

El Comité de Libertad Sindical: impacto desde su creación

Eric GRAVEL,
Isabelle DUPLESSIS
Bernard GERNIGON

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO GINEBRA

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2001

Primera edición 2001

Segunda impresión 2002

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

OIT

El Comité de Libertad Sindical: impacto desde su creación
Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2001

ISBN 92-2-312667-3

Publicado también en francés: *Le Comité de la liberté syndicale: quel impact depuis sa création?* (ISBN 92-2-212667-X), Genève, 2001 y en inglés: *The Committee on Freedom of Association: Its impact over 50 years* (ISBN 92-2-112667-6, Geneva, 2001.

Fotografía de la cubierta: "Branche de néflier", H. Matisse, copyright © 2001, ProLitteris, 8033 Zurich.

Datos de catalogación de la OIT

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. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione. 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. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns

Impreso en Suiza

BRI/SRO

INDICE

	<i>Página</i>
Introducción	1
Parte I. El Comité de Libertad Sindical: creación y funcionamiento	5
Reseña histórica	7
Composición y procedimiento	11
Competencia	13
Examen sin participación del querellado	15
El método de las misiones en el terreno	15
Audición de las partes	17
Parte II. Análisis del impacto del Comité a partir de los casos de progreso registrados	19
Consideraciones previas	20
Derechos sindicales y libertades públicas	25
Derecho de los trabajadores y de los empleadores, sin ninguna distinción, de constituir organizaciones	32
Derecho de los trabajadores y de los empleadores de constituir organizaciones sin autorización previa	35
Derecho de los trabajadores y de los empleadores de constituir libremente las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a las mismas	39
Derecho de las organizaciones de trabajadores y de empleadores de constituir federaciones y confederaciones y de afiliarse a organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores	41
Derecho de las organizaciones de trabajadores y de empleadores de elegir libremente a los representantes y de organizar su administración	42
Derecho de huelga	44
i) Las restricciones para ciertas categorías de trabajadores y movilización en caso de huelga	45
ii) Sanciones como consecuencia del ejercicio del derecho de huelga (despidos, arrestos por hechos relacionados con una huelga)	47
Disolución y suspensión de organizaciones por vía administrativa o de decreto	49

Patrimonio sindical	51
Protección contra actos de discriminación antisindical	52
Protección contra los actos de injerencia	56
Negociación colectiva	57
Misiones de contactos directos	59
Conclusión	67
Anexos	73

INTRODUCCIÓN

Desde la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1919, las normas internacionales del trabajo han sido siempre el principal instrumento de su acción para la promoción de la justicia social. El objetivo perseguido era y sigue siendo la mejora general de la condición del hombre en el trabajo mediante la adopción de instrumentos normativos. El recurso sistemático a la adopción de instrumentos normativos con el fin de proteger los derechos del hombre, característico de la OIT, ha servido en buena medida de modelo a otras organizaciones internacionales después de la Segunda Guerra Mundial.

Pero el valor y el significado de las normas internacionales del trabajo dependen, como pasa con todas las demás normas, de su interpretación y de los efectos prácticos que pueden provocar. Desde el comienzo, la OIT ha tenido la preocupación de lograr que los instrumentos normativos adoptados fueran, en los hechos, efectivos. Esta voluntad de ponerlos en ejecución concretamente ha llevado a la aparición progresiva de diversos mecanismos de control para vigilar el efecto dado a los convenios y las recomendaciones en la práctica, una vez adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo y ratificados por los Estados.

En el plano internacional, la OIT ha sido pues pionera por partida doble¹. En primer lugar, innovó recurriendo a instrumentos normativos a fin de mejorar las condiciones sociales, los cuales, cabe subrayarlo, son elaborados por una asamblea tripartita compuesta, en pie de igualdad, por representantes gubernamentales, delegados de los empleadores y delegados de los trabajadores. En segundo lugar, la OIT ha sido una precursora al crear y desarrollar mecanismos de control minuciosos con el objetivo de dar efecto a los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, adoptados por dicha asamblea tripartita.

En general, a partir de los fundamentos enunciados en la Constitución de la Organización, los mecanismos de control de la

¹ Wilfred Jenks, *Social Justice in the Law of Nations: The ILO impact after 50 years*, University Press, London, 1970.

OIT han evolucionado poco a poco en el curso del ejercicio de las funciones que les han sido asignadas por la Conferencia Internacional del Trabajo y por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). En el ámbito de la libertad sindical, como en los demás ámbitos abarcados por las normas internacionales del trabajo, el procedimiento regular de control se cumple en dos instancias, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo².

La Comisión de Expertos fue creada en 1926 por la Conferencia Internacional del Trabajo. Celebró su primera reunión en 1927 para examinar los informes que deben ser sometidos periódicamente por los gobiernos en conformidad con los artículos 19, 22 y 35 de la Constitución de la OIT. La Comisión está compuesta por 20 juristas independientes que se reúnen una vez por año en Ginebra. En virtud de su mandato, el cometido principal de la Comisión de Expertos consiste en indicar en qué medida la situación en cada Estado está en conformidad con los convenios ratificados. Por su parte, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, órgano tripartito instituido en cada reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, considera el informe anual de la Comisión de Expertos e invita a ciertos gobiernos a dar explicaciones sobre las divergencias señaladas por los expertos y sobre las medidas tomadas o a tomar para eliminarlas. De este modo, el control ejercido inicialmente por los expertos juristas vuelve a ser ejercido por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, mediante un diálogo directo con los gobiernos, los empleadores y los trabajadores. Llegado el caso, este diálogo llega a movilizar la opinión pública internacional.

Sin por ello subestimar el impacto del procedimiento regular de control de la OIT, el presente estudio se dedicará solamente al procedimiento especial de control en materia de libertad sindical, y especialmente al Comité de Libertad Sindical. En efecto, desde 1950, la OIT ha instituido un procedimiento paralelo a los mecanismos regulares, que ha sido calificado con razón de

² Para una descripción del funcionamiento de esas dos comisiones, véase: *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, OIT, Ginebra, 1998.

«revolucionario»³, con el propósito de reforzar el control de la aplicación de las normas internacionales del trabajo. El Comité de Libertad Sindical, órgano tripartito, fue creado en 1951 a partir de una iniciativa del Consejo de Administración y se desarrolló continuamente en el transcurso de los años. Su procedimiento permite el examen de alegaciones relativas a violaciones en materia de libertad sindical presentadas por organizaciones de empleadores y de trabajadores, sin que para ello sea necesario el acuerdo del gobierno interesado.

Con el objeto de conmemorar el quincuagésimo aniversario del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, este estudio de impacto se propone demostrar sobre la base de ejemplos escogidos en los últimos 25 años cómo ha sido ejercido el control que compete realizar a este órgano. Tratará de determinar la influencia del Comité en el efecto dado a las normas y principios de la OIT en el ámbito de la libertad sindical⁴. Por ello, una primera parte será dedicada a los antecedentes históricos y al funcionamiento de este mecanismo especial de control. En la segunda parte, más empírica, se tratará de evaluar el impacto de este procedimiento mediante el análisis de los casos en los que se observan progresos durante el último cuarto de siglo, con el fin de extraer algunas enseñanzas y esperanzas para el futuro⁵.

³ N. Valticos: «Les méthodes de la protection internationale de la liberté syndical», *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 1, 1975, pág. 85.

⁴ Un primer estudio general en este ámbito sobre todas las normas y procedimientos de la OIT, y no únicamente sobre aquellas que se refieren a la libertad sindical, fue publicado en 1977 por la Oficina Internacional del Trabajo. Véase OIT, *El impacto de los convenios y las recomendaciones internacionales del trabajo*, op. cit., nota 4.

⁵ Este estudio responde a los deseos expresados por el Director General de la OIT, Sr. Juan Somavía, que deseaba que los informes de los órganos de control examinaran la situación de la aplicación de las normas en general por región o por tema. Este examen podría destacar los logros y los esfuerzos concretos realizados en diferentes regiones del mundo. Véase OIT: *Trabajo Decente*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.^a reunión, Ginebra, 1999.

PARTE I

**El Comité de Libertad Sindical:
creación y funcionamiento**

Reseña histórica

El principio de libertad sindical figura en el Preámbulo de la Constitución, tal como fue adoptada en 1919. Ese texto hace de dicho principio uno de los medios esenciales para asegurar una paz duradera en el mundo. Ese principio será por cierto retomado con fuerza en la Declaración de Filadelfia relativa a los fines y objetivos de la OIT, adoptada el 10 de mayo de 1944 y anexada a la Constitución en 1946, pues considera que la libertad de asociación es condición indispensable para un progreso sostenido. Si bien según esos textos constitucionales la libertad sindical es la condición de una paz universal duradera y de un progreso constante, ella encarna además para la OIT una exigencia fundamental habida cuenta de su naturaleza tripartita. Al garantizar la representación de los trabajadores y de los empleadores junto a la representación de los gobiernos, el principio de libertad sindical constituye una garantía para el buen funcionamiento de la OIT.

Ese principio fundamental tendrá asimismo que esperar el final de la Segunda Guerra Mundial, el año 1948 más precisamente, para que se forme a su respecto un consenso político que incorporaron en el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), los 40 Estados Miembros que componían en esa época la OIT. Al año siguiente fue adoptado un segundo instrumento fundamental relativo a los principios de la libertad sindical, es decir, el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). El principio de libertad sindical, que está también inscrito en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, ha sido adoptado por las demás organizaciones internacionales y figura hoy en todos los instrumentos principales de protección de los derechos de la persona¹.

¹ Véase en particular la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948, artículos 20 y 23; la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, adoptada en 1965 y entrada en vigor en 1969, artículo 5, e), ii); el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, adoptado en 1966 y entrado en vigor en 1976, artículo 8; y el Pacto internacional de derechos civiles y políticos, adoptado en 1966 y entrado en vigor en 1976, artículo 22, párrafo 1). Para consultar la guía que reúne esos textos véase Naciones Unidas: *Derechos humanos: recopilación de instrumentos internacionales. Volumen 1 (primera y segunda parte): instrumentos de carácter universal*, Nueva York y Ginebra, 1994.

Luego de la adopción del Convenio núm. 87, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una resolución en su 31.^a reunión de 1948 por la que invitaba al Consejo de Administración a iniciar consultas con las Naciones Unidas con el fin de introducir mejoras en los organismos internacionales existentes para lograr precisamente la salvaguarda de la libertad sindical.

Rápidamente el Consejo de Administración de la OIT observó que las disposiciones de la Constitución relativas a las memorias anuales, a las reclamaciones y las quejas (artículos 24 a 34) sólo se referían a los convenios ratificados y que, para salvaguardar verdaderamente la libertad sindical y su aplicación en la práctica, era necesario crear un mecanismo adicional que abarcara también las situaciones respecto de las cuales los convenios pertinentes no han sido ratificados. Este órgano adicional, denominado Comisión de Investigación y de Conciliación, tendrá el cometido de realizar investigaciones, con autoridad e imparcialidad, sobre cuestiones de hecho planteadas en las quejas directamente comunicadas a la OIT o remitidas para su examen por el ECOSOC.

El amplio consenso acerca de la importancia de la libertad sindical, la adopción de la Declaración de Filadelfia y los Convenios núms. 87 y 98, así como la naturaleza y el funcionamiento tripartito de los órganos plenarios de la OIT, contribuyeron activamente para que la Conferencia Internacional del Trabajo aceptara casi por unanimidad la creación de la Comisión de Investigación y de Conciliación.

Esta Comisión fue instituida finalmente en 1950, previo acuerdo entre el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) y la OIT. Como su nombre lo indica, su cometido consiste en realizar investigaciones sobre la situación sometida a su examen. Puede asimismo, de común acuerdo con el gobierno interesado, examinar una situación con miras a solucionar las dificultades por la vía del acuerdo. Puede someterse un caso a la Comisión con el consentimiento previo del gobierno interesado². No obstante, el consentimiento no es necesario si el país considerado ha ratificado los convenios pertinentes en materia de libertad sindical.

² N. Valticos: «La Comisión d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale et le mécanisme de protection internationale des droits syndicaux», *Annuaire français de droit international*, París, Centre national de la recherche scientifique, 1967, págs. 445-468.

La Comisión puede examinar también alegaciones relativas a violaciones de la libertad sindical contra Estados que no son miembros de la OIT pero que pertenecen a las Naciones Unidas. En esa hipótesis, compete al ECOSOC decidir si presenta el caso a la Comisión de Investigación y de Conciliación.

Los grupos de la Comisión encargados de examinar un caso particular están compuestos por tres expertos independientes designados por el Consejo de Administración a propuesta del Director General de la OIT. La Comisión funcionó por primera vez en 1964, más de diez años después de su creación, en un caso concerniente a Japón³. Seguidamente, trató los casos de Grecia (1965-1966)⁴, Lesotho (1973-1975), Chile (1974-1975)⁵, los Estados Unidos/Puerto Rico (1978-1981)⁶, y finalmente un caso concerniente a Sudáfrica (1991-1992)⁷. En total, la Comisión ha examinado seis casos en un período de 50 años.

Se comprende que el número de casos examinados haya sido limitado si se tiene en cuenta la natural renuencia de los Estados a dar su consentimiento para el examen de un caso que les concierne y, con mayor razón aún, cuando no han ratificado formalmente los convenios que protegen la libertad sindical. Sin embargo, una vez que el procedimiento fue iniciado y experimentado por Japón, las vacilaciones del comienzo que habían provocado la inactividad de la Comisión durante muchos años, desaparecieron en cierta medida. En efecto, apenas terminado el caso de Japón se inició el caso de Grecia con el acuerdo de ese país que, sea dicho de paso, había ratificado los Convenios núms. 87 y 98.

Fuera de los reparos que suele provocar la instauración de nuevos procedimientos, ¿cómo puede explicarse la poca utilización de la Comisión que no examinó más que seis casos en un período de 50 años? En primer lugar, tratándose de violaciones de los convenios sobre la libertad sindical en el caso de los países que

³ OIT: *Boletín Oficial* (Ginebra), suplemento especial, vol. XLIX, núm. 1, enero de 1966.

⁴ OIT: *Boletín Oficial* (Ginebra), suplemento especial, vol. XLIX, núm. 3, julio de 1966.

⁵ OIT: *La situación sindical en Chile*, informe de la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical (Ginebra, 1975); 197.º informe del Comité de Libertad Sindical, caso núm. 823, OIT: *Boletín Oficial* (Ginebra), vol. LXII, 1979, Serie B, núm. 3, párrafos 362-432 y anexo, págs. 88-117.

⁶ OIT: *Boletín Oficial* (Ginebra), vol. LXLI, 1978, Serie B, núm. 2, párrafos 20-25; el informe de la Comisión ha sido sometido al Consejo de Administración en su 218.ª reunión, documento GB.218/7/2.

⁷ OIT: *Boletín Oficial* (Ginebra), suplemento especial, vol. LXXV, 1992, Serie B.

los hayan ratificado, se ha recurrido a menudo al procedimiento del artículo 26 de la Constitución de la OIT, que prevé la posibilidad de nombrar una comisión de encuesta⁸. Se explica la utilización frecuente de este procedimiento de queja respecto de la aplicación de un convenio porque puede ser iniciado sin el consentimiento del Estado contra el cual se presenta la queja⁹. Además, el número considerable de ratificaciones de los convenios considerados fundamentales en materia de libertad sindical explica el recurso repetido al artículo 26 y, consecuentemente, la escasa utilización de la Comisión de Investigación y de Conciliación. En términos más pragmáticos, los costos elevados que supone el nombramiento de una Comisión de Investigación y de Conciliación restringen el recurso a esta instancia.

Por su lado, el Comité de Libertad Sindical fue creado en 1951 en tanto que órgano tripartito del Consejo de Administración de la OIT. Al principio, se lo instituyó para que procediera al examen preliminar de las alegaciones relativas a violaciones de la libertad sindical. Este examen debía permitir seguidamente determinar si las alegaciones consideradas merecían ser estudiadas con más profundidad y, de ser procedente, que se refiriera el caso a la Comisión de Investigación y de Conciliación.

Como esta última fue poco utilizada por las razones que se acaban de mencionar, el Comité no quedó confinado a ese papel y pronto tuvo que proceder al examen de fondo de las quejas. Por no ser en sus orígenes más que una etapa preliminar dentro del funcionamiento interno de la OIT, no fue concebido según el modelo de la Comisión de Investigación y de Conciliación, es decir que no necesitaba el consentimiento previo del Estado para proceder al examen de las alegaciones, en el caso de no haber sido ratificados los convenios relativos a la libertad sindical¹⁰. Esta parti-

⁸ B. Gernigon: «La protection de la liberté syndicale par l'OIT: une expérience de cinquante ans», texto inédito.

⁹ El procedimiento de queja respecto de la aplicación o la ejecución de un convenio ratificado puede ser iniciado por un Estado Miembro contra otro Estado Miembro en relación con un convenio que ambos han ratificado. El Consejo de Administración puede seguir el mismo procedimiento de oficio o en virtud de una queja presentada por un delegado de la Conferencia Internacional del Trabajo.

¹⁰ El Comité de Libertad Sindical fue impugnado, en el caso núm. 102 relativo a la Unión Sudafricana, sobre la base de la misma objeción constitucional que este país había planteado contra la creación de la Comisión de Investigación y de Conciliación, objeción que fuera rechazada por gran mayoría. En esa oportunidad, el Comité retomó la mayor parte de la argumentación presen-

Pasa note 10 a la página 11

cularidad fue conservada incluso después de que fueran adaptadas sus funciones y tener que examinar el fondo de las alegaciones que recibe. En los hechos, se convirtió en el órgano principal encargado de examinar las quejas en materia de libertad sindical¹¹. A la fecha, ha examinado casi 2.300 quejas desde su creación¹².

La composición tripartita del Comité también se explica por su origen. Destinado a ser un órgano encargado del examen preliminar de los asuntos de su competencia, se consideró entonces que esa forma de representación garantizaría un mejor equilibrio en el examen de las quejas y, por tanto, una mayor aceptación de las recomendaciones del Comité. Este equilibrio está más afianzado por la práctica del Comité tendiente a adoptar las recomendaciones por consenso.

Composición y procedimiento

El Comité nombrado por el Consejo de Administración entre sus miembros se compone de nueve miembros titulares provenientes en forma equitativa de los Grupos Gubernamental, Empleador y Trabajador. Se reúne tres veces por año y es presidido, desde 1978, por una personalidad independiente, a saber, una persona que no es miembro del Consejo de Administración. Procede al examen de los casos que le son sometidos principalmente sobre la base de pruebas documentales. Las quejas son transmitidas al gobierno interesado y se las examina al mismo tiempo que los comentarios contenidos en la respuesta del gobierno. Ningún representante o nacional del Estado interesado, ni ninguna persona que tenga un cargo oficial en la organización internacional de

Viene note 10 de la página 10

tada a la Conferencia Internacional del Trabajo: si los objetivos de la Organización no pueden ser impuestos a los Estados que no han ratificado convenios, es posible promover la realización de esos objetivos institucionales por otros medios. Este argumento se funda además en la Declaración de Filadelfia relativa a los fines y objetivos de la OIT que coloca la libertad de asociación entre los principios fundamentales de la Organización (artículo 1), así como en la Constitución de la OIT que obliga a todos los Miembros a conformarse a esos principios (artículo 1, párrafo 1).

¹¹ Véase Wilfred Jenks: «The International Protection of Freedom of Association for Trade Union Purposes», en *Reccueil des cours de l'Académie de droit international*, Leyde, A.W. Sijthoff, 1995, págs. 7-115, e idem «The International Protection of Trade Union Rights», en Eval Luard (dir), *The International Protection of Human Rights*, Londres, Thames & Hudson, 1967, págs. 210-247.

¹² La repartición geográfica de las quejas examinadas por el Comité desde 1952 es la siguiente: aproximadamente 48 por ciento provienen de América Central y del Sur, 21 por ciento de Europa, 14 por ciento de África, 12 por ciento de Asia y 5 por ciento de América del Norte (ver anexo 1 y 2).

empleadores o de trabajadores que presentó la queja puede participar en las labores del Comité o estar presente cuando éste examina el caso.

El Comité intenta idealmente llegar a una decisión unánime. A la fecha, el resultado es por sí solo notable, ha conseguido adoptar todas sus recomendaciones por consenso. Esta metodología da más peso a las decisiones del Comité preservando un delicado equilibrio entre los intereses de los miembros gubernamentales, empleadores y trabajadores, lo que seguidamente puede facilitar los acuerdos en el plenario del Consejo de Administración de la OIT.

En sus primeros años de funcionamiento, el Comité, aprovechando informaciones comunicadas por los propios gobiernos interesados u obtenidas en otras fuentes, preparó en varias ocasiones, un breve balance del efecto dado en ciertos países a las recomendaciones del Consejo de Administración. Con el objeto de reforzar sus procedimientos y evaluar mejor los casos de progreso, el Comité consideró durante su sesión de noviembre de 1971 que sería muy indicado tomar medidas más sistemáticas al respecto. En consecuencia, desde 1972, en la mayoría de los casos en los que sugiere al Consejo de Administración que se formulen recomendaciones a un gobierno, el Comité añade a sus conclusiones relativas a casos de ese tipo un párrafo por el que invita al gobierno interesado a informar, después de un plazo razonable, vistas las circunstancias de cada asunto, sobre el efecto dado a las recomendaciones que le fueron hechas.

Con el objetivo más general de realizar un mejor control en materia de libertad sindical, el Comité hace también la distinción entre los casos que se refieren a convenios ratificados y los que se refieren a convenios no ratificados. En efecto, el objetivo de todo el procedimiento instituido por la OIT es el respeto de las libertades sindicales tanto de derecho como de hecho. Idealmente, dicho objetivo requiere un sistema para remitir o referir cada asunto a los diferentes mecanismos de control en función de sus competencias respectivas. Por ello, en los casos en los que se trata de países que han ratificado uno o varios convenios sobre libertad sindical, el examen del efecto dado a las recomendaciones del Consejo que concierne los aspectos puramente legislativos de un caso – será habitualmente remitido a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. En el caso en el que el país en

cuestión no haya ratificado los convenios, el caso puede ser objeto de un seguimiento periódico, si el Comité encarga al Director General que señale la cuestión al gobierno. Asimismo, el Comité puede hacer el balance de la cuestión con la frecuencia que considere apropiada.

Por último, apartándose ostensiblemente de un procedimiento judicial de confrontación, el Comité ha puesto de manifiesto que su función es garantizar y promover el derecho de asociación de los trabajadores y de los empleadores. Por consiguiente, esa función no implica la acusación de los gobiernos ni tampoco su condena.

Competencia

En un cierto número de casos, el Comité ha recordado los principios establecidos en su primer informe [párrafo 29] respecto del examen de las quejas de carácter político. Aun cuando el caso sea de origen político o presente aspectos políticos, debe ser examinado por el Comité si plantea cuestiones relativas al ejercicio de los derechos sindicales. Corresponde al Comité tomar una decisión sobre la cuestión, así como también le corresponde determinar sobre la base de las informaciones de que dispone si una queja es de la competencia del derecho penal o del ejercicio de los derechos sindicales.

Del mismo modo, el Comité no tiene obligación de respetar las definiciones nacionales y goza de entera libertad para decidir si una organización puede ser considerada como una organización profesional en conformidad con la Constitución de la OIT. Puede también recibir quejas de organizaciones disueltas, clandestinas o exiliadas. A este respecto, el Comité recibió y aceptó examinar quejas presentadas por la UGT de España bajo el régimen franquista¹³, de Solidarność de Polonia¹⁴ y, más recientemente de la Confederación de Sindicatos de Corea (KCTU)¹⁵, o del SBSI de Indonesia¹⁶.

¹³ Véase más adelante la sección de los casos de progresos observados en el punto referente a los derechos sindicales y las libertades públicas.

¹⁴ Véase más adelante, en la segunda parte de este estudio, la sección de los casos en los que se han observado progresos después de una misión de contactos directos.

¹⁵ Casos núms. 1629 y 1865.

¹⁶ Caso núm. 1773.

El Comité mantiene su objetivo de protección de las organizaciones querellantes cuando recibe una solicitud de retiro de la queja proveniente de una organización profesional. Esa solicitud, si bien es un elemento que debe tener en cuenta, no constituye por sí misma un motivo para que el Comité considere automáticamente que el asunto ha dejado de ser de su competencia¹⁷. Una vez más, el Comité considera que sólo él tiene competencia para evaluar las razones comunicadas por la organización en cuestión evitando así la situación en que esta última actúa impulsada por una influencia indebida o la presión del gobierno. Por ejemplo, en un caso reciente relativo a México¹⁸, el Comité recibió una comunicación de la organización de trabajadores que expresaba el deseo de retirar su queja. El Comité reservó su decisión hasta la recepción de informaciones precisas sobre los motivos del retiro, para poder determinar, en conformidad con su procedimiento, que la decisión del retiro de la queja había sido tomada con toda independencia por la organización querellante.

A diferencia de muchos otros organismos internacionales, la competencia del Comité no depende del agotamiento previo de todos los recursos de las jurisdicciones nacionales. La existencia de una vía de recurso nacional constituye con todo un elemento que el Comité debe tener en cuenta, pero esta consideración no impide la iniciación de un recurso ante el Comité¹⁹. Por ejemplo éste puede diferir el examen de un asunto durante un tiempo razonable, es decir un período que no se asemeje a una medida dilatoria, a la espera de conocer la decisión tomada en el juicio nacional. Se trata pues, a lo sumo, de recopilar todas las informaciones pertinentes y de colaborar con los sistemas judiciales nacionales con el propósito de tomar una decisión mejor fundada. Pero el hecho de tener en cuenta en ciertos casos procedimientos judiciales nacionales no tuvo como consecuencia un retraso en el procedimiento del Comité. En efecto, la duración media de examen de un caso por el Comité, desde la fecha de presentación de la queja hasta la

¹⁷ Sobre este punto, véase el 12.º informe, caso núm. 66 (Grecia), párrafo 157; y el 34.º informe, caso núm. 130 (Suiza), párrafo 24.

¹⁸ Caso núm. 2039.

¹⁹ Para una guía práctica sobre los mecanismos de control y, en particular, sobre la apertura de un recurso y el procedimiento que debe seguirse ante el Comité de Libertad Sindical, véase David Tajzman y Karen Curtis: *Freedom of association: A user's guide*, ILO Publications, Geneva, 2000.

adopción de las recomendaciones del Comité, es de aproximadamente 10 meses²⁰.

Asimismo, se otorgó al Comité amplia competencia en los asuntos atinentes a la protección de la libertad sindical. Progresivamente, el Comité ha deslindado lo que esta protección comprende y lo que excluye, y ulteriormente se ha ceñido a las reglas que estableció. Por ejemplo, ante alegaciones precisas y detalladas referentes a un proyecto de ley, por tanto a un texto que no tiene fuerza de ley, el Comité decidió que este solo hecho no bastaba para impedirle examinar el fondo del asunto. Por el contrario, el Comité estimó que era oportuno que el gobierno tomara conocimiento de su parecer a fin de que procediera, de ser el caso, a introducir las modificaciones necesarias al proyecto de ley. **Esta última consideración muestra a las claras el carácter constructivo y no represivo del proceder del Comité de Libertad Sindical, que presta asesoramiento a los Estados que tratan de poner su legislación nacional en armonía con los principios en materia de libertad sindical. Dado que la delimitación de su competencia es de su exclusiva incumbencia, las críticas referentes a una motivación política subyacente han sido dejadas de lado y así, poco a poco, se elevó al Comité al rango de mecanismo que podríamos denominar cuasijudicial.**

Examen sin participación del querellado

Si un gobierno no presenta sus comentarios a las alegaciones de la parte querellante que le han sido transmitidas, o las informaciones complementarias solicitadas por el Comité, el Comité puede dirigirle un llamamiento urgente para que lo haga. En el supuesto de que el gobierno no conteste este llamamiento urgente, el Comité puede entonces proceder al examen del caso sin la participación del querellado.

En la realidad, sin embargo, la gran mayoría de los gobiernos comunican sus comentarios y las informaciones complementarias solicitadas.

²⁰ Ver anexo III

El método de las misiones en el terreno

Con cierta frecuencia, representantes de la OIT viajan al país interesado para obtener informaciones suplementarias sobre los elementos de la queja y para discutir los problemas de viva voz con el gobierno y las demás partes interesadas. El método de los contactos directos, que en un comienzo permitía proceder a un examen más detallado de las cuestiones planteadas en ocasión del control regular de la aplicación de los convenios, ha sido utilizado también a partir de 1971 en el caso de los procedimientos especiales en materia de libertad sindical.

Esta fórmula ha sido utilizada desde entonces en cerca de 50 países²¹, y el Comité de Libertad Sindical participó activamente en el desarrollo del método y de las reglas que son aplicables²². Puede utilizarse en diferentes etapas del procedimiento, durante el examen del caso o aun después de las recomendaciones finales, pero únicamente a invitación o con el consentimiento del gobierno interesado. Este método de contactos directos ha sido utilizado muchas veces también antes o en lugar del procedimiento previsto en el artículo 26 de la Constitución que prevé la posibilidad de creación de una comisión de encuesta por el Consejo de Administración de la OIT. La transformación del procedimiento previsto en el artículo 26, en una misión de contactos directos que procede a reunir informaciones suplementarias por medio del diálogo con todas las partes interesadas se produjo en relación con asuntos que

²¹ A la fecha, cerca de 80 misiones de contactos directos o de carácter semejante han sido realizadas en el ámbito de la libertad sindical por funcionarios de la OIT o personas independientes. Se han observado varios casos de progresos en relación con quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical, después de esas misiones. En particular en los siguientes países: Argentina (caso núm. 1551), Australia (caso núm. 1774), Bolivia (caso núm. 814), Burkina Faso (caso núm. 1266), República Centroafricana (caso núm. 1040), República de Corea (caso núm. 1865), Costa Rica (caso núm. 1483), Côte d'Ivoire (caso núm. 1594), El Salvador (caso núm. 1524), Estonia (caso núm. 2011), Etiopía (caso núm. 887), Guatemala (caso núm. 1970), Indonesia (caso núm. 1773), Polonia (caso núm. 909) Rumania (caso núm. 1492), Swazilandia (casos núms. 1884 y 2019), Túnez (caso núm. 899), Turquía (casos núms. 997, 999 y 1029) y Uruguay (caso núm. 763). Ver al respecto, en la última parte de este trabajo, los desarrollos observados sobre ciertos casos de progreso observados como consecuencia de las decisiones.

²² Para tener una idea de esas reglas véase el 127.º informe del Comité de Libertad Sindical, *Boletín Oficial* (Ginebra), suplemento especial, vol. LV, 1972, párrafos 20-21; el 164.º informe del Comité de Libertad Sindical, *Boletín Oficial*, Serie B, vol. LX, núm. 2, párrafo 27; el 193.º informe del Comité de Libertad Sindical, *Boletín Oficial*, Serie B, vol. LXII, núm. 1, 1979, párrafos 26-29. Véase asimismo los artículos sobre esta cuestión de N. Valticos, «Une nouvelle forme d'action internationale: les 'contacts directs' de l'OIT en matière d'application de conventions et de liberté syndicales», *Annuaire français de droit international*, Centre national de la recherche scientifique, vol. XXVII, 1981, págs. 477-489, y G. von Potobsky: «Las visitas sobre el terreno: importante engranaje del mecanismo de control de la OIT», *Revista internacional del trabajo*, vol. 100 (1981), núm. 4, págs. 501-516.

implicaron, por ejemplo, a la Argentina, Bolivia, Côte d'Ivoire, Nicaragua, el Uruguay y, más recientemente, con asuntos concernientes a Nigeria y Colombia.

Se produjo otra innovación al crearse una misión tripartita de alto nivel compuesta por representantes de los empleadores, los trabajadores y los gobiernos. Esta misión viajó en 1998 a la República de Corea previo acuerdo del Gobierno en ocasión del examen de un caso de alegaciones relativas principalmente a arrestos, detención de dirigentes sindicales y de trabajadores, y denegación del registro de nuevas organizaciones de trabajadores²³.

Audición de las partes

Si bien el Comité procede al examen de fondo de las alegaciones basándose en pruebas documentales, según las circunstancias del caso puede oír a las partes con objeto de obtener informaciones más completas. La audición procede cuando las declaraciones de las partes son totalmente contradictorias, con el fin de que el intercambio de pareceres permita apreciar la posibilidad de una solución o una conciliación a la luz de los principios de la libertad sindical. También procede en los casos en que, por plantear dificultades especiales, el Comité considera indicado tener discusiones directas con el gobierno interesado.

²³ Caso núm. 1865.

PARTE II

**Análisis del impacto del Comité
a partir de los casos
de progreso registrados**

Consideraciones previas

Al describir la trayectoria y el funcionamiento del Comité de Libertad Sindical, la primera parte de este estudio ha definido los principales parámetros de su acción. Esos parámetros permiten ahora explicar los éxitos obtenidos por el Comité desde su creación. En primer lugar, los éxitos nacen de la estructura tripartita de la OIT y su misión general que tiene por objetivo el cumplimiento efectivo de las normas internacionales del trabajo.

En segundo lugar, el impacto del Comité se mide por la reputación que ha ganado a lo largo de los años, la que a su vez proviene del desarrollo y fortalecimiento que las reglas de procedimiento aportaron a este órgano de control. **Al enmarcar la intervención del Comité dentro de principios jurídicos, el procedimiento lo ha alejado de un proceso de decisión estrictamente político y de la apariencia de arbitrariedad que suele atribuírsele. Paralelamente a este procedimiento, el Comité ha elaborado un conjunto importante de principios en materia de libertad sindical¹. Asumió también una función preventiva. En todo momento los Estados pueden referirse a los principios desarrollados por el Comité en materia de libertad sindical a fin de modificar o abrogar una disposición legislativa, o resolver una situación de hecho contraria a esos principios. Esa función preventiva explica también en gran parte la fama del Comité y el impacto de sus recomendaciones.**

Por último, y esta consideración no es desdeñable, la eficacia de la acción de la OIT en el ámbito de la libertad sindical, y en particular la del Comité de Libertad Sindical, depende de un conjunto de factores que es imposible controlar directamente, a saber, el tipo de problemas planteados, las relaciones de poder, el régimen político y la situación económica del Estado interesado.

Concretamente, el impacto puede apreciarse a partir de casos de progreso registrados desde hace 30 años, dado que el Comité

¹ Ver OIT: «La libertad sindical». Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, cuarta edición, 1996.

comenzó a clasificarlos sistemáticamente a partir de 1971². Un caso de progreso es aquél en el que como consecuencia de la presentación de una queja ante el Comité y de las recomendaciones formuladas por éste, se produce un cambio de legislación o una modificación de la práctica en el país interesado, con el objeto de que la legislación o la práctica, o ambas si acaso, estén más conformes con los principios de libertad sindical desarrollados en la OIT.

El Comité de Libertad Sindical contribuyó en muchas oportunidades a la derogación o a la interrupción de la aplicación de medidas que impedían el libre ejercicio del derecho sindical. En circunstancias como esas fue notificado de la liberación de sindicalistas encarcelados; de medidas tales como el reintegro de trabajadores despedidos en ocasión de un conflicto colectivo de trabajo; del cese de la intervención del Ministerio de Trabajo en los asuntos de una central sindical nacional; del otorgamiento de la personería jurídica a diversas organizaciones o confederaciones sindicales; de la adopción de una nueva legislación que prescribe el reconocimiento de las organizaciones representativas a los fines de la negociación colectiva; o también de la formulación, como resultado de una encuesta pública, de una recomendación relativa a la adopción de modificaciones legislativas con el fin de que los agentes de la función pública puedan recurrir a los mecanismos de arbitraje. La segunda parte de este estudio será dedicada al análisis temático de los casos de progreso recopilados por el Comité.

Desde hace 30 años, el Comité de Libertad Sindical ha observado una evolución positiva considerable en materia de derechos sindicales. Por cierto, no por ello se deben pasar por alto las graves dificultades que persisten en numerosos países en lo que concierne a los derechos fundamentales garantizados por los Convenios núms. 87 y 98. A la inversa, si se considerara que esos problemas son generales o que la situación de la libertad se agrava se estaría subestimando el hecho de que desde que se ha reforzado el procedimiento de seguimiento de las recomendaciones del Comité en 1971, los casos de progreso registrados aumentan constantemente³. El

² Para un estudio más general de la influencia del mecanismo de protección de los derechos sindicales de la OIT durante los 20 primeros años de existencia del Comité de Libertad Sindical, véase E.B. Hass: *Human Rights and International Action: the Case of Freedom of Association*, Stanford, California, University Press, 1970; el enfoque adoptado en ese estudio fue comentado en la *Revista Internacional del Trabajo*, enero de 1972, págs. 95-96.

³ Véase anexo 2, cuadro de los casos de progreso del Comité de Libertad Sindical.

aumento observado en el curso de los años setenta prosiguió en el decenio siguiente y se volvió más rápido aún en el decenio de 1990. En efecto, sólo en 1996, se registraron más casos de progreso que en todo el período 1971-1977. Además, el Comité ha registrado más de 20 casos de progreso sólo en el curso de 1999 y 2000.

Es cierto que el aumento resulta también en parte del hecho que los gobiernos se encuentran probablemente mejor dispuestos a informar al Comité del efecto dado a sus recomendaciones. En todo caso, cada vez más les desagrade que sus transgresiones y el incumplimiento de sus obligaciones internacionales sean ventiladas públicamente sobre todo en una época en que los nuevos medios de comunicación permiten que la información circule más rápidamente que nunca. Sin embargo, el aumento tiende a demostrar que a pesar de la persistencia de problemas en ciertas regiones del mundo, el impacto de las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical no sólo es innegable sino que se ha acrecentado aún más durante los últimos decenios. En efecto, cabe observar que un número considerable de cuestiones atinentes al respeto de los Convenios núms. 87 y 98 habían sido objeto de recomendaciones por el Comité durante muchos años, han sido solucionadas o están en vía de serlo.

Conviene igualmente subrayar que el Comité sólo puede registrar los casos de progreso si los gobiernos interesados o los querellantes le facilitan la información pertinente. Si los casos de progreso son en ciertos casos muy significativos, cabe advertir que la importancia de los progresos realizados varía de un caso a otro. La adopción de medidas que se aplican particularmente a un caso específico no supone la resolución de todos los problemas existentes en todos los casos.

Si en primer lugar se procede a un análisis de esos casos de progreso desde un punto de vista geopolítico, se verifica que en un período de 25 años, más de 60 países de cinco continentes han, en uno u otro momento, han tomado medidas como consecuencia de las recomendaciones del Comité o lo han informado sobre hechos positivos ocurridos en el ámbito de la libertad sindical, concernientes a las quejas examinadas por el Comité. De los casos clasificados hasta 1997, 37 por ciento provenían de América Latina, 23 por ciento de Europa, 17 por ciento de África, 15 por ciento de Asia, 5 por ciento de América del Norte y 3 por ciento de Oceanía.

Ahora bien, ¿puede el impacto del Comité medirse únicamente a partir de una adición de casos de progreso, de cifras y de porcentajes brutos como los que se acaban de mencionar? Evidentemente, esas cifras por sí solas sólo pueden dar cuenta del papel desempeñado por el Comité de Libertad Sindical de un punto de vista meramente estadístico y general. En verdad, ese punto de vista es necesariamente limitado. No obstante, tiene el mérito de subrayar claramente los progresos realizados en el ámbito de la libertad sindical en todas las regiones del mundo.

Una vez aceptado el valor indicativo de las cifras, ¿cómo puede establecerse una relación de causalidad entre las recomendaciones del Comité y las medidas favorables a la libertad sindical adoptadas por un gobierno? Dicho de otro modo, ¿puede atribuirse un caso de progreso directamente a la actividad y a las recomendaciones del Comité? ¿No será el fruto de una simple coincidencia o de otras consideraciones tenidas en cuenta por el gobierno interesado?

En muchos casos, pudo determinarse fácilmente la relación de causalidad entre las recomendaciones del Comité y el efecto dado a éstas por los gobiernos. Los gobiernos precisan incluso algunas veces, y de manera explícita, que han tomado ciertas medidas a consecuencia de las recomendaciones del Comité.

No obstante, la relación de causalidad es más difícil de establecer en los casos en los que las recomendaciones del Comité no han tenido efecto inmediato, ya que una queja puede ser objeto de seguimiento por el Comité durante varios años. De todos modos, es posible sostener, aun en tal caso, que los cambios efectuados por el Estado interesado se produjeron gracias a la vigilancia y a la persistencia del control ejercido por el Comité durante todos esos años.

Otra manifestación de la eficacia del control establecido por el Comité de Libertad Sindical es el retiro de las quejas. En efecto, en varios asuntos, por ejemplo, en los casos núms. 1881 (Argentina), 1990 (México) y 2026 (Estados Unidos), como consecuencia de una negociación entre las partes interesadas, la parte querellante ha informado al Comité que se había llegado a un acuerdo satisfactorio. Por el solo hecho de poner a las partes en el terreno de la negociación, antes de ser pronunciadas las recomendaciones formales del Comité, se ofrece a las partes otra forma de mecanismo de solución pacífica del conflicto. Si bien las recomendaciones del

Comité no son de ejecución obligatoria, como lo serían en el derecho positivo, la lógica de la negociación las hace por así decirlo obligatorias para las partes interesadas. Las reglas procedimentales del Comité postulan el diálogo y le sirven de marco lo que evidentemente no podía producirse por sí solo.

En suma, si bien los progresos en el ámbito de la libertad sindical no pueden ser todos directamente atribuidos a la influencia del Comité, es con todo razonable sostener que los Estados no son nada indiferentes a las presiones de un órgano de control que actúa en el marco de una organización internacional.

Ahora bien, ¿cuáles son los principios fundamentales desarrollados en materia de libertad sindical durante estos últimos años por el Comité de Libertad Sindical? ¿Cómo han sido aplicados en los diferentes casos estudiados, y en qué medida puede considerarse que éstos son casos de progreso? Para contestar estas preguntas, se presentarán en grupos temáticos los principios y una selección de ejemplos que ilustran los casos de progreso. Los ejemplos que figuran a continuación han sido elegidos de manera que representen los casos de progreso registrados en diversas regiones del mundo. No pretenden, claro está, ser de manera alguna exhaustivos.

Derechos sindicales y libertades públicas

El Comité ha elaborado un cierto número de principios relativos a los derechos sindicales y a las libertades públicas. Ha subrayado así, en numerosas ocasiones, que hay una relación estrecha entre la existencia de un movimiento sindical libre e independiente y el respeto de los derechos humanos fundamentales [*Recopilación*, párrafo 35]⁴. Este vínculo ha sido expresamente establecido en 1970 en la resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 54.^a reunión.

Además, el Comité añadió que los derechos sindicales, como los demás derechos humanos fundamentales, deben respetarse con independencia del nivel de desarrollo del país de que

⁴ Todas las informaciones a continuación que mencionan entre corchetes la recopilación o párrafos de ésta se refieren invariablemente a la Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, *op. cit.*, nota 1 de la Parte 2.

se trate [*Recopilación*, párrafo 41]. Asimismo, estimó que «los derechos de las organizaciones de trabajadores y de empleadores sólo pueden ejercerse en un clima desprovisto de violencia, de presiones o de amenazas de toda índole contra los dirigentes y afiliados de tales organizaciones, e incumbe a los gobiernos garantizar el respeto de este principio» [*Recopilación*, párrafo 47].

Indudablemente, un país convulsionado por un conflicto civil no puede garantizar de manera adecuada un ambiente favorable para la libertad sindical y el Comité ha tenido ante sí a menudo quejas originadas en ese contexto. En tales circunstancias, los casos de progreso pueden necesitar más tiempo para concretarse, pues exigen cambios políticos profundos dentro del país en cuestión. No obstante, por medio de un control continuo unido a la acción de los mecanismos de control regulares y de otros organismos internacionales, el Comité de Libertad Sindical ha seguramente inspirado y alentado cambios que son consecuencia de la evolución política en varios países.

Paralelamente, «si bien el hecho de tener un mandato sindical no confiere a su titular una inmunidad que le permita transgredir las disposiciones legales en vigor, éstas a su vez no deben menoscabar las garantías básicas en materia de libertad sindical, ni sancionar actividades que conforme a los principios generalmente reconocidos en la materia deberían ser consideradas como actividades sindicales lícitas» [*Recopilación*, párrafo 42]. En términos más específicos, las personas que ejercen funciones sindicales no pueden por ello pretender a la inmunidad respecto de las leyes penales ordinarias. Inversamente, las actividades sindicales no deberían servir de pretexto a las autoridades públicas para arrestar o detener a sindicalistas [*Recopilación*, párrafo 83]. Este último principio, que coincide con la noción de discriminación antisindical, protege a los sindicalistas de manera más general contra todas las formas de hostigamiento que puedan sufrir por motivo de su afiliación o de sus actividades sindicales legítimas.

El Comité se ha esforzado en hacer explícita la relación entre el respeto de los derechos sindicales y las reglas del Estado de derecho, especialmente en cuanto concierne a la administración de la justicia y las garantías judiciales de que deberían gozar los sindicalistas. En particular, sostuvo la necesidad de una investigación judicial realizada con diligencia en el caso de

alegaciones de conductas delictivas de parte de sindicalistas o «cuando se han producido ataques a la integridad física o moral, el Comité ha considerado que la realización de una investigación judicial independiente debería efectuarse sin dilación, ya que constituye un método especialmente apropiado para esclarecer plenamente los hechos, determinar las responsabilidades, sancionar a los culpables y prevenir la repetición de tales actos» [Recopilación, párrafo 53].

Al igual que las demás personas, los sindicalistas deben tener derecho a un proceso judicial regular, lo cual supone que sean informados de las acusaciones que se les imputan, que dispongan de tiempo para preparar su defensa completa y que puedan tener el derecho de comunicarse libremente con el abogado que elijan [Recopilación, párrafo 102]. Además, el Comité especificó que las situaciones de impunidad agravan el clima de violencia lo que es perjudicial para el ejercicio de las actividades sindicales [Recopilación, párrafo 55] y que «la demora en la aplicación de la justicia equivale a la denegación de esta última» [Recopilación, párrafo 56].

En los casos que implican arresto, detención o condena, el Comité recordó que la presunción de inocencia se aplica también a los sindicalistas y efectuó una cierta inversión de la carga de la prueba al reafirmar «que correspondía al gobierno demostrar que las medidas adoptadas por él no tenían su origen en las actividades sindicales de aquel a quien se aplicaban» [Recopilación, párrafo 65].

Los sindicalistas deben también gozar de otros derechos enunciados en su mayoría en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Evidentemente esos derechos, como el derecho de reunión y manifestación o la libertad de opinión y de expresión, pueden ser sujetos a limitaciones razonables impuestas en un Estado de derecho.

El Comité de Libertad Sindical enfrenta todavía hoy problemas derivados de la violación de las libertades públicas. En los casos más graves de violación de esas libertades, y, en particular, de las libertades sindicales, el Comité se esfuerza por obtener la liberación de los sindicalistas detenidos. Como en los casos que exigen cambios políticos importantes en los Estados interesados, la vigilancia constante del Comité de Libertad Sindical coordinada con la de otras organizaciones de protección internacional de los derechos humanos, da

valioso apoyo a las personas detenidas. Son muchos los casos de progreso registrados hasta la fecha donde consta la liberación de sindicalistas detenidos en un gran número de países⁵.

Los casos de progreso más notables se refieren a situaciones de arrestos masivos bajo regímenes poco dispuestos, en el momento del examen de la queja por el Comité, a respetar las libertades públicas. La Argentina, Bangladesh, Bolivia, Chile, la República de Corea, España, El Salvador, Grecia, Guatemala, Indonesia, Nicaragua, Paraguay, Polonia, Portugal, Túnez, Turquía y Uruguay, entre otros, han planteado en momentos diversos problemas de ese orden. Asimismo, las sucesivas olas de liberación masiva de presos clasificadas como casos de progreso por el Comité no siempre significan el final de un régimen político que atenta contra las libertades públicas y las libertades sindicales. A veces, sólo se trata de treguas momentáneas tras las cuales se producen nuevas redadas de arrestos masivos.

Para no tomar más que un ejemplo en esta lista no exhaustiva, entre 1973 y 1976 el Comité tuvo varias veces ante sí quejas contra el Gobierno de España⁶. En tales casos, deploró el arresto y la detención por las autoridades franquistas de dirigentes sindicales y de trabajadores por motivo de sus actividades sindicales. Sólo después de la instauración de un régimen democrático fueron liberadas las personas mencionadas en los diferentes casos, en virtud de un decreto de indulto de noviembre de 1975. Este ejemplo muestra que los casos de progreso registrados como tales por el Comité exigían fundamentalmente un cambio radical del régimen político español.

Las liberaciones pueden producirse muy rápidamente en ciertos casos, mientras que en otros, el Comité debe perseverar

⁵ Según las cifras recientes compiladas por el Servicio de Libertad Sindical, más de 2.000 sindicalistas de 40 países habrían sido liberados como resultado de las recomendaciones del Comité (esta cifra no incluye, sin embargo, el caso de la República de Corea, en donde varios miles de sindicalistas detenidos desde 1991 habrían recobrado la libertad). Además, según un estudio realizado en 1982, en el período que va desde 1978 hasta la publicación del estudio, más de 500 sindicalistas habían efectivamente recobrado la libertad como consecuencia de la intervención del Comité. Véase A.J. Pouyat, «Las normas y los procedimientos en materia de libertad sindical: un balance», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 121, núm. 3, 1982, págs. 325 a 341.

⁶ Véanse los casos núms. 658, 678, 679, 684, 697, 704, 722, 735, 780, 803 y 812.

formulando recomendaciones cada vez más firmes antes de conseguir la liberación de sindicalistas encarcelados desde hace años. Las liberaciones pueden a veces estar acompañadas por medidas represivas o condicionales, de exilio, de asignación a residencia o de confinamiento. No obstante, el Comité considera que la imposición de esa clase de sanciones es inadmisibles y contraria a los principios de la libertad sindical [*Recopilación*, párrafos 122 a 128]. Ciertos sindicalistas liberados son destituidos de sus cargos; mientras que otros son absueltos y pueden reintegrarse a sus puestos de trabajo y a sus funciones sindicales.

El Comité se esfuerza pues, no sólo por obtener la liberación de los sindicalistas presos por sus actividades de naturaleza sindical, sino además por asegurarse de que éstos tienen derecho, cualesquiera sean las circunstancias, a un proceso justo y equitativo. Al hacerlo vela por que los sindicalistas tengan todas las garantías judiciales, participando así en el movimiento internacional que lucha por la democratización de los regímenes políticos y, de modo más general, por el afianzamiento del Estado de derecho en todas las regiones del mundo. Varios casos de progreso se refieren no sólo a la liberación de personas encarceladas, sino también a la disminución o la anulación de sentencias dictadas contra sindicalistas o fallos pronunciados con todos los requisitos después de una investigación judicial independiente.

Varios casos referidos a la detención de dirigentes que esperaban obtener el reconocimiento oficial o la inscripción de sus organizaciones han tenido un fin satisfactorio con la liberación de las personas afectadas y el otorgamiento de la personalidad jurídica a los sindicatos. Además del renombrado ejemplo de Solidaridad y Solidaridad Rural en Polonia⁷, los casos más remarcables conciernen a Côte d'Ivoire⁸, Indonesia⁹ y la República de Corea¹⁰.

⁷ Caso núm. 909.

⁸ Caso núm. 1594.

⁹ Caso núm. 1773.

¹⁰ Caso núm. 1865.

Gracias a la comunicación de los fallos pronunciados por el sistema judicial nacional, el Comité está regularmente informado de la liberación de los sindicalistas detenidos. Por ejemplo, el Comité había solicitado al Gobierno de Brasil, en febrero de 1982, que le enviara el texto de la sentencia pronunciada por las autoridades judiciales militares contra cinco sindicalistas¹¹. En agosto de 1984, el Gobierno comunicó el texto completo del fallo por el que se absolvía a dichos sindicalistas y confirmó que desde entonces estaban todos en libertad y ejercían normalmente sus actividades sindicales.

En una queja contra el Gobierno de la India sobre violencias antisindicales en plantaciones forestales y de té, el Comité había solicitado al Gobierno que le facilitara informaciones respecto de un juicio por vías de hecho contra un dirigente sindical y ocho trabajadores¹². En agosto y en octubre de 1993, el Gobierno informó al Comité que habían sido absueltas todas las personas en cuestión. Otro caso referente al Gobierno indio comprendía siete procedimientos judiciales diferentes atinentes a graves incidentes ocurridos en 1988 en el estado de Tripura, en los que se habían hecho acusaciones contra sindicalistas¹³. El Comité, que había examinado las quejas en varias ocasiones a partir de 1989, después de tomar nota de que habían sido retiradas, dio por terminado el caso en la reunión de noviembre de 1995. No obstante, advirtió que quedaban tres asuntos en instancia. En septiembre de 1996, el Gobierno comunicó que las autoridades judiciales habían desestimado las acusaciones en un caso, mientras que en los otros dos los sindicalistas habían sido absueltos al final del juicio.

En marzo de 1998, el Comité preguntó al Gobierno de Mauricio¹⁴ si se habían realmente iniciado juicios contra 11 dirigentes sindicales y, en caso afirmativo, le solicitó retirar las demandas. Dos meses más tarde, el Gobierno comunicó que el Procurador General había decidido no proseguir las acciones judiciales contra los dirigentes considerados.

¹¹ Caso núm. 1041.

¹² Caso núm. 1428.

¹³ Caso núm. 1468.

¹⁴ Caso núm. 1940.

El derecho de no ser hostigado por ejercer actividades sindicales se extiende además a los sindicalistas internacionales¹⁵. En un caso relativo a Gabón¹⁶, el Comité había lamentado en mayo de 1992 el arresto y detención de un sindicalista en misión que trataba de obtener informaciones sobre la evolución reciente en materia de libertad sindical en ese país. Además, solicitó que se realizara una investigación. Las autoridades de Gabón, en diciembre de 1992, declararon que había habido un error policial y que habían dado instrucciones a fin de que dicho sindicalista fuera liberado y pudiera continuar su misión con total seguridad.

Por fin, cuando se trata del estado de emergencia, «el Comité, al examinar las diversas medidas adoptadas por los gobiernos, inclusive contra organizaciones sindicales, ha considerado necesario tener presentes tales circunstancias extraordinarias para pronunciarse sobre el fondo de las quejas» [*Recopilación*, párrafo 197]. No obstante, subrayó que, cuando las medidas de emergencia son prorrogadas año tras año, la ley marcial es incompatible con el ejercicio pleno de los derechos sindicales, afianzando así el principio según el cual un clima de violencia, presiones o amenazas es extremadamente perjudicial para el ejercicio de los derechos sindicales. Generalmente, los casos de progreso mencionan que el estado de emergencia fue sólo transitorio y que las restricciones impuestas a la libertad sindical dejaron de ser aplicables.

Prueba de ello es que el Comité, después de examinar en varias oportunidades entre 1977 y 1979 una queja contra el Gobierno de Bangladesh¹⁷, había lamentado las restricciones a la libertad sindical impuestas a los sindicatos en el marco de medidas generales de emergencia. En una comunicación de 1979, el Gobierno declaró que las restricciones a la libertad sindical, las huelgas, las reuniones y las manifestaciones, habían sido impuestas transitoriamente en razón del estado de emergencia en vigor y que terminado este último habían sido derogadas.

Sin ser exhaustivos, estos pocos ejemplos demuestran claramente el impacto del Comité de Libertad Sindical en el ámbito

¹⁵ Véanse más adelante las informaciones complementarias en el punto *Derecho de las organizaciones de trabajadores y de empleadores de constituir federaciones y confederaciones y de afiliarse a organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores*.

¹⁶ Caso núm. 1599.

¹⁷ Caso núm. 861.

de los derechos sindicales y las libertades públicas. En efecto, la acción y el seguimiento realizados por el Comité han permitido no sólo la liberación de sindicalistas encarcelados, sino también su absolucón en los casos en que habían sido objeto de juicios sumarios o de acusaciones infundadas, o incluso la reducci3n de una condena desproporcionada. Adem3s, en todos los casos, el Comit3 de Libertad Sindical verific3 si los sindicalistas y los trabajadores acusados habían tenido la garant3a de una investigaci3n judicial independiente y las dem3s garant3as judiciales correspondientes.

Derecho de los trabajadores y de los empleadores, sin ninguna distinción, de constituir organizaciones

El art3culo 2 del Convenio sobre la libertad sindical y la protecci3n del derecho de sindicaci3n, 1948 (n3m. 87)¹⁸ tiene por objeto consagrar el principio de la libertad de creaci3n de organizaciones de empleadores y de trabajadores y de libre afiliaci3n a las mismas. A partir del examen de los casos que le han sido sometidos, el Comit3 de Libertad Sindical ha logrado hacer expl3cito este principio fundamental. En esencia, por este principio se reconoce la libertad sindical sin discriminaci3n de ninguna clase debida a la ocupaci3n, al sexo, al color, a la raza, a las creencias, a la nacionalidad, a las opiniones pol3ticas, etc., no s3lo a los trabajadores del sector privado de la econom3a, sino tambi3n a los funcionarios y a los agentes de los servicios p3blicos en general [*Recopilaci3n*, p3rrafo 205].

Adem3s de estas distinciones el Comit3 ha rechazado sistem3ticamente las distinciones debidas a la categor3a profesional, en materia de libertad sindical. Por ejemplo, ha tenido que afirmar muchas veces que «todos los funcionarios p3blicos (con la sola posible excepci3n de las fuerzas armadas y la polic3a, seg3n el art3culo 9 del Convenio n3m. 87), y los trabajadores del sector privado, deber3an poder constituir las organizaciones que estimen convenientes para la promoci3n y defensa de los intereses de sus miembros» [*Recopilaci3n*, p3rrafo 206].

¹⁸ El art3culo 2 del Convenio n3m. 87 dispone que: «Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorizaci3n previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, as3 como el de afiliarse a estas organizaciones con la sola condici3n de observar los estatutos de las mismas».

Una gran parte de los casos de progreso registrados en este ámbito tratan de la distinción establecida entre los trabajadores de los sectores privado y público. En consecuencia, se vio obligado en varias ocasiones a reafirmar el derecho que tienen los funcionarios públicos de constituir las organizaciones que estimen convenientes. A este respecto, el Comité, en noviembre de 1993, solicitó al Gobierno de Chile que adoptara lo antes posible un proyecto de ley que garantizara el derecho sindical de los funcionarios de la administración del Estado¹⁹. Además, expresó la esperanza de que el proyecto de ley fuera conforme a los principios de la libertad sindical desarrollados en la OIT. En octubre de 1994, el Gobierno transmitió copia de la ley núm. 19296 que prescribe las normas para la constitución de organizaciones sindicales en la función pública.

Siempre en el marco de los trabajadores de la función pública, hubo algunos casos relativos a la condición específica del personal docente. En un caso concerniente a Canadá²⁰ en 1991, el Comité solicitó al Gobierno que derogara el artículo 80 de la *ley sobre las universidades* que excluía a los profesores de esas instituciones de la aplicación de la *ley sobre las relaciones profesionales*. El Gobierno canadiense informó al Comité, en diciembre de 1992, que el artículo en cuestión había sido derogado en virtud de la *ley modificatoria de 1992 relativa a las universidades*.

En una serie de casos concernientes a Turquía, en mayo de 1991, el Comité lamentó la restricción del derecho de organización y de negociación colectiva de los docentes, así como también el arresto de docentes afiliados a la organización sindical EGIT-SEN²¹. A su vez, en noviembre de 1991, el Gobierno declaró su intención de institucionalizar los derechos sindicales conforme a las normas de la OIT y tomar las medidas necesarias para garantizar a los asalariados del sector público el respeto de los derechos sindicales. Dos años más tarde, Turquía ratificó el Convenio núm. 87 y el Convenio núm. 151 sobre las relaciones de trabajo en la función pública y anunció al Comité, en febrero de 1993, que las disposiciones de esos dos Convenios de ahí en adelante formaban parte

¹⁹ Caso núm. 1710.

²⁰ Caso núm. 1547.

²¹ Casos núms. 1577, 1582 y 1583.

de la legislación nacional. El Gobierno señaló también que los docentes de EGIT-SEN detenidos habían sido absueltos o puestos en libertad.

Del mismo modo, en la República de Corea²², la prohibición del derecho sindical a los maestros fue derogada en 1999 de conformidad a las recomendaciones del Comité. Esta medida permitió el registro de dos organizaciones que funcionaban en la ilegalidad.

Asimismo, el Comité ha rechazado las distinciones referentes al personal civil de las fuerzas armadas [*Recopilación*, párrafos 223 y 224]; a los trabajadores del sector agrícola [*Recopilación*, párrafos 225 y 226]; a los trabajadores de las plantaciones [*Recopilación*, párrafo 227]; a los trabajadores de las líneas aéreas [*Recopilación*, párrafo 228]; al personal hospitalario [*Recopilación*, párrafo 229]; al personal superior y de dirección por lo que respecta a la creación de su propia organización [*Recopilación*, párrafos 230 a 234]; a los trabajadores autónomos contratados temporalmente, en período de prueba y concesionarios (subcontratados) [*Recopilación*, párrafos 235, 236, 237 y 239]; y por fin a los trabajadores cada vez más numerosos de las zonas francas de exportación [*Recopilación*, párrafo 240].

El artículo 9 del Convenio núm. 87²³ prevé expresamente que puede haber excepciones al principio de no discriminación profesional en materia de constitución de organizaciones, las que se aplican únicamente a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía. Sin embargo, el Comité ha subrayado, al igual que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, que esas excepciones al principio general de no discriminación deben definirse de manera restrictiva. En caso de duda respecto de la categoría profesional de los trabajadores, éstos deberían ser considerados trabajadores civiles [*Recopilación*, párrafo 222].

²² Caso núm. 1865.

²³ El párrafo 1 del artículo 9 del Convenio núm. 87 dispone lo siguiente: «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».

En un caso concerniente a Portugal²⁴, el Comité decidió que los trabajadores civiles de los establecimientos manufactureros de las fuerzas armadas debían tener el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, de conformidad con el Convenio núm. 87. En septiembre de 1989, el Gobierno portugués indicó que la cuestión había sido resuelta en favor del Sindicato de los Trabajadores de los Establecimientos Manufactureros de las Fuerzas Armadas, y que esta organización había sido registrada por el Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales en agosto de 1989.

Los casos de progreso registrados en materia del derecho de los trabajadores y de los empleadores, sin ninguna distinción, de constituir organizaciones muestran el impacto del Comité en cuanto a la extensión del derecho dispuesto en el artículo 2 del Convenio núm. 87. En efecto, ha determinado claramente las categorías profesionales de los trabajadores que deben gozar de la protección del derecho sindical, rechazando el trato diferencial de que son objeto los trabajadores del sector público de muchos Estados y recalcando la interpretación restrictiva de la excepción prevista en el artículo 9 del Convenio.

Derecho de los trabajadores y de los empleadores de constituir organizaciones sin autorización previa

El Comité de Libertad Sindical ha tenido también que examinar con frecuencia la cuestión de la autorización previa y la del registro de organizaciones sindicales²⁵. Estas dos cuestiones han merecido mucha atención de su parte debido a que pueden trabar fuertemente la libre creación de organizaciones sindicales reduciendo a nada la libertad sindical, lo que revela su importancia respectiva. Las dos cuestiones están por otra parte frecuentemente relacionadas, al punto de que una se confunde con la otra, en los casos en que las condiciones elegidas para el registro de un sindicato equivalen a una autorización previa de parte de las autoridades gubernamentales o administrativas. Por esta razón, la cuestión de la autorización previa y la del registro se tratarán conjuntamente. En efecto:

²⁴ Caso núm. 1279.

²⁵ El artículo 2 del Convenio núm. 87 abarca la cuestión de la autorización previa.

... el principio de la libertad sindical podría llegar a ser muchas veces letra muerta si para crear una organización los trabajadores y los empleadores tuviesen que obtener un permiso cualquiera, ya revista la forma de una licencia para fundar la organización sindical propiamente dicha, de una sanción discrecional de sus estatutos o de su reglamento administrativo o de alguna autorización previa indispensable para proceder a su creación. No obstante, si bien los fundadores de un sindicato tienen que observar los requisitos de publicidad u otros análogos que pueden regir de acuerdo con determinada legislación, tales requisitos no deben equivaler prácticamente a una autorización previa y constituir un obstáculo para la creación de una organización hasta el punto de constituir en los hechos una prohibición pura y simple. Aun cuando el registro sea facultativo, si de él depende que las organizaciones puedan gozar de los derechos básicos para poder 'fomentar y defender los intereses de sus miembros', el mero hecho de que de tales casos la autoridad encargada de la inscripción goce del derecho discrecional de denegarla conduce a una situación que apenas diferirá de aquellas en que se le exija una autorización previa» [*Recopilación*, párrafo 244].

Invariablemente, el Comité ha considerado que la inexistencia de recursos ante una instancia judicial contra la negativa eventual de un ministerio a conceder una autorización para la creación de un sindicato, o contra toda decisión administrativa en materia de registro de una organización sindical, viola los principios de la libertad sindical [*Recopilación*, párrafos 246 y 264]. La posibilidad de recurrir ante un tribunal representa una garantía contra las decisiones discrecionales infundadas, ilegales o dilatorias de las autoridades administrativas. La denegación de la inscripción en el registro de una organización, por estimarse, por ejemplo, que podría dedicarse a actividades que exceden la acción sindical normal, no debería ocurrir sino a causa de hechos graves y probados *a posteriori* por un juez [*Recopilación*, párrafos 261, 262 y 268]. La obligación de aplicar la decisión pronunciada por la instancia judicial incumbe a las autoridades gubernamentales.

El Comité de Libertad Sindical ha logrado en muchos casos la inscripción de organizaciones en el registro de las autoridades nacionales competentes. Los casos de progreso en esta materia tienen mucha significación para el Comité, ya que la creación libre y voluntaria de organizaciones es algo así como la condición *sine qua non* para la aplicación y efectividad de los demás derechos inscritos en los Convenios núms. 87 y 98.

La enumeración de todos los casos de registro conseguidos por el Comité podría ser cansadora y hasta inútil. Para las necesidades del presente estudio, basta mencionar algunos ejemplos, entre los cuales, una queja contra la República Dominicana²⁶. En mayo de 1984, el Comité solicitó al Gobierno garantías respecto de la constitución del Sindicato de Trabajadores del Instituto Agrario Dominicano. En julio del mismo año, el Gobierno comunicó al Comité que el Secretario de Estado de Trabajo había registrado dicho sindicato. En marzo de 1997, en otro caso concerniente a la Argentina, el Comité había también solicitado al Gobierno el registro inmediato del Congreso de Trabajadores Argentinos (CTA)²⁷. También en ese caso, el Comité tomó nota, según las indicaciones del Gobierno argentino, de que el CTA había sido registrado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en virtud del decreto núm. 325 de 27 de mayo de 1997.

Durante los últimos años, otros dos asuntos de negativa de registro tuvieron grandes ecos en el seno de la Organización. En Indonesia, el Gobierno registró en 1998 al Sindicato Indonésio de la Prosperidad (SBSI) luego de que el Comité examinara en numerosas ocasiones una queja sobre este aspecto y que una misión de contactos directos se hubiera llevado a cabo en el país²⁸. Del mismo modo, en un caso relativo a la República de Corea, luego de una visita al país del Presidente del Comité, el Gobierno indicó que la Confederación de Sindi-

²⁶ Caso núm. 1179.

²⁷ Caso núm. 1777.

²⁸ Caso núm. 1773.

catos Coreanos (KCTU)²⁹, había sido reconocida en 1999 como entidad legal, en conformidad con las recomendaciones formuladas anteriormente por el Comité.

El Comité había también solicitado al Gobierno de Pakistán en noviembre de 1994 que verificara el registro del sindicato Awami³⁰. En mayo de 1996, el Gobierno indicó que el Tribunal de Apelación del Trabajo había confirmado la decisión de la Corte Laboral que ordenaba a las autoridades competentes registrar el sindicato en cuestión. El Gobierno añadió que el certificado de registro había sido concedido, en conformidad con la decisión judicial.

Las autoridades administrativas siempre pueden apoyarse, para justificar decisiones relativas a la negación de autorización o de registro, en las formalidades previstas por la reglamentación nacional. A primera vista, las formalidades impuestas a la constitución y el funcionamiento de las organizaciones de trabajadores y de empleadores no son incompatibles con los principios en materia de libertad sindical. Salvo, claro está, que esas formalidades legales pongan obstáculos insuperables a la libre creación de organizaciones y destruyan al mismo tiempo las garantías estipuladas en el Convenio núm. 87, de las cuales depende en definitiva la creación de dichas organizaciones [*Recopilación*, párrafos 247 y 248].

También en un caso relativo a Côte d'Ivoire³¹ completado por una queja presentada en 1992 en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT por dos delegados trabajadores a la Conferencia Internacional del Trabajo, el Gobierno argüía que una central sindical en proceso de creación, la central «Dignidad», no había adjuntado a los estatutos los documentos relativos a los sindicatos adheridos como justificación del retraso en la entrega de una atestación de depósito de dichos estatutos, la cual era necesaria para su funcionamiento legal. Luego del examen del caso por el Comité en numerosas ocasiones, el Gobierno señaló finalmente, en 1992, que la atestación había sido librada y que la central «Dignidad» era a partir de entonces reconocida oficialmente por las autoridades de Côte d'Ivoire.

²⁹ Caso núm. 1865.

³⁰ Caso núm. 1726.

³¹ Caso núm. 1594.

Argumentos similares fueron presentados en marzo de 1998, en un asunto concerniente a Mauritania. El Comité había instado en ese entonces al Gobierno a tomar las medidas necesarias a fin de reconocer la personalidad jurídica de la Confederación Libre de Trabajadores de Mauritania (CLTM)³². Durante el mismo año, el Gobierno comunicó que la CLTM tenía existencia legal desde el mes de abril de 1998.

En el curso de los distintos casos examinados, el Comité desestimó las formalidades que podían convertirse en trabas a la libre creación de organizaciones de trabajadores y de empleadores. En el mismo sentido, el número mínimo de miembros fijado para la creación de un sindicato puede a veces resultar demasiado elevado. En noviembre de 1992, en un caso concerniente a Australia, el Comité solicitó al Gobierno la derogación de la exigencia, que acababa de ser introducida en la *ley federal sobre las relaciones profesionales*, de una afiliación de 10.000 miembros para registrar los sindicatos a nivel federal³³. En 1994, el Gobierno de Australia adoptó las recomendaciones del Comité, al que transmitió copia de la ley que revisa la *ley sobre las relaciones profesionales* fijando un nuevo criterio para el registro, a saber una afiliación mínima de 100 para una asociación de asalariados.

Derecho de los trabajadores y de los empleadores de constituir libremente las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a las mismas

El derecho de los trabajadores de constituir las organizaciones que estimen convenientes, que prevé el artículo 2 del Convenio núm. 87, implica asimismo la posibilidad de crear, en un clima de plena seguridad y si los trabajadores así lo desean, organizaciones independientes tanto de las que ya existen como de todo partido político [*Recopilación*, párrafos 273 y 280]. El Comité reconoció pues la posibilidad efectiva para los trabajadores de crear más de una organización por empresa, así como también el derecho a afiliarse al sindicato de su elección. Esta posibilidad ofrecida a los trabajadores abre subsecuentemente

³² Caso núm. 1894.

³³ Caso núm. 1559.

la vía a la posible existencia de un pluralismo sindical, aun cuando esto último no constituye una obligación formal.

Por otra parte, el Comité no acepta ninguna situación de monopolio impuesta por el Estado, si bien reconoce el interés de las medidas tendientes a evitar la multiplicación de organizaciones competidoras, ya que una competencia sin límites puede ser perjudicial para los trabajadores [*Recopilación*, párrafos 288 y 289]. «Una situación en la que se niega a un individuo toda posibilidad de elección entre distintas organizaciones, porque la legislación sólo permite la existencia de una sola en la rama profesional en que el interesado ejerce su actividad, es incompatible con los principios incorporados en el Convenio núm. 87, ya que tales disposiciones establecen por vía legislativa un monopolio sindical que conviene distinguir tanto de las cláusulas y prácticas de seguridad sindical como de las situaciones de hecho en que los trabajadores forman voluntariamente una sola organización» [*Recopilación*, párrafo 292]. Además, el Comité ha juzgado que las cláusulas de seguridad sindical impuestas obligatoriamente por la ley contravienen el Convenio núm. 87 puesto que favorecen un sistema de monopolio sindical [*Recopilación*, párrafo 321].

Los problemas relativos a las situaciones de monopolio sindical presentados ante el Comité de Libertad Sindical, muy preocupantes en los años 1970 y 1980, han disminuido notablemente a partir de los años 1990. En efecto, los diversos órganos de control de la OIT han observado una evolución positiva en este aspecto en varios países, en particular en Europa Oriental, a causa de la desaparición de los regímenes comunistas (ver, por ejemplo, los casos relativos a Bulgaria, Polonia, Rumania y la URSS), y en Africa (ver, por ejemplo, los casos relativos a Côte d'Ivoire y Senegal) como consecuencia de la instauración de sistemas políticos pluralistas y democráticos.

Sin embargo, el Comité, siguiendo en esto a la Conferencia Internacional del Trabajo, admitió en cierta medida la distinción hecha a veces entre los distintos sindicatos según su grado de representatividad, en tanto que dicha representatividad sea determinada de acuerdo con criterios objetivos fijados con anterioridad, con el

fin de evitar toda posibilidad de parcialidad y de abuso [*Recopilación*, párrafos 309 y 314]. En un caso reciente relativo a Luxemburgo³⁴, el Comité subrayó igualmente que la determinación de las organizaciones que pueden firmar convenios colectivos debería ser establecida sobre la base de un doble criterio: la representatividad y la independencia. Las organizaciones que cumplan con esos dos criterios deberían ser determinadas por medio de un órgano que presente plena garantía de independencia y de objetividad. Luego del examen del caso, se informó al Comité que la Corte Administrativa de Luxemburgo había reconocido a la representante nacional de la organización querellante en el presente caso, lo cual le permitía negociar y firmar convenios colectivos.

Derecho de las organizaciones de trabajadores y de empleadores de constituir federaciones y confederaciones y de afiliarse a organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores

El principio enunciado en el artículo 2 del Convenio núm. 87, en virtud del cual los trabajadores tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a ellas, implica para las organizaciones mismas el derecho de constituir las federaciones y las confederaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a ellas [*Recopilación*, párrafos 606 y 608]. Ese derecho está enunciado en el artículo 5 del Convenio. La afiliación depende únicamente de los estatutos de la organización interesada y de la aceptación por parte de la federación o la confederación en cuestión.

En marzo de 1999, el Comité pudo de este modo solicitar al Gobierno de Panamá que reconociera y registrara sin demora la afiliación de la Federación Nacional de Asociaciones y Sindicatos de Empleados Públicos (FENASEP) a la Central «Convergencia Sindical»³⁵. En una comunicación de octubre de 1999, la Confederación Internacional de Sindicatos Libres confirmó al Comité el registro de la afiliación de la FENASEP a la central mencionada.

En una escala mayor «la solidaridad sindical internacional constituye uno de los objetivos básicos de todo movimiento sindical

³⁴ Caso núm. 1980.

³⁵ Caso núm. 1967.

y ha inspirado la norma contenida en el artículo 5 del Convenio núm. 87, según la cual toda organización, federación o confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones sindicales de trabajadores y de empleadores» [*Recopilación*, párrafo 622].

En mayo de 1991, en un caso concerniente a Nigeria, el Comité solicitó al Gobierno que tomara medidas para derogar el decreto núm. 35 de 1989 sobre la prohibición de afiliación internacional de los sindicatos³⁶. En octubre de 1991, el Gobierno comunicó al Comité el decreto núm. 32 por el que derogaba el decreto núm. 35.

El Comité no sólo vela por el derecho de afiliación de los trabajadores, sino también por el derecho de las organizaciones de afiliarse a una federación, una confederación o a organizaciones internacionales. Entre los casos de progreso enumerados, los más frecuentes se refieren a la solución de las dificultades causadas a las organizaciones a las que se niega el registro de su afiliación.

Derecho de las organizaciones de trabajadores y de empleadores de elegir libremente a los representantes y de organizar su administración

La libertad sindical implica el derecho de los trabajadores y de los empleadores de elegir libremente a sus representantes. Este derecho constituye una condición indispensable para que las organizaciones puedan actuar con toda independencia y promover los intereses de sus afiliados [*Recopilación*, párrafos 350 y 353]. Es menester que las autoridades públicas se abstengan de intervenciones que puedan entorpecer el ejercicio de ese derecho. Esta última prohibición presupone que la reglamentación de los procedimientos y modalidades de elección de dirigentes sindicales debe corresponder prioritariamente a los estatutos de los sindicatos [*Recopilación*, párrafo 354].

En un caso de 1992 contra el Gobierno de Fiji, el Comité solicitó al Gobierno que modificara ciertas disposiciones legislativas contrarias a los principios de la libertad sindical³⁷. En enero de

³⁶ Caso núm. 1530. La cuestión de la afiliación internacional de los sindicatos de Nigeria volvió a estar sobre el tapete en los casos núms. 1793 y 1935. Por otra parte, esos casos han dado lugar a una misión de contactos directos. Los progresos registrados como consecuencia de esa misión serán considerados más adelante en el punto relativo a las misiones de contactos directos.

³⁷ Caso núm. 1622.

1994, el Gobierno indicó que a esa fecha había derogado varias disposiciones controvertidas, entre las cuales, la prohibición de ejercer funciones sindicales en varias organizaciones y la obligatoriedad de la votación secreta. En términos más generales, el Gobierno adoptó también enmiendas legislativas para dar a las organizaciones de trabajadores la autonomía necesaria para elegir a sus representantes y organizar libremente su administración y sus actividades, en conformidad con las recomendaciones del Comité y del artículo 3 del Convenio núm. 87.

Movido por preocupaciones similares, en 1993, el Comité solicitó al Gobierno de Paraguay que tomara las medidas necesarias para revisar un decreto que limitaba la libre elección de los representantes sindicales³⁸. En una comunicación de mayo de 1995, el Gobierno informó al Comité que el decreto en cuestión había sido declarado inconstitucional por la Corte Suprema del país.

Sin embargo, una legislación destinada a promover los principios democráticos en el seno de las organizaciones sindicales o a garantizar el desarrollo normal del procedimiento electoral no infringe el artículo 3 del Convenio núm. 87 [*Recopilación*, párrafo 361]. En los casos en que sean impugnados los resultados de elecciones sindicales, el Comité ha considerado que esas cuestiones deberían remitirse a las autoridades judiciales, quienes deberían garantizar su solución mediante un procedimiento imparcial, objetivo y rápido [*Recopilación*, párrafo 366].

En noviembre de 1997 en un caso concerniente al Líbano, el Comité preguntó al Gobierno si los resultados impugnados de la elección de los dirigentes de la Confederación General de Trabajadores del Líbano (CGTL), celebrada el 24 de abril de 1997, habían sido objeto de un recurso judicial³⁹. Al mismo tiempo, exhortó al Gobierno a retirar los cargos que pesaban sobre dos dirigentes sindicales de la CGTL. En 1998, el Gobierno informó al Comité que habían tenido lugar nuevas elecciones para el puesto de Presidente de la CGTL, supervisadas por el Ministerio de Trabajo, y que los dos dirigentes sindicales que habían sido procesados resultaron electos presidentes y miembro del Comité Ejecutivo.

Si bien la injerencia de las autoridades gubernamentales no es aceptable, estas últimas pueden intervenir para facilitar la

³⁸ Caso núm. 1705.

³⁹ Caso núm. 1920.

realización de elecciones sindicales. Es lo que, en marzo de 1998, el Comité sugirió al Gobierno de Côte d'Ivoire⁴⁰. Más específicamente, le solicitó que hiciera todo lo posible para que se realizaran elecciones de delegados del personal en el puerto autónomo de Abidján, con la participación de las organizaciones de base, afiliadas a la Central «Dignité». Por comunicación de fecha 26 de mayo de 1998, el Gobierno informó que las elecciones habían tenido lugar en abril de 1998. Además, adjuntó a esta comunicación un ejemplar del acta de la elección en la que figura el Sindicato Libre de Estibadores de Puertos Autónomos de Côte d'Ivoire (SYLIDOPACI), organización afiliada a la Central «Dignité».

El derecho de las organizaciones de organizar su administración y de elaborar sus estatutos y reglamentos administrativos suponen la independencia financiera [*Recopilación*, párrafos 428 a 434], la recaudación de las cotizaciones sindicales y el control de sus fondos sindicales. Un caso de progreso reciente relativo al Brasil constituye un claro ejemplo de éxito del Comité en lo que se refiere al derecho de los sindicatos de organizar su administración⁴¹. En noviembre de 1999, el Comité solicitó al Gobierno del Brasil que tomara las medidas necesarias para retener las cotizaciones sindicales y transferirlas rápidamente a las organizaciones interesadas, tan pronto como estas hubieran presentado a las autoridades del Gobierno del Estado de Paraná la autorización expresa de sus afiliados de que las cotizaciones fueran retenidas de sus salarios. En una comunicación de enero de 2000, el Gobierno confirmó que, como consecuencia de las recomendaciones del Comité, el Gobierno del Estado de Paraná había comenzado a retener las cotizaciones sindicales de los afiliados que habían presentado una autorización expresa.

Derecho de huelga

Ya en 1952, en su segundo informe, el Comité de Libertad Sindical consideró el derecho de huelga como uno de los medios esenciales de que disponen los trabajadores y sus organizaciones para promover y defender sus intereses económicos y sociales

⁴⁰ Caso núm. 1594.

⁴¹ Caso núm. 2016.

[*Recopilación*, párrafos 474 y 475]. El reconocimiento de ese derecho se ha fundado en el artículo 3 del Convenio núm. 87 que dispone que las organizaciones de trabajadores tienen el derecho de organizar sus actividades y de formular su programa de acción.

i) Las restricciones para ciertas categorías de trabajadores y movilización en caso de huelga

El Comité ha admitido que el derecho de huelga puede ser limitado y aun prohibido: 1) en la función pública, sólo a los funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado, o 2) en los servicios esenciales, en el sentido estricto del término, es decir, aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de las personas en toda o parte de la población [*Recopilación*, párrafo 526]. El Comité debió definir más rigurosamente el concepto de servicios esenciales: «lo que se entiende por servicios esenciales en el sentido estricto de la palabra depende en gran medida de las condiciones propias de cada país. Por otra parte, este concepto no es absoluto puesto que un servicio no esencial puede convertirse en servicio esencial cuando la duración de una huelga rebasa cierto período o cierto alcance y pone así en peligro la vida, la seguridad de la persona o la salud de toda o parte de la población» [*Recopilación*, párrafo 541]. El criterio decisivo es, pues, la amenaza evidente para la vida, la salud o la seguridad de la persona en toda o parte de la población. En el curso de los casos estudiados, el Comité incluyó en la lista de los servicios esenciales el sector hospitalario, los servicios de electricidad, los servicios de abastecimiento de agua, los servicios telefónicos y el control del tráfico aéreo [*Recopilación*, párrafo 544]. Excluyó de la lista, entre otros, la radio, la televisión, los sectores del petróleo y los puertos (carga y descarga), los bancos, los transportes en general, las actividades agrícolas, el sector de la educación, los servicios de correos ... [*Recopilación*, párrafo 545].

En un caso relativo a Sri Lanka, en febrero de 1993, el Comité solicitó al Gobierno modificar la lista de los servicios esenciales en los cuales la huelga estaba prohibida, que había sido establecida mediante un decreto de emergencia⁴². Específicamente, el Comité

⁴² Caso núm. 1621.

instó al Gobierno a retirar de la lista las industrias de la exportación y otros servicios que no son esenciales según su jurisprudencia. Por comunicación de fecha 31 de diciembre de 1993, el Gobierno informó al Comité que las industrias de exportación habían sido retiradas de la lista y que el decreto de emergencia había sido derogado.

El Comité ha condenado la contratación de trabajadores para romper una huelga en un sector que no cabría considerar como un sector esencial [*Recopilación*, párrafo 570], y, si una huelga es legal, también ha condenado la utilización de mano de obra no perteneciente a la empresa o al sector paralizado con el fin de sustituir a los huelguistas [*Recopilación*, párrafo 571]. En el mismo sentido, «el uso de la fuerza armada y la movilización de huelguistas con el fin de acabar con una huelga de reivindicaciones profesionales, salvo en el caso de los servicios esenciales o en circunstancias de la más alta gravedad, constituyen una violación grave de la libertad sindical» [*Recopilación*, párrafo 573].

En el caso de una queja contra Alemania, el Comité examinó las alegaciones que se referían a la movilización de funcionarios públicos del servicio de correos para ejercer las funciones que habían dejado de cumplir los empleados y los obreros de los servicios de correos federales durante una huelga legal⁴³. En una comunicación de agosto de 1993, el Gobierno señaló a la atención del Comité un fallo de la Corte Federal Constitucional de abril de 1993. En concordancia con los principios fijados por el Comité en materia de movilización, el fallo establecía que la asignación de funcionarios a servicios en los que había una huelga de empleados y obreros del Estado era incompatible con la Constitución de Alemania, salvo cuando fuera expresamente prevista por la ley. El Gobierno alemán agregó que al no existir una legislación que autorizara expresamente la movilización, no era posible reemplazar a empleados del Estado durante una huelga.

En una queja relativa a la Argentina, el Comité había, entre otras cosas, solicitado al Gobierno la derogación de la resolución núm. 203/96 que permitía la contratación de trabajadores durante una huelga de trabajadores del sector de la enseñanza⁴⁴. El

⁴³ Caso núm. 1692.

⁴⁴ Caso núm. 1899.

Gobierno informó al Comité unos meses después que esa resolución del Consejo de Educación de Río Negro había sido derogada.

ii) Sanciones como consecuencia del ejercicio del derecho de huelga (despidos, arrestos por hechos relacionados con una huelga)

Cuando las partes no consiguen resolver sus diferencias por medio de la negociación o el arbitraje y los trabajadores recurren a la huelga, las posiciones respectivas pueden enconarse y provocar actos de discriminación o de represalia. En casos extremos, las medidas de represalia pueden consistir en el arresto de los huelguistas sin mediar proceso alguno. Los casos de progreso que se mencionan a continuación deben por consiguiente leerse conjuntamente con aquellos reagrupados en el punto sobre los derechos sindicales y las libertades públicas⁴⁵. Los actos de discriminación pueden consistir también en despidos u otras medidas que perjudiquen la situación de empleo de los huelguistas. El Comité se ha pronunciado claramente a este respecto: «nadie debería ser objeto de sanciones por realizar o intentar realizar una huelga legítima» [*Recopilación*, párrafo 590].

Esta afirmación implica que un trabajador o un dirigente sindical jamás debería ser privado de libertad ni ser objeto de sanciones penales por el mero hecho de organizar o haber participado en una huelga pacífica [*Recopilación*, párrafo 602]. Aun en el caso de actividades ilegítimas relacionadas con huelgas, las sanciones impuestas a los huelguistas deberían ser proporcionales al delito cometido [*Recopilación*, párrafo 599].

La imposición de sanciones por actos de huelga no favorece en ningún caso el desarrollo de relaciones profesionales armoniosas. El Comité ha estimado que el recurso a medidas extremadamente graves como el despido de trabajadores por haber participado en una huelga y la oposición a su reintegro, implican graves riesgos de abuso y constituyen una violación de la libertad sindical [*Recopilación*, párrafo 597].

El levantamiento de sanciones por hechos de huelga (despidos o persecuciones) ha permitido recientemente dar por finalizados varios casos relativos a Marruecos⁴⁶.

⁴⁵ Véase *supra* el punto sobre los derechos sindicales y las libertades públicas que trata algunos casos de progreso en asuntos concernientes al arresto o la detención de trabajadores huelguistas.

⁴⁶ Por ejemplo, casos núms. 1877 y 2000.

En un caso concerniente a Túnez, en 1987, el Comité había solicitado al Gobierno que lo mantuviera informado sobre las medidas tomadas para reintegrar a los trabajadores despedidos por actos de huelga su otras actividades sindicales, así como sobre cualquier medida de amnistía que se tomase en favor de un dirigente sindical⁴⁷. Algunos meses después el Gobierno indicó que la asignación a residencia vigilada del dirigente sindical considerado había sido levantada. Además, el Gobierno precisó que durante una reunión entre el Ministro de Educación y la Mesa Ejecutiva de la Unión General del Trabajo de Túnez se resolvió, en respuesta a las peticiones de la central sindical, reintegrar a 13 docentes despedidos y reintegrar progresivamente a todos los demás docentes según las necesidades y los medios disponibles pero concediéndoles la prioridad.

Siempre en el sector de la enseñanza, en noviembre de 1988, el Comité solicitó al Gobierno de Malí que garantizara el reintegro de los trabajadores despedidos como consecuencia de las huelgas de los docentes provocadas por atrasos de varios meses en el pago de sus salarios⁴⁸. Por comunicaciones de enero de 1990 a enero de 1991, el Gobierno informó al Comité que el Ministerio de Empleo y de la Función Pública había reconocido sus derechos retroactivamente a tres profesores, incluso el pago de sus salarios y la atribución de ascensos.

En 1991, el Comité solicitó al Gobierno de Filipinas que autorizara el ejercicio del derecho de huelga al personal docente⁴⁹. Exigió más específicamente que las autoridades escolares, en este caso el Departamento de Educación, reconsiderara las órdenes de suspensión y revocación y que garantice asimismo el reintegro de los docentes interesados sin que estos pierdan sus derechos. En septiembre de 1991, la Alianza de docentes destituidos informó al Comité, por una parte, que 36 docentes sancionados habían sido reintegrados y, por otra parte, que un número creciente de docentes despedidos por actos de huelga en 1990 recibían progresivamente las órdenes de reintegro emitidas para los profesores de la enseñanza secundaria.

⁴⁷ Caso núm. 1327.

⁴⁸ Caso núm. 1449.

⁴⁹ Caso núm. 1570.

En otra escala, la imposición de multas no favorece de ningún modo el desarrollo de relaciones profesionales armoniosas. A este respecto, en marzo de 1997, el Comité solicitó al Gobierno del Brasil que tomara medidas para anular las multas aplicadas al sindicato de la Federación Unica de Trabajadores del Petróleo por haber participado en huelgas en la empresa PETROBRAS en 1995⁵⁰. Posteriormente el Gobierno informó al Comité que la ley núm. 9689 había anulado las multas impuestas al sindicato.

Las deducciones de salarios tampoco deberían ser superiores al monto correspondiente a la duración de la huelga [*Recopilación*, párrafo 595]. Por ejemplo, en febrero de 1986, el Comité deploró las medidas tomadas por el Ministerio de Obras Públicas y Vivienda de Malta concernientes a 31 trabajadores/estudiantes⁵¹. Esos «trabajadores/estudiantes» habían perdido dos meses de salario como consecuencia de una huelga y habían sido obligados a firmar una declaración antes de ser reintegrados a sus funciones. El Comité había solicitado al Gobierno que tomara medidas con el fin de indemnizarlos. En una comunicación de marzo de 1987, el Gobierno declaró que había decidido otorgar a los «trabajadores/estudiantes» una compensación por los salarios cuyo pago había sido suspendido con motivo de la huelga de protesta.

En los casos de sanciones por actos de huelga legítimos, sin recurso a la violencia y según las circunstancias particulares de cada uno de ellos, el Comité generalmente trata de obtener que los gobiernos en cuestión liberen a los huelguistas arrestados o detenidos, o anulen las medidas de despido, retrogradación o multa. Puede también exhortarlos a reintegrar a sus puestos a los trabajadores despedidos o a indemnizar a los trabajadores huelguistas en función de las pérdidas que hubieran sufrido.

Disolución y suspensión de organizaciones por vía administrativa o de decreto

Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a suspensión o disolución por vía administrativa. Cuando esas medidas son tomadas por las autoridades gubernamentales, el Comité considera que constituyen una violación

⁵⁰ Caso núm. 1889.

⁵¹ Caso núm. 1335.

manifiesta de los principios de libertad sindical y particularmente del artículo 4 del Convenio núm. 87 [Recopilación, párrafos 664 y 665]. Sólo pueden tener lugar en casos de extrema gravedad, como solución de último recurso, y como consecuencia de una decisión judicial que garantice plenamente los derechos de la defensa [Recopilación, párrafos 666 y 667].

En un caso concerniente a Ecuador, en 1978 el Comité había lamentado profundamente que una huelga general declarada un año antes por tres centrales sindicales había provocado el arresto de dirigentes sindicales y la condena a la ilegalidad de la Unión Nacional de Docentes⁵². En diciembre de 1979, el Gobierno informó al Comité que la Unión Nacional de Docentes había conseguido de nuevo la personalidad jurídica que le había sido retirada por vía administrativa en ocasión de la huelga de 1977.

En un caso concerniente a Burkina Faso, en noviembre de 1982 el Comité había tomado nota con preocupación de la disolución por vía administrativa de la Confederación Sindical Voltaica (CSV) por haber protestado contra la prohibición general de la huelga dictada por el Gobierno un año antes⁵³. El Comité solicitó nuevamente al Gobierno que modificara la legislación restrictiva en materia de huelga. Este último, en una comunicación de enero de 1983 informó al Comité que la situación sindical en general había mejorado como resultado de la derogación en diciembre de 1982 del decreto de disolución de la CSV, así como de la liberación del Secretario General de dicha confederación y la rehabilitación por decreto de 154 huelguistas contra quienes se habían iniciado juicios en los tribunales. En una comunicación adicional, el Gobierno señaló la adopción de una nueva orden en la que se reconocía el derecho de huelga.

Las consideraciones sobre la disolución por vía administrativa se aplican de manera idéntica a la disolución pronunciada por el Poder Ejecutivo en virtud de un decreto. También en este caso los derechos de la defensa de la organización sólo pueden ser garantizados por un procedimiento judicial normal [Recopilación, párrafo 675]. A este respecto, el Comité solicitó al Gobierno de Belarús la derogación de las disposiciones 1 a 3 del decreto

⁵² Caso núm. 885.

⁵³ Caso núm. 1131.

presidencial núm. 336 que trababan el ejercicio de los derechos sindicales⁵⁴. Por comunicaciones de mayo y septiembre de 1998, el Gobierno indicó que había anulado una disposición del decreto presidencial núm. 336. Esta disposición suspendía las actividades del Sindicato Libre de Belarús (FTUB). El Congreso de los Sindicatos Democráticos de Belarús, confederación de la cual el FTUB es miembro, también ha sido inscrito en el registro como resultado de las recomendaciones del Comité.

En los casos de suspensión o disolución de las organizaciones, el Comité se esfuerza por conseguir que se devuelvan a estas últimas sus prerrogativas solicitando la derogación de la medida administrativa o gubernamental. Por lo general, a la anulación de esta medida sigue la reinscripción de la organización en el registro.

Patrimonio sindical

La disolución de una organización plantea ulteriormente el problema de la distribución de sus bienes o la transferencia de su activo. El Comité de Libertad Sindical se interesó repetidas veces en la cuestión del patrimonio sindical y fijó el principio de que los bienes deberían ser asignados a las finalidades para los cuales en un comienzo, habían sido reunidos⁵⁵. De efectuarse la disolución de una organización, sus bienes deberían ser puestos provisionalmente en depósito y distribuidos en definitiva entre los miembros de la organización desaparecida o transferidos a la organización sucesora de acuerdo con sus propios estatutos [*Recopilación*, párrafos 684 y 685]. Cuando no existe una norma estatutaria al respecto, los bienes de los sindicatos deberían ser puestos a disposición de los trabajadores a quienes conciernan.

A título de ejemplo, en julio de 1998, el Comité solicitó al Gobierno de Chile que tomara las medidas necesarias a fin de que la ley relativa a la restitución o a la indemnización de los bienes confiscados después del golpe de estado de 1973 pueda entrar rápidamente en vigor⁵⁶. Por comunicación de fecha 24 de julio del mismo año, el Gobierno remitió un ejemplar del proyecto de ley

⁵⁴ Caso núm. 1849.

⁵⁵ Caso núm. 900 (España), párrafo 261; caso núm. 1623 (Bulgaria), párrafo 506.

⁵⁶ Caso núm. 1941.

(ley núm. 19568) sobre la restitución o la indemnización de los bienes confiscados. Precisó asimismo que una repartición especial estaría encargada de recibir las solicitudes de restitución o indemnización de parte de las personas físicas y jurídicas interesadas.

El Comité examinó en varias oportunidades casos provenientes de Europa Central y oriental como consecuencia de las transformaciones políticas, económicas y sociales que ocurrieron en esos países durante los años 1990. En el curso de esos exámenes observó un cierto número de cambios positivos. En un caso concerniente a Polonia, teniendo en cuenta sus recomendaciones anteriores, el Comité se planteó la cuestión de la repartición definitiva y equitativa del patrimonio sindical entre dos centrales sindicales, «Solidarność» (NSZZ) y la Alianza General de los Trabajadores de Polonia (OPZZ)⁵⁷. Por comunicación de fecha 9 de marzo de 1998, el Gobierno indicó que la entrega de las indemnizaciones en efectivo y los intereses atrasados de las organizaciones sindicales comenzaría en septiembre de 1998 y que la atribución de ciertos bienes inmuebles a NSZZ y a OPZZ había ya sido hecha. En otra comunicación de octubre de 1998, el Gobierno añadió informaciones detalladas sobre la evolución del complejo asunto de la distribución del patrimonio sindical entre las dos centrales.

En otro caso, en 1998, el Comité había tomado nota de que la transferencia de la propiedad del Sindicato de la Industria del Libro de Letonia (LGAS) aún no había tenido lugar y deseaba ser informado de la evolución de la situación⁵⁸. El 3 de febrero de 2000, el Gobierno comunicó al Comité que la agencia inmobiliaria pública había transferido, el 1.º de septiembre de 1998, la propiedad del edificio de Riga que era objeto de la queja del LGAS, en conformidad con la ley de restitución de los derechos de propiedad al Sindicato de la Industria del Libro de Letonia.

Protección contra actos de discriminación antisindical

El principio general adoptado por el Comité en materia de protección contra los actos de discriminación antisindical consiste en que ninguna persona debe ser objeto de discriminación en el empleo a causa de su actividad o de su afiliación

⁵⁷ Caso núm. 1785.

⁵⁸ Caso núm. 1869.

sindical legítimas, ya sean presentes o pasadas [*Recopilación*, párrafo 690]. Esta protección contra actos de discriminación anti-sindical, prevista en el artículo 1 del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), abarca no sólo la contratación y el despido sino también cualquier medida que se adopte durante el empleo tales como los traslados y las postergaciones [*Recopilación*, párrafo 695].

La práctica consistente en establecer listas negras [*Recopilación*, párrafo 709] o de traslados frecuentes de los dirigentes sindicales [*Recopilación*, párrafo 712] son consideradas también como actos reprobables. Signo de la época, el Comité ha estimado apropiado subrayar que no se deberían autorizar los actos de discriminación antisindical bajo el pretexto de despidos por razones económicas [*Recopilación*, párrafo 718].

A título de ejemplo, en un caso concerniente al Reino Unido que muestra la novedad de los problemas que plantea el desarrollo de las tecnologías, en marzo de 1998, el Comité había solicitado que se le mantuviera informado sobre la implantación de un mecanismo de protección contra las prácticas del establecimiento de listas negras y de todas las demás formas de discriminación anti-sindical⁵⁹. En mayo de 1998, el Gobierno anunció al Comité la publicación de un libro blanco que contenía una propuesta con miras a prohibir tanto la discriminación contra los miembros de los sindicatos como el establecimiento de listas negras. En septiembre de 1999, el Gobierno precisó que la ley de 1998 sobre la protección de datos se extendía ahora a los datos tratados por ordenador, mientras que la ley de 1999 sobre las relaciones de empleo lo habilitaba a adoptar reglamentos de aplicación para prohibir las prácticas de discriminación antisindical.

Para garantizar la eficacia en la práctica de las cláusulas de protección contra la discriminación contenidas en el Convenio núm. 98, es necesario que las autoridades prevean en la legislación de manera expresa recursos y sanciones suficientemente disuasivos contra los actos de discriminación antisindical [*Recopilación*, párrafos 697 y 743]. El Comité indicó asimismo que la prevención de tales actos incumbía al Gobierno, y que por tanto debía establecer procedimientos imparciales, eficaces, expeditos y económicos para los

⁵⁹ Caso núm. 1618.

trabajadores que se consideran perjudicados como consecuencia de sus actividades sindicales [*Recopilación*, párrafos 738, 739 y 741]. Para determinar esa responsabilidad gubernamental, el Comité se fundó en el artículo 3 del Convenio núm. 98 que prevé que «deberán crearse organismos adecuados a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para garantizar el respeto del derecho de sindicación definido en los artículos precedentes».

En casos como éstos, el Comité intenta obtener, en la medida de lo posible, el reintegro del trabajador víctima de discriminación antisindical [*Recopilación*, párrafo 755]. Así es como ha registrado varios casos de progreso en ese ámbito. Por ejemplo, en un caso concerniente a Costa Rica, en febrero de 1995 el Comité había recomendado al Gobierno que tomara las medidas necesarias para permitir que los dirigentes y los miembros de organizaciones sindicales que habían sido despedidos por causa de sus actividades sindicales fueran reintegrados a sus puestos de trabajo en diversas empresas⁶⁰. En una comunicación de junio de 1995, el Gobierno confirmó que la Cámara Constitucional había anulado el despido de diez trabajadores de una empresa y seguidamente había ordenado el reintegro de esos trabajadores a sus puestos de trabajo. Además, el Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social se había esforzado por conseguir la reparación de los actos de discriminación convocando a todas las partes interesadas en otras empresas.

En una queja contra Malasia que examinó en varias oportunidades, el Comité había solicitado informaciones acerca del reintegro de 21 trabajadores despedidos por haber participado en la creación de un sindicato en una empresa⁶¹. En una comunicación de 1997, el Gobierno confirmó el reintegro a la empresa de 20 trabajadores, mientras que otro trabajador gozaba de una licencia por enfermedad.

En otro caso, en 1997, el Comité solicitó nuevamente al Gobierno de Guatemala que otorgara la personalidad jurídica al Sindicato de Trabajadores de la Inspección General del Trabajo (STIGT); realizara una investigación sobre el despido de un miembro del STIGT; y por último anulara el cambio de funciones

⁶⁰ Caso núm. 1678.

⁶¹ Caso núm. 1552.

impuesto a 18 inspectores⁶². El Gobierno indicó al Comité en 1997 que había sido concluido un acuerdo con los miembros del STIGT y que ese Sindicato estaba ahora afiliado al Sindicato General de Funcionarios del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social. Comunicó también una carta del miembro del STIGT despedido, en la cual afirmaba no haber sufrido ningún acto de discriminación antisindical. Por último agregó que los 18 inspectores habían sido reintegrados a sus funciones anteriores.

En ocasión de una queja presentada contra Marruecos, en junio de 1998 el Comité solicitó informaciones sobre las acciones judiciales intentadas por los trabajadores de una sociedad de Casablanca y El Jalida que habían sido despedidos o suspendidos por causa de sus actividades sindicales legítimas⁶³. En octubre de 1998, el Gobierno indicó en primer lugar que 33 asalariados habían sido reintegrados a sus puestos. Otros tres asuntos habían sido solucionados amigablemente por medio de un procedimiento de conciliación ante un juez, y otras tantas causas habían sido falladas a favor de los asalariados que en consecuencia cobraron las indemnizaciones legales por despido. Siete causas seguían en instancia ante la Corte de Apelación; las demás se encontraban hasta ese momento en el Tribunal de Primera Instancia.

En otro caso referente a traslados a causa de actividades sindicales, en el seno de una empresa hotelera de Bucarest en Rumania, en 1991, el Comité señaló a la atención del Gobierno que era necesario garantizar una protección adecuada contra los actos de injerencia de los empleadores en las organizaciones de trabajadores⁶⁴. Además, expresó la esperanza de que fuera adoptada en breve plazo una legislación conforme a los principios de la libertad sindical. En septiembre de 1991, el Comité observó con satisfacción que el artículo 48 de la ley sindical preveía penas disuasivas contra toda persona que impidiera el ejercicio de la libertad de organizarse en sindicatos. En otra comunicación de 1992, el Gobierno transmitió copia de la decisión de justicia por la cual los dos empleados del hotel eran mantenidos en sus puestos de trabajo, así como el convenio colectivo para 1992 firmado entre la sociedad del hotel Intercontinental y los dos sindicatos de la empresa.

⁶² Caso núm. 1823.

⁶³ Caso núm. 1877.

⁶⁴ Caso núm. 1571.

Protección contra los actos de injerencia

El artículo 2 del Convenio núm. 98 dispone que 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. En suma, este artículo establece la independencia de las organizaciones de trabajadores en el ejercicio de sus actividades con respecto a los empleadores y sus organizaciones [*Recopilación*, párrafo 759].

Al igual que en materia de actos de discriminación anti-sindical, el Comité ha considerado que una legislación que prevea de manera expresa recursos y sanciones suficientemente disuasivos es una condición indispensable para garantizar la eficacia de la norma de protección contra los actos de injerencia contenida en el Convenio núm. 98 [*Recopilación*, párrafo 764].

En un caso de 1975, relativo a Jamaica que se refería a alegaciones relativas a prácticas antisindicales y a actos de injerencia de los empleadores en las actividades del sindicato, el Comité sugirió al Gobierno que recurriera a un mecanismo apropiado, por ejemplo remitiéndose a organismos independientes para el examen de quejas de esta índole⁶⁵. En mayo de 1975, el Gobierno comunicó al Comité copia de la ley núm. 14, de abril de 1975 sobre las relaciones de trabajo y los conflictos laborales. El artículo 4 de la ley preveía entre otras disposiciones una acción judicial y una multa no superior a 2.000 dólares contra todo aquel que realizara actos de discriminación antisindical y de injerencia.

Por otra parte, el Comité debió examinar un cierto número de quejas referentes a actos de injerencia en el marco de la creación de organizaciones solidaristas. Como consecuencia de las quejas planteadas sobre esta cuestión⁶⁶, el Gobierno de Costa Rica adoptó una legislación que mejora la situación de las organizaciones sindicales en este aspecto (ver sobre este tema un análisis más detallado en el marco de los resultados de una misión de contactos directos a Costa Rica).

⁶⁵ Caso núm. 790.

⁶⁶ Especialmente, caso núm. 1734.

Negociación colectiva

El Comité siempre consideró que «el derecho de negociar libremente con los empleadores las condiciones de trabajo constituye un elemento esencial de la libertad sindical, y los sindicatos deberían tener el derecho, mediante negociaciones colectivas o por otros medios lícitos, de tratar de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de aquellos a quienes representan, mientras que las autoridades públicas deben abstenerse de intervenir de forma que este derecho sea coartado o su legítimo ejercicio impedido» [*Recopilación*, párrafo 782]. Ese derecho de negociación abarca a todos los trabajadores, incluidos los trabajadores de la administración pública, con la excepción de los que están al servicio de la administración del Estado [*Recopilación*, párrafo 793].

Por tanto, en 1993 el Comité subrayó al Gobierno de la Federación Rusa que la recaudación de las cotizaciones sindicales y su transferencia a los sindicatos eran asuntos que debían resolverse mediante la negociación colectiva entre las partes interesadas⁶⁷. En una comunicación de noviembre de 1994, el Gobierno declaró que el Ministro de Trabajo había celebrado consultas con representantes de la Administración, dirigentes de empresas y de organizaciones sindicales en diferentes regiones de la Federación de Rusia. Las partes habían acordado que la recaudación de las cotizaciones sindicales sobre los salarios de los trabajadores podría hacerse con su consentimiento escrito.

Conforme a la Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163), el Comité también recordó a los empleadores y a las autoridades públicas que actúan como empleadores, que están obligados a reconocer las organizaciones representativas de los trabajadores a los fines de la negociación colectiva [*Recopilación*, párrafos 819 y 821]. Por otra parte, cuando la legislación de un país establece una distinción entre el sindicato más representativo y los demás sindicatos, este sistema no debería impedir el funcionamiento de los sindicatos minoritarios y menos aún privarlos del derecho de presentar demandas en nombre de sus miembros y de representarlos en caso de conflictos individuales [*Recopilación*, párrafo 829].

⁶⁷ Caso núm. 1683.

En un caso relativo a Barbados referente a una presunta violación del Convenio núm. 98 por no haber sido reconocido el sindicato querellante como representativo de los trabajadores del Banco Nacional, el Comité había solicitado al Gobierno que le comunicara las medidas tomadas con el objeto de que tuvieran lugar negociaciones colectivas voluntarias en conformidad con el artículo 4⁶⁸. El Sindicato Nacional de los Funcionarios Públicos informó al Comité, en octubre de 1986, que había celebrado un acuerdo con la dirección del Banco Nacional de Barbados en virtud del cual quedaba reconocido como el sindicato que representaba al personal del Banco. El Gobierno confirmó que dicho acuerdo había sido efectivamente firmado.

La negociación voluntaria de los convenios colectivos implica la autonomía de las partes en la negociación y, paralelamente, la abstención de recurrir a medidas de coacción. [*Recopilación*, párrafos 844 y 845]. Además, el Comité subrayó que una disposición legal que permite al empleador modificar unilateralmente el contenido de los acuerdos colectivos previamente pactados, u obliga a negociarlos nuevamente, es contraria a los principios de la negociación colectiva libre y voluntaria [*Recopilación*, párrafo 848].

En una queja presentada contra Venezuela acerca de la modificación unilateral del horario de trabajo en una institución bancaria, en febrero de 1990, el Comité recordó la importancia del derecho de los trabajadores a participar en la determinación de sus condiciones de empleo⁶⁹. En octubre del mismo año, el Gobierno indicó que el banco en cuestión había renunciado a la modificación unilateral.

Más específicamente, el Comité sostiene respecto de los convenios colectivos que «la *suspensión* o la *derogación* – por vía de decreto, sin el acuerdo de las partes – de convenciones colectivas pactadas libremente por las mismas, viola el principio de negociación colectiva libre y voluntaria establecido en el artículo 4 del Convenio núm. 98» [*Recopilación*, párrafo 876].

Por ejemplo, el Comité solicitó al Gobierno de Suecia que la ley de 1993 modificatoria de la *ley de 1982 sobre la protección del empleo* fuera revisada de modo que no afectara los convenios

⁶⁸ Caso núm. 1264.

⁶⁹ Caso núm. 1501.

colectivos concluidos antes de su entrada en vigor⁷⁰. Habida cuenta de las recomendaciones del Comité, el Gobierno de Suecia indicó en abril de 1995 que habían sido adoptadas y eran efectivas a partir de enero de 1995, las enmiendas a la *ley sobre la protección del empleo*, por las que quedaban sin efecto las disposiciones transitorias de la ley de 1993 que anulaban las disposiciones de los convenios colectivos concluidos antes de su entrada en vigor.

Por lo que se refiere a las leyes sobre la prolongación de los convenios colectivos, el Comité ha subrayado que dicha medida representa una intervención indebida en el proceso de negociación colectiva y que, por tanto, no debería tomarse por ese motivo más que en casos de urgencia y durante breves períodos [*Recopilación*, párrafo 881].

En un caso concerniente a Canadá (Yukon), el Comité había lamentado que una ley de 1994 sobre la reducción de las remuneraciones en el sector público provocara la prolongación por tres años de los convenios colectivos en el sector de la enseñanza y el congelamiento de las remuneraciones⁷¹. Expresó el deseo de que en adelante el Gobierno se abstuviera de recurrir a tales procedimientos legislativos que no dan la prioridad a la negociación colectiva y que perturban el clima de las relaciones profesionales. En enero de 1997, el Gobierno anunció su intención de adoptar una nueva legislación que limita a dos años el efecto de la ley de 1994 y la vuelta a la plena negociación colectiva en el sector de la enseñanza en julio de 1996⁷². Agregó que estas medidas formaban parte de su política de fomento de la negociación colectiva.

Misiones de contactos directos

Varias misiones de contactos directos o de índole similar han sido realizadas en el ámbito de la libertad sindical ya sea por funcionarios de la OIT o por personalidades del exterior

⁷⁰ Caso núm. 1760.

⁷¹ Caso núm. 1806.

⁷² Esta disminución de la duración de las restricciones de la negociación colectiva a dos años responde a las recomendaciones del Comité que ya había considerado que un período de limitación de la negociación colectiva de tres años era excesivo. Véase el 272.º informe, caso núm. 1491, párrafo 74 y 292.º informe, caso núm. 1722, párrafo 554, b).

en representación del Director General, como consecuencia de quejas presentadas ante el Comité. Gracias a esas misiones que se asemejan a misiones de tipo diplomático porque dan preferencia a la colecta de informaciones y al diálogo⁷³, se han logrado progresos sustanciales.

De este modo, varios casos de progreso mencionados en el presente estudio fueron constatados luego de que se llevaran a cabo en el terreno varias misiones de la OIT. Tal es el caso principalmente del reconocimiento de la Central Dignidad en Côte d'Ivoire, del Sindicato de la Prosperidad (SBSI) en Indonesia y de la Confederación de Sindicatos Coreanos (KCTU) en la República de Corea. Lo mismo ocurrió en Belarús, en lo relativo al levantamiento de la suspensión de actividades del Sindicato Libre de Belarús y la inscripción del Congreso de Sindicatos de Belarús.

Otros dos ejemplos recientes demuestran la utilidad de las misiones en el terreno. En junio de 2000, dos meses después de una misión de contactos directos, se adoptó una reforma a la legislación de Colombia, lo cual permitió derogar o modificar un gran número de disposiciones contrarias a los principios de los Convenios núms. 87 y 98. Luego de esta misión, Colombia ratificó los Convenios núms. 151 y 154 sobre las relaciones de trabajo en la función pública y la promoción de la negociación colectiva. Las autoridades han reforzado el apoyo financiero al proyecto para la protección de los sindicalistas amenazados. Además, ha comenzado a funcionar una comisión tripartita de tratamiento de conflictos con el objeto de resolver los asuntos sometidos al Comité de Libertad Sindical.

En Guatemala, durante el desarrollo de una misión de contactos directos, en abril de 2001 y poco tiempo después, fueron adoptados por el Congreso dos decretos legislativos

⁷³ Véase la primera parte de este estudio sobre el desarrollo de la fórmula de contactos directos.

que respondían en gran medida a los comentarios de los órganos de control de la OIT sobre la legislación sindical. Además, como consecuencia de una recomendación de la misión, se creó una unidad especial de la fiscalía encargada de los delitos contra sindicalistas amenazados y asesinados.

Otras misiones llevadas a cabo en el marco del procedimiento especial en materia de libertad sindical tuvieron también un impacto particular en los casos de Polonia, Costa Rica y Nigeria.

En sus reuniones de mayo y noviembre de 1979, el Comité había examinado el caso núm. 909 sobre Polonia y tomado nota de que se estaban realizando trabajos importantes de revisión de la legislación en materia de derechos sindicales, con el fin de ponerla en armonía con las normas del Convenio núm. 87. Siempre en noviembre de 1979, el Comité sugirió que la realización de misiones de contactos directos entre el Gobierno y la OIT podría facilitar la adopción de las enmiendas necesarias a la ley de sindicatos, así como aclarar la situación de los demás aspectos del caso. Se llevaron a cabo misiones en mayo y en octubre de 1980.

Tiempo después, el Comité comprobó que los dirigentes de ciertas organizaciones sindicales, contra los cuales se habían tomado medidas, estaban en libertad y que algunos de ellos ocupaban funciones sindicales. Asimismo, el Comité acogió con agrado la adopción de una modificación de la ley de 1949 sobre los sindicatos concerniente a su registro. Después de esta modificación sustancial, un número importante de organizaciones sindicales obtuvieron la personalidad jurídica registrándose ante la autoridad judicial, sin necesidad de recurrir al Consejo Central de Sindicatos. Además, en noviembre de 1980, el Tribunal Supremo de Polonia decidió que las organizaciones sindicales eran las únicas habilitadas para redactar sus estatutos, al considerar que el tribunal de la jurisdicción de Varsovia se había extralimitado al modificar los estatutos de una organización que había pedido su inscripción en el registro. **El sindicato independiente Solidaridad Rural, se registró precisamente en ocasión de la misión de contactos directos dirigida por el Sr. F. Blanchard, Director General de la OIT de la época.**

Sin embargo, esas mejoras sólo constituyeron una etapa de una gran transformación histórica de los países de Europa del Este,

y en particular de Polonia. Si bien el impacto del Comité de Libertad Sindical es indudable retrospectivamente, las mejoras precitadas, logradas por las primeras misiones de contactos directos, resultaron frágiles. En efecto, el Comité tuvo que volver a examinar la situación sindical una y otra vez hasta la disolución del régimen comunista. La evolución positiva comprobada a partir de 1980 se deteriorará rápidamente a tal punto que se proclamó la ley marcial el 13 de diciembre de 1981. En febrero de 1982, el Comité examinó nuevamente el caso de Polonia⁷⁴ que consiste esta vez en el arresto e internamiento masivos de sindicalistas, condenas por actos de huelga, muerte de trabajadores en choques con las fuerzas de represión, despidos y presiones contra afiliados de Solidarność y una suspensión general de las actividades sindicales. En esa época el sindicato Solidarność será declarado ilegal. En mayo de 1982, en el contexto difícil de la aplicación de la ley marcial, tendrá lugar una misión de contactos directos dirigida por N. Valticos. La ley de amnistía será promulgada el 21 de julio de 1983, pero esta tregua relativa no será obstáculo para nombrar una Comisión de Encuesta en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT⁷⁵. En 1989, el sindicato Solidaridad recuperará sus derechos y prerrogativas.

El Comité de Libertad Sindical acompañó sin descanso, con los medios a su alcance, a Polonia en el curso de las transformaciones históricas que atravesaba. Se trata de un caso ejemplar en el que el Comité, sostenido en su tarea por los diferentes mecanismos de control de la OIT, logró inspirar y estimular cambios profundos en un régimen político.

En el caso de Costa Rica, desde 1988 la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) presentó al Comité de Libertad Sindical alegaciones relativas a

⁷⁴ Se trata del caso núm. 1097 que se contará entre los asuntos examinados por la Comisión de Encuesta en 1984.

⁷⁵ OIT: *Informe de la Comisión de Encuesta instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la queja respecto de la observancia por Polonia del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) presentada por delegados a la 68.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Boletín Oficial (Ginebra), suplemento especial, vol. LXVII, 1984, Serie B.*

la institucionalización, en virtud de una ley de 1984, de asociaciones solidaristas⁷⁶ y al desarrollo preocupante de prácticas antisindicales por parte de estas últimas⁷⁷. La institucionalización y las prácticas de esas asociaciones solidaristas planteaban generalmente varias cuestiones referentes a la vez a la discriminación antisindical y a la injerencia patronal, así como a la negociación colectiva.

El caso de Costa Rica planteó en particular cuestiones de injerencia de las asociaciones solidaristas en las actividades sindicales, incluso en la negociación colectiva por intermedio de acuerdos directos entre grupos de trabajadores y de empleadores. Reveló también el problema de actos de discriminación antisindical como despidos y otros actos perjudiciales para estimular la afiliación a las asociaciones solidaristas y al mismo tiempo desalentar la afiliación a las organizaciones sindicales, así como la desigualdad de trato entre las asociaciones solidaristas y las organizaciones sindicales en virtud de la ley.

En los hechos, el Comité había observado una real disminución del número de organizaciones sindicales en el país, particularmente en el sector del banano. Esos problemas habían sido examinados de común acuerdo con la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones desde 1993, así como con la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo. Se realizaron misiones de contactos directos en 1991 y 1993.

Después de la misión de noviembre de 1993 en Costa Rica, el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones comprobaron varias mejoras en materia legislativa: la derogación de las disposiciones del Código Penal que preveían penas de prisión o multas para los funcionarios de la función pública por actos

⁷⁶ Se desprende de la *ley de 1984 sobre las asociaciones solidaristas* y de los informes del Gobierno que se trata de asociaciones de trabajadores (que cuentan en sus rangos con cuadros superiores y personal administrativo y de confianza del empleador), cuya constitución, a menudo por iniciativa del empleador, es subordinada al aporte de este último, dado que son financiadas en conformidad con el principio mutualista por los trabajadores y por los empleadores, con fines económicos y sociales de bienestar material, de unión y de cooperación.

⁷⁷ Caso núm. 1483.

de huelga, y la adopción de una ley algunas semanas después de la misión de contactos directos de noviembre, que suprimía toda desigualdad de trato a favor de las asociaciones solidaristas con relación a las organizaciones sindicales.

La nueva ley prohíbe en particular que las asociaciones solidaristas desempeñen funciones sindicales, y especialmente la negociación colectiva. Además, garantiza una protección eficaz contra todas las formas de discriminación antisindical, al disponer la nulidad de los actos que eviten, limiten o restrinjan el ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores, de sus sindicatos o de las agrupaciones de trabajadores. Por fin, al prever la sanción de las faltas cometidas por los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones respectivas en contravención con los convenios de la OIT ratificados por Costa Rica y las normas contenidas en la legislación nacional, la ley garantiza una cierta efectividad en la práctica.

En relación con los casos núms. 1793 y 1935, se realizó una misión de contactos directos a Nigeria. La primera queja ya había sido examinada por el Comité en varias oportunidades entre 1994 y 1999. Contenía alegaciones relativas al arresto y detención de dirigentes sindicales, a la disolución de los consejos ejecutivos de varias organizaciones de trabajadores, a la injerencia del Gobierno en la organización y el funcionamiento de los sindicatos y a restricciones en materia de afiliación internacional. En 1997, fue presentada una nueva queja (caso núm. 1935).

Visto el 309.º informe del Comité de Libertad Sindical, el Consejo de Administración de la OIT había decidido aplicar el procedimiento previsto en el artículo 26, 4), de la Constitución y nombrar una Comisión de Encuesta encargada de examinar las alegaciones de los dos casos. Sin embargo, en junio de 1998, el Consejo de Administración retrasó por 60 días el comienzo de las labores de la Comisión de Encuesta para que Nigeria pudiera recibir una misión de contactos directos, la cual tuvo lugar en el curso del mes de agosto de 1998.

Como resultado de la misión en Nigeria, el Comité comprobó varias mejoras tanto en la legislación como en la práctica, sobre todo en lo que concierne al caso núm. 1793. A pesar de la persistencia de un cierto número de problemas en virtud

de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 del Convenio núm. 87, el Comité tomó nota con agrado de la liberación de todos los sindicalistas detenidos así como de las elecciones realizadas el 27 de enero de 1999, en las que los trabajadores del Congreso de Trabajo de Nigeria eligieron libremente a sus representantes.

En segundo lugar, el Comité constató la derogación de los decretos núms. 9 y 10, de agosto de 1994, que disponían la revocación de los miembros de los consejos ejecutivos de tres sindicatos, y del decreto núm. 24, de agosto de 1996, que prohibía la participación de los miembros de sindicatos y de asociaciones de docentes y no docentes en actividades sindicales. Por los decretos núms. 1 y 2 (modificatorios) sobre los sindicatos del año 1999, el Gobierno de Nigeria introdujo varias modificaciones, a saber, la reestructuración de los sindicatos, la redefinición del término «miembro de un sindicato» de modo que abarcara a las personas elegidas o designadas por un sindicato para representar los intereses de los trabajadores, el restablecimiento de la posibilidad de apelar ante los tribunales competentes las decisiones administrativas relativas a la anulación del registro, y por último la derogación de las penas de prisión de cinco años previstas en caso de afiliación internacional no autorizada.

En resumen, si bien subsisten ciertos problemas, como consecuencia de la misión de contactos directos, el Comité pudo tomar nota de la adopción de numerosas medidas positivas capaces de facilitar una mejor observancia de los principios de la libertad sindical en Nigeria.

Una misión en Argentina tuvo también como consecuencia el retiro de la queja (casos núms. 1455, 1456, 1496 y 1515). El Gobierno argentino había solicitado a la OIT, en noviembre de 1989, el envío de una misión de contactos directos a fin de examinar de manera detallada los problemas planteados por las organizaciones querellantes. Esta misión de contactos directos tuvo lugar en marzo de 1990. En su reunión de mayo de 1990, el Comité se pronunció sobre las solicitudes de suspensión del procedimiento y de retiro de las quejas presentadas por las organizaciones querellantes. A este respecto, el Comité observó que el Gobierno apoyaba dichas solicitudes y que, según el informe de la misión de contactos directos, esas solicitudes habían sido expresadas libremente. El Comité observó asimismo que según las actas firmadas

por las organizaciones querellantes con el Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social, las partes habían decidido constituir comisiones especiales que estarían encargadas de analizar los problemas que habían dado origen a las quejas y de proponer soluciones. Por consiguiente, el Comité decidió hacer lugar a las solicitudes de suspensión del procedimiento o de retiro de las quejas y expresó su satisfacción de que las negociaciones entre las partes sobre las cuestiones que habían sido planteadas al Comité antes de la llegada de la misión, hubieran concluido en un acuerdo motivado por el deseo de las partes de encontrar entre ellas una solución a los problemas planteados. El éxito de estas misiones se explica en gran medida por las funciones asumidas por las mismas. Además de su rol esencial de recolección de información, ellas han sido en varias ocasiones llevadas a buscar, junto con las partes, soluciones a los problemas planteados que respeten los principios de la OIT en materia de libertad sindical y, al mismo tiempo, sean aplicados sin demasiada dificultad en el país concernido.

CONCLUSIÓN

Establecido en 1951, el procedimiento de control del Comité de Libertad Sindical ha demostrado una eficacia innegable en el curso de los años. Los casos de progreso registrados en todos los ámbitos de la libertad sindical son la prueba irrefutable de su eficacia. Además de velar por que los sindicalistas se beneficien de las garantías judiciales tradicionalmente reconocidas en un Estado de derecho – y que prevén todos los grandes instrumentos internacionales de derechos humanos –, el Comité logró obtener en un número apreciable de casos la liberación, la reducción o la anulación de sentencias manifiestamente injustas o desproporcionadas.

Asimismo, controló la aplicación del derecho de los trabajadores y de los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a ellas. Otorgó una atención particular al ejercicio en la práctica del derecho de las organizaciones de elegir libremente sus representantes, de redactar sus estatutos y formular sus programas, y de organizar su administración. Dentro del ámbito de protección previsto por el Convenio núm. 87, el Comité ha dedicado una atención muy especial al reconocimiento del derecho de huelga y su ejercicio, lo cual era muy necesario en el decenio de los años 1980 en que se observó un cierto aumento de las restricciones relacionadas con el ejercicio del derecho de huelga. Además, el Comité debió también solicitar la reinscripción inmediata en los registros de las correspondientes organizaciones que anteriormente habían sido objeto de disolución por vía administrativa.

En el marco de las garantías previstas por el Convenio núm. 98, el Comité se esforzó por reducir los actos de discriminación antisindical y de injerencia patronal indicando la necesidad de establecer procedimientos rápidos, imparciales y objetivos para los trabajadores que consideran ser víctimas de tales prácticas. El

Comité recordó asimismo la obligación, de naturaleza preventiva, de establecer por vía legislativa sanciones suficientemente disuasivas para prevenir esos actos. Asimismo, veló por fomentar la negociación colectiva voluntaria y de buena fe. Al igual que el respeto del derecho de huelga, la acción del Comité en el ámbito de la protección de los trabajadores contra los actos de discriminación antisindical se acentuó notablemente a partir del decenio de los años 1980.

En resumen, a partir de los instrumentos básicos de libertad sindical, es decir los Convenios núms. 87 y 98, el Comité de Libertad Sindical se empeñó en la aplicación efectiva de los derechos de los trabajadores y de los empleadores y de sus organizaciones. Según lo recordaba el Sr. Juan Somavia, Director General de la OIT, una de las misiones más importantes de la OIT, independiente de la promoción de las normas internacionales, consiste en vigilar la aplicación de esos instrumentos en la práctica⁷⁸. ¿Quién a excepción del Comité es más apto para examinar la conformidad, en los hechos, de las obligaciones que los Estados han contraído, si se tiene en cuenta que procede a partir de quejas presentadas por los sujetos mismos de las relaciones profesionales, es decir las organizaciones de trabajadores y de empleadores?

El éxito del Comité de Libertad Sindical puede medirse concretamente por el aumento de los casos de progreso registrados en estos últimos años. Sin embargo, el éxito se funda por lo general en el resultado de la acción conjunta de los diferentes elementos del sistema de control de la OIT pues, junto al Comité de Libertad Sindical intervienen la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo, durante la cual se interroga directamente a los gobiernos con el objeto de lograr que se comprometan concretamente a cumplir sus obligaciones internacionales. Cabe igualmente mencionar los demás medios de que dispone la OIT para velar por la observancia efectiva de las normas en materia de libertad sindical, tales como las misiones de contactos directos, la institución de comisiones de encuesta, la acción, aunque esporádica, realizada por la Comisión de Investigación y de Conciliación, y los programas de asistencia técnica.

⁷⁸ *Op. cit.*, nota 5.

Los objetivos constitucionales de la OIT establecen el principio de la libertad sindical no sólo como un medio esencial para la preservación de una paz duradera, sino además como condición indispensable de un progreso sostenido. El mecanismo especial de control que es el Comité de Libertad Sindical tiene su origen precisamente en los objetivos de la OIT y en la necesidad de proteger la libertad sindical en la práctica. Si bien esos objetivos institucionales no pueden ser impuestos a los Estados que no han ratificado ciertos convenios fundamentales, pueden con todo ser promovidos con miras a su realización por otros medios. La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1998, que contribuye a ese fin, consagra también, continuando la misión histórica de la OIT, el derecho fundamental de la libertad de asociación y la negociación colectiva.

El éxito del Comité se explica pues a la luz de dos factores. En primer lugar, el éxito en cuestión debe ser apreciado en relación con la estructura completa de control de la OIT, sistema donde se equilibra la acción de los órganos técnicos, cuyos miembros son elegidos en función de su independencia y su capacidad técnica, y la acción de los órganos representativos constituidos por delegados de los gobiernos, los trabajadores y los empleadores.

Durante mucho tiempo la OIT fue la única organización internacional que sostenía que la noción de desarrollo no tiene un contenido puramente económico. Esa noción descansa también y tal vez más todavía en bases humanas y sociales, cualquiera sea el grado de desarrollo de los países o la forma de su organización social. Albert Thomas, primer Director General de la OIT, ya en 1930 había lanzado la consigna: lo social tendrá que imponerse a lo económico. En una perspectiva similar, el Presidente de los Estados Unidos, Franklin Roosevelt, había destacado en 1941 ante la Conferencia Internacional del Trabajo que la política económica no puede ser un fin en sí misma, no puede ser más que un medio para realizar objetivos sociales.

Esos compromisos de la primera hora revisten hoy más urgencia y necesidad todavía dadas las transformaciones del entorno económico y social provocadas por la mundialización de la economía y la intensificación de la competencia internacional. Todas las intervenciones del Sr. Juan Somavia, actual

Director General de la OIT, recalcan la obligación de dar a la economía cada vez más mundializada un rostro humano y social.

En segundo lugar, los éxitos del Comité resultan del procedimiento de naturaleza cuasijurisdiccional del mecanismo de control, impregnado por una filosofía institucional que prefiere la persuasión a la represión. A la luz de las normas internacionales del trabajo que crean obligaciones para los Estados en su calidad de Miembros de la OIT o en virtud de los convenios ratificados, el Comité ha procedido a un análisis objetivo y técnicamente irreprochable de los casos sometidos a su examen y formulado recomendaciones que invariablemente llaman al diálogo y la cooperación.

Gracias al método jurisprudencial de tratamiento caso por caso, el Comité es capaz de insuflar vida a las normas de los convenios, de completarlas y también de ponerlas al día teniendo en cuenta las nuevas condiciones que crean la evolución de cada país, el mercado del empleo, la demografía y los cambios tecnológicos. El método garantiza por último un enfoque diferenciado frente a los problemas concretos, que no desaparecerán con el tiempo sino que por el contrario se presentarán con formas nuevas debido a las transformaciones del entorno económico y social provocadas por la mundialización. **La metodología del Comité de Libertad Sindical posee la ventaja de tratar y resolver, en cooperación con los Estados Miembros, los problemas sociales que plantea sin duda alguna la mundialización de la economía.**

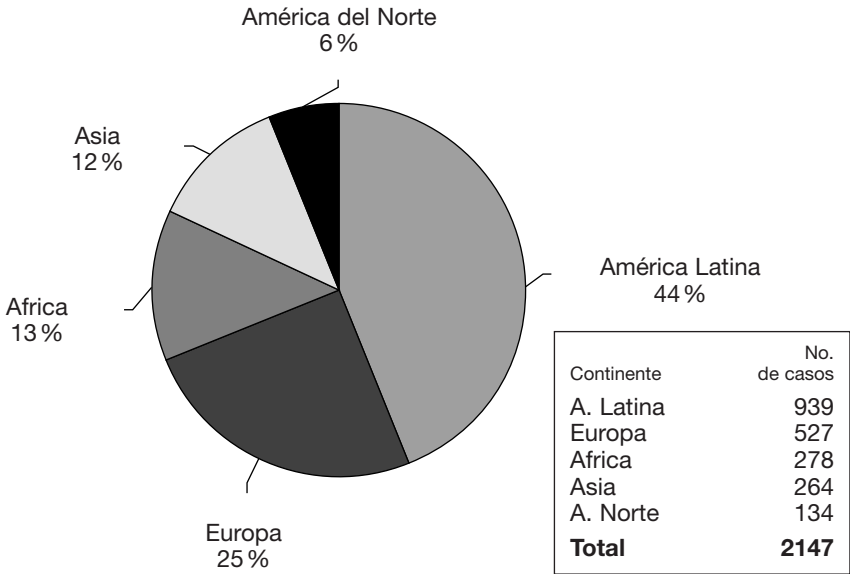
Dado el contexto, cabe esperar que continúe afianzándose la evolución favorable de los casos de progreso en el ámbito de la libertad sindical. Esos progresos son el fruto de la estructura general de la OIT, la que desde el comienzo está comprometida con un proyecto de desarrollo económico primordialmente dedicado, hoy más que nunca, a los aspectos sociales y humanos del desarrollo, pero son también el fruto de la acción paciente y concreta del Comité de Libertad Sindical.

El refuerzo de los mecanismos de control de la OIT no puede sino contribuir, a largo plazo, a una mayor observancia y, al mismo tiempo, a una promoción ampliada de los derechos sociales fundamentales. Según las palabras del Director General, la misión

de la OIT es mejorar de manera general la condición de cada ser humano en el mundo del trabajo. Desde hace 50 años, el Comité de Libertad Sindical ha contribuido ampliamente a lograr ese objetivo y no cabe duda que se esforzará para continuar e intensificar esta acción en el futuro.

Anexo I.

Quejas examinadas por el comité de Libertad Sindical (1951-2001)



Anexo II.

Número de casos presentados ante el Comité de Libertad Sindical desde 1951

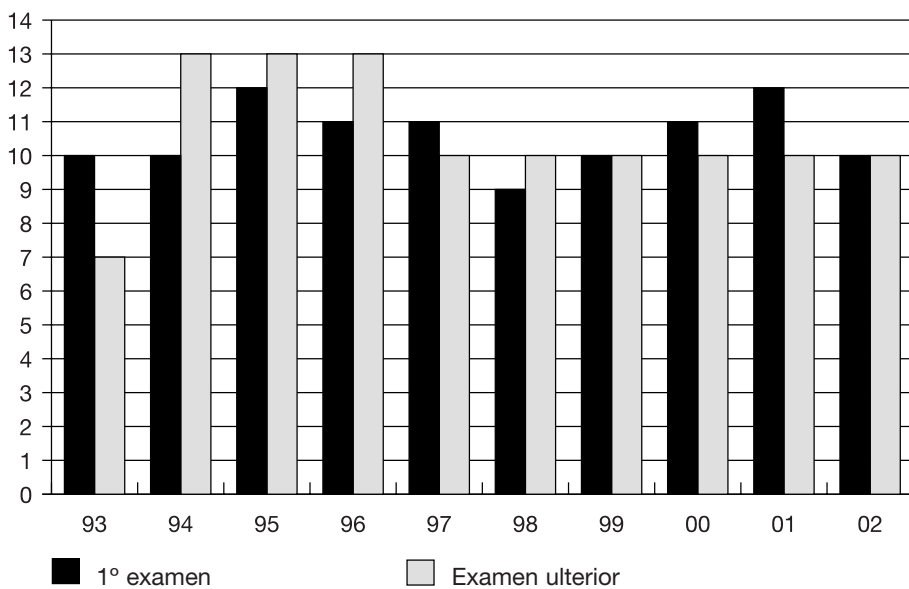
- Número de casos presentados ante el Comité: 2216
- Número de países que han sido objeto de quejas: 47

1	Argentina	101	18	Paraguay	40
2	Grecia	99	19	Francia	39
3	Colombia	94	20	Honduras	34
4	Perú	92	20	Estados Unidos	34
5	España	86	21	Portugal	31
6	Reino Unido	80	22	Japón	29
7	Canadá	79	23	Bolivia	28
8	Chile	64	24	México	26
9	India	63	24	Turquía	26
9	Marruecos	63	25	Pakistán	24
10	Guatemala	59	25	Panamá	24
11	Costa Rica	56	25	Sudáfrica	24
12	Nicaragua	54	26	Filipinas	20
13	República dominicana	49	27	República Democrática del Congo	19
14	Brasil	48	28	Dinamarca	17
14	Venezuela	48	29	Cuba	15
15	Ecuador	46	29	Haití	15
16	Uruguay	43	30	Australia	13
17	El Salvador	42			

Lista de los países que han sido objeto del mayor número de quejas

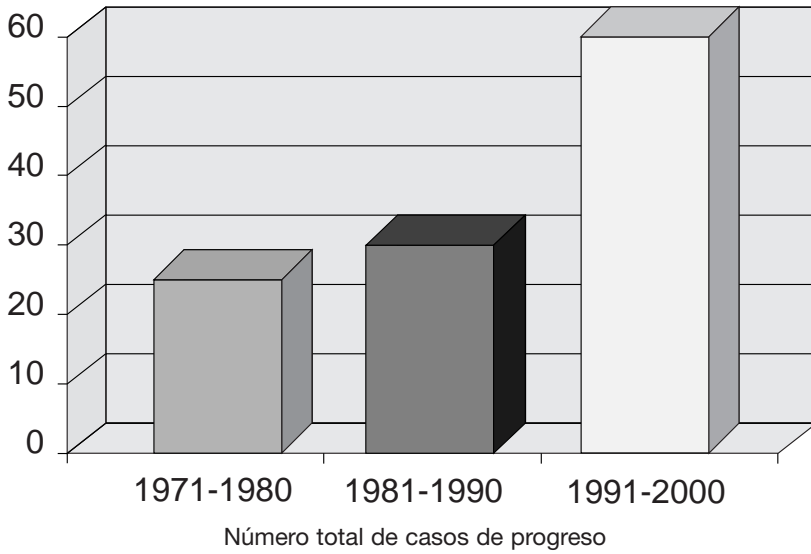
Anexo III.

Promedio temporal en meses para el examen de casos (por año)



Anexo IV.

Comité de Libertad Sindical: casos de progreso



Anexo V.

Lista de casos de progreso registrados por el período 1971/2000

- Caso núm 503 (Argentina)
Caso núm 631 (Turquía)
Caso núm 654 y 666 (Portugal)
Caso núm 658, 678, 679, 684, 697, 704, 722, 735, 780, 803 y 812 (España)
Caso núm 672, 768, 802, 819, 822 y 847 (República Dominicana)
Caso núm 709 (Mauricio)
Caso núm 734 (Colombia)
Caso núm 737, 738, 739, 740, 741, 742, 743 y 744 (Japón)
Caso núm 757 (Australia)
Caso núm 763 (Uruguay)
Caso núm 774 (República Centroafricana)
Caso núm 790 (Jamaica)
Caso núm 793 (India)
Caso núm 800 (Brasil)
Caso núm 814 (Bolivia)
Caso núm 815 (Etiopía)
Caso núm 818 (Canadá/Quebec)
Caso núm 823 (Chile)
Caso núm 839 (Jordania)
Caso núm 842 (Argentina)
Caso núm 851 (Grecia)
Caso núm 861 (Bangladesh)
Caso núm 884 (Perú)
Caso núm 885 (Ecuador)
Caso núm 887 (Etiopía)
Caso núm 899 (Túnez)
Caso núm 909 (Polonia)
Caso núm 950 (República Dominicana)
Caso núm 997, 999, 1029 (Turquía)
Caso núm 1011 (Senegal)
Caso núm 1019 (Grecia)
Caso núm 1020 (Malí)
Caso núm 1024 (India)
Caso núm 1034 (Brasil)
Caso núm 1040 (República Centroafricana)
Caso núm 1041 (Brasil)
Caso núm 1051 (Chile)
Caso núm 1054 (Marruecos)
Caso núm 1068 (Grecia)
Caso núm 1082 (Grecia)
Caso núm 1097 (Polonia)
Caso núm 1098, 1132, 1254, 1257, 1290, 1299 y 1316 (Uruguay)
Caso núm 1109 (Chile)
Caso núm 1115 (Marruecos)
Caso núm 1131 (Burkina Faso)
Caso núm 1135 (Ghana)
Caso núm 1153 (Uruguay)
Caso núm 1179 (República Dominicana)
Caso núm 1181 (Perú)
Caso núm 1225 (Brasil)
Caso núm 1227 (India)
Caso núm 1241 (Austria)
Caso núm 1264 (Barbados)
Caso núm 1266 (Burkina Faso)
Caso núm 1273, 1441, 1494 y 1524 (El Salvador)
Caso núm 1279 (Portugal)
Caso núm 1309 (Chile)
Caso núm 1326 (Bangladesh)
Caso núm 1327 (Túnez)
Caso núm 1335 (Malta)
Caso núm 1354 (Grecia)
Caso núm 1405 (Burkina Faso)
Caso núm 1413 (Bahrein)
Caso núm 1419 (Panamá)
Caso núm 1420 (Estados Unidos/Puerto Rico)
Caso núm 1428 (India)
Caso núm 1431 (Indonesia)

- Caso núm 1449 (Malí)
- Caso núm 1455, 1456, 1496 y 1515 (Argentina)
- Caso núm 1459 (Guatemala)
- Caso núm 1467 (Estados Unidos)
- Caso núm 1468 (India)
- Caso núm 1476 (Panamá)
- Caso núm 1483 (Costa Rica)
- Caso núm 1487 (Brasil)
- Caso núm 1492 (Rumania)
- Caso núm 1493 (Chipre)
- Caso núm 1501 (Venezuela)
- Caso núm 1524 (El Salvador)
- Caso núm 1526 (Canadá/Quebec)
- Caso núm 1530 (Nigeria)
- Caso núm 1544 (Ecuador)
- Caso núm 1547 (Canadá)
- Caso núm 1551 (Argentina)
- Caso núm 1552 (Malasia)
- Caso núm 1559 (Australia)
- Caso núm 1569 (Panamá)
- Caso núm 1570 (Filipinas)
- Caso núm 1571 (Rumania)
- Caso núm 1577, 1582 et 1583 (Turquía)
- Caso núm 1581 (Tailandia)
- Caso núm 1584 (Grecia)
- Caso núm 1594 et 1647 (Côte d'Ivoire)
- Caso núm 1599 (Gabón)
- Caso núm 1602 (España)
- Caso núm 1607 (Canadá/Terra Nova)
- Caso núm 1618 (Reino Unido)
- Caso núm 1621 (Sri Lanka)
- Caso núm 1622 (Fiji)
- Caso núm 1639 (Argentina)
- Caso núm 1678 (Costa Rica)
- Caso núm 1682, 1711 y 1716 (Haití)
- Caso núm 1683 (Federación de Rusia)
- Caso núm 1692 (Alemania)
- Caso núm 1698 (Nueva Zelandia)
- Caso núm 1705 (Paraguay)
- Caso núm 1710 (Chile)
- Caso núm 1726 (Pakistán)
- Caso núm 1727 (Turquía)
- Caso núm 1742 (Hungría)
- Caso núm 1751 (República Dominicana)
- Caso núm 1752 (Myanmar)
- Caso núm 1760 (Sudán)
- Caso núm 1777 (Argentina)
- Caso núm 1784 (Perú)
- Caso núm 1785 (Polonia)
- Caso núm 1788 (Rumania)
- Caso núm 1793 y 1935 (Nigeria)
- Caso núm 1806 (Canadá/Yukon)
- Caso núm 1823 (Guatemala)
- Caso núm 1826 (Filipinas)
- Caso núm 1844 (México)
- Caso núm 1849 (Belarús)
- Caso núm 1869 (Letonia)
- Caso núm 1870 (Congo)
- Caso núm 1877 (Marruecos)
- Caso núm 1889 (Brasil)
- Caso núm 1891 (Rumania)
- Caso núm 1894 (Mauritania)
- Caso núm 1899 (Argentina)
- Caso núm 1920 (Líbano)
- Caso núm 1940 (Mauricio)
- Caso núm 1941 (Chile)
- Caso núm 1944 (Perú)
- Caso núm 1967 (Panamá)
- Caso núm 2000 (Marruecos)
- Caso núm 2016 (Brasil)