivamente a dicho informe o de cualquier otro modo apropiado. Posteriormente, corresponderá al Consejo de Administración, en el curso de una de sus reuniones subsiguientes más próximas, sacar las conclusiones de dicho debate en lo relativo a las prioridades y a los programas de acción en materia de cooperación técnica que haya que poner en aplicación durante el período cuatrienal correspondiente.

IV. Queda entendido que:

1. El Consejo de Administración y la Conferencia deberán examinar las enmiendas que resulten necesarias a sus reglamentos respectivos para poner en ejecución las disposiciones anteriores.
2. La Conferencia deberá, llegado el momento, volver a examinar el funcionamiento del presente seguimiento habida cuenta de la experiencia adquirida, con el fin de comprobar si éste se ha ajustado convenientemente al objetivo enunciado en la Parte I.

El texto anterior es el texto de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento debi-

damente adoptada por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en el curso de su octogésima sexta reunión, celebrada en Ginebra y cuya clausura se declaró el 18 de junio de 1998.

EN FE DE LO CUAL lo hemos firmado este décimo noveno día de junio de 1998.

El Presidente de la Conferencia,
JEAN-JACQUES OECHSLIN

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo,
MICHEL HANSENNE

Anexo 2

Cuadro de ratificaciones de los Convenios de la OIT núms. 87 y 98, y memorias anuales presentadas en virtud del seguimiento de la Declaración (al 1.º de enero de 2004)

Núm. 87: Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948.

Núm. 98: Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949.

Explicación de los símbolos del cuadro

- R Convenio ratificado
– Convenio no ratificado
Sí Se ha recibido la memoria anual
No No se ha recibido la memoria anual
n/a No se aplica

Estados Miembros	Ratificaciones		Memoria anual presentada en 2004 ¹
	C. 87	C. 98	
Afganistán	–	–	No
Albania	R	R	n/a
Alemania	R	R	n/a
Angola	R	R	n/a
Antigua y Barbuda	R	R	n/a
Arabia Saudita	–	–	Sí
Argelia	R	R	n/a
Argentina	R	R	n/a
Armenia	–	R	No
Australia	R	R	n/a

Estados Miembros	Ratificaciones		Memoria anual presentada en 2004 ¹
	C. 87	C. 98	
Austria	R	R	n/a
Azerbaiyán	R	R	n/a
Bahamas	R	R	n/a
Bahrein	–	–	Sí
Bangladesh	R	R	n/a
Barbados	R	R	n/a
Belarús	R	R	n/a
Bélgica	R	R	n/a
Belice	R	R	n/a
Benin	R	R	n/a
Bolivia	R	R	n/a
Bosnia y Herzegovina	R	R	n/a
Botswana	R	R	n/a
Brasil	–	R	Sí
Bulgaria	R	R	n/a
Burkina Faso	R	R	n/a
Burundi	R	R	n/a
Cabo Verde	R	R	n/a
Camboya	R	R	n/a
Camerún	R	R	n/a
Canadá	R	–	Sí
República Centroafricana	R	R	n/a
Chad	R	R	n/a
República Checa	R	R	n/a
Chile	R	R	n/a
China	–	–	Sí
Chipre	R	R	n/a
Colombia	R	R	n/a
Comoras	R	R	n/a
Congo	R	R	n/a
República Democrática del Congo	R	R	n/a
Corea, República de	–	–	Sí
Costa Rica	R	R	n/a
Côte d'Ivoire	R	R	n/a
Croacia	R	R	n/a
Cuba	R	R	n/a
Dinamarca	R	R	n/a
Djibouti	R	R	n/a
Dominica	R	R	n/a
República Dominicana	R	R	n/a
Ecuador	R	R	n/a
Egipto	R	R	n/a
El Salvador	–	–	Sí
Emiratos Arabes Unidos	–	–	Sí

Estados Miembros	Ratificaciones		Memoria anual presentada en 2004 ¹
	C. 87	C. 98	
Eritrea	R	R	n/a
Eslovaquia	R	R	n/a
Eslovenia	R	R	n/a
España	R	R	n/a
Estados Unidos	–	–	Sí
Estonia	R	R	n/a
Etiopía	R	R	n/a
Fiji	R	R	n/a
Filipinas	R	R	n/a
Finlandia	R	R	n/a
Francia	R	R	n/a
Gabón	R	R	n/a
Gambia	R	R	n/a
Georgia	R	R	n/a
Ghana	R	R	n/a
Granada	R	R	n/a
Grecia	R	R	n/a
Guatemala	R	R	n/a
Guinea	R	R	n/a
Guinea-Bissau	–	R	No
Guinea Ecuatorial	R	R	n/a
Guyana	R	R	n/a
Haití	R	R	n/a
Honduras	R	R	n/a
Hungría	R	R	n/a
India	–	–	Sí
Indonesia	R	R	n/a
Irán, República Islámica del	–	–	Sí
Iraq	–	R	No
Irlanda	R	R	n/a
Islandia	R	R	n/a
Islas Salomón	–	–	No
Israel	R	R	n/a
Italia	R	R	n/a
Jamaica	R	R	n/a
Japón	R	R	n/a
Jordania	–	R	Sí
Kazajstán	R	R	n/a
Kenya	–	R	No
Kirguistán	R	R	n/a
Kiribati	R	R	n/a
Kuwait	R	–	Sí
República Democrática Popular Lao	–	–	No
Lesotho	R	R	n/a

Estados Miembros	Ratificaciones		Memoria anual presentada en 2004 ¹
	C. 87	C. 98	
Letonia	R	R	n/a
Líbano	–	R	Sí
Liberia	R	R	n/a
Jamahiriya Arabe Libia	R	R	n/a
Lituania	R	R	n/a
Luxemburgo	R	R	n/a
Ex República Yugoslava de Macedonia	R	R	n/a
Madagascar	R	R	n/a
Malasia	–	R	Sí
Malawi	R	R	n/a
Malí	R	R	n/a
Malta	R	R	n/a
Marruecos	–	R	Sí
Mauricio	–	R	Sí
Mauritania	R	R	n/a
México	R	–	Sí
Moldova, República de	R	R	n/a
Mongolia	R	R	n/a
Mozambique	R	R	n/a
Myanmar	R	–	Sí
Namibia	R	R	n/a
Nepal	–	R	Sí
Nicaragua	R	R	n/a
Níger	R	R	n/a
Nigeria	R	R	n/a
Noruega	R	R	n/a
Nueva Zelanda	–	R	Sí
Omán	–	–	Sí
Países Bajos	R	R	n/a
Pakistán	R	R	n/a
Panamá	R	R	n/a
Papua Nueva Guinea	R	R	n/a
Paraguay	R	R	n/a
Perú	R	R	n/a
Polonia	R	R	n/a
Portugal	R	R	n/a
Qatar	–	–	Sí
Reino Unido	R	R	n/a
Rumania	R	R	n/a
Rusia, Federación de	R	R	n/a
Rwanda	R	R	n/a
Saint Kitts y Nevis	R	R	n/a
San Marino	R	R	n/a
San Vicente y las Granadinas	R	R	n/a

Estados Miembros	Ratificaciones		Memoria anual presentada en 2004 ¹
	C. 87	C. 98	
Santa Lucía	R	R	n/a
Santo Tomé y Príncipe	R	R	n/a
Senegal	R	R	n/a
Serbia y Montenegro	R	R	n/a
Seychelles	R	R	n/a
Sierra Leona	R	R	n/a
Singapur	–	R	Sí
República Árabe Siria	R	R	n/a
Somalia	–	–	No
Sri Lanka	R	R	n/a
Sudáfrica	R	R	n/a
Sudán	–	R	Sí
Suecia	R	R	n/a
Suiza	R	R	n/a
Suriname	R	R	n/a
Swazilandia	R	R	n/a
Tailandia	–	–	Sí
Tanzanía, República Unida de	R	R	n/a
Tayikistán	R	R	n/a
Timor-Leste, República Democrática de	–	–	Nuevo Miembro
Togo	R	R	n/a
Trinidad y Tabago	R	R	n/a
Túnez	R	R	n/a
Turkmenistán	R	R	n/a
Turquía	R	R	n/a
Ucrania	R	R	n/a
Uganda	–	R	Sí
Uruguay	R	R	n/a
Uzbekistán	–	R	No
Vanuatu	–	–	Nuevo Miembro
Venezuela	R	R	n/a
Viet Nam	–	–	No
Yemen	R	R	n/a
Zambia	R	R	n/a
Zimbabwe	R	R	n/a

¹ OIT: *Examen de las memorias anuales en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo: Introducción de los Expertos Consejeros en la Declaración de la OIT a la compilación de memorias anuales*, documento del Consejo de Administración GB.289/4, 289.ª reunión, Ginebra, marzo de 2004.

Anexo 3

Convenios núms. 87 y 98

Convenio núm. 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 Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 17 de junio de 1948 en su trigésima primera reunión;

Después de haber decidido adoptar, en forma de convenio, diversas proposiciones 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 constante»;

Considerando que la Conferencia Internacional del Trabajo, en su trigésima reunión, adoptó por unanimidad los principios que deben servir de base a la reglamentación internacional, y

Considerando que la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su segundo período de sesiones, hizo suyos estos principios y solicitó de 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 siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948:

¹ Fecha de entrada en vigor: 4 de julio de 1950.

PARTE I. 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 y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

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 disolución o suspensión por vía administrativa.

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 menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía garantías prescritas por el presente Convenio.

Artículo 10

En el presente Convenio, el término «organización» significa toda organización de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores.

PARTE II. PROTECCIÓN DEL DERECHO DE SINDICACIÓN

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.

[Se omiten las Disposiciones diversas y finales.]

Convenio núm. 98

Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva²

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, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional,

adopta, con fecha primero 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:

- a) sujetar 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;
- b) despedir a un trabajador o 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. Se consideran actos de injerencia, en el sentido del presente artículo, principalmente, 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 garantizar el respeto al derecho de sindicación definido en los artículos precedentes.

² Fecha de entrada en vigor: 18 de julio de 1951.

Artículo 4

Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones 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 del artículo 19 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 concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía las garantías prescritas en este Convenio.

Artículo 6

El presente Convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado y no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto.

[Se omiten las Disposiciones finales.]