

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

SEXAGESIMA NOVENA REUNION

GINEBRA, 1983

ACTAS

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
GINEBRA

mental de España puso de relieve la claridad del principio de la libre elección contenido en el Convenio núm. 87, en cuanto al carácter decisivo de los deseos de los trabajadores. El Convenio no expresaba ninguna opinión sobre la unidad o el pluralismo sindical, siempre que el sistema fuera expresión del libre albedrío de los interesados.

58. Diversos miembros de la Comisión, en particular los miembros gubernamentales de Cuba, de Checoslovaquia, de Etiopía, de Hungría, de la República Democrática Alemana, de la URSS y de Zimbabue, así como los miembros trabajadores de Checoslovaquia y de la República Democrática Alemana, se opusieron, en cambio, a las conclusiones del estudio general acerca de la cuestión de la unidad sindical. El miembro gubernamental de la URSS estimó que en el problema del pluralismo sindical podían distinguirse un aspecto jurídico y otro aspecto práctico. Añadió que el texto del Convenio núm. 87 no mencionaba en absoluto el monopolio sindical. Se refirió al informe de una misión de la OIT sobre la situación sindical en la URSS en que se expresaba una concepción distinta del pluralismo sindical en tanto que ideal, y mencionó la novena Conferencia de los Estados de Asia Miembros de la OIT, celebrada en 1980, en cuyo informe se afirmaba que el Convenio núm. 87 no emitía ningún juicio, ni a favor ni en contra, sobre la unidad sindical, y que los órganos de control reconocían que los trabajadores y los empleadores solían oponerse al pluralismo de sindicatos competitivos entre sí, y habían pedido a los gobiernos que fomentaran la unidad para evitar dificultades. En cuanto al aspecto práctico, la unidad sindical siempre había sido beneficiosa, según el miembro gubernamental de la URSS, para el progreso de los movimientos obreros, y no sólo en los países socialistas. Por tanto, se oponía a la opinión de la Comisión de Expertos cuando afirmaba que en la legislación no debía hacerse referencia expresamente a una central única, incluso cuando lo pidiera la organización sindical existente. El miembro gubernamental de Checoslovaquia estimó que en los países socialistas, en que todas las fuerzas productivas se unían para alcanzar objetivos comunes, la unidad sindical era indispensable. Consideró que era legítimo que los movimientos sindicales unificados reivindicaran y obtuvieran ciertas prerrogativas para fortalecer su posición negociadora. Se podían encontrar tendencias análogas hacia la unidad sindical en los países en vías de desarrollo, en que los objetivos del desarrollo constituían la prioridad principal. Estimó que era extraño que el estudio general supusiera que en los países occidentales la unidad sindical era el resultado de un proceso voluntario mientras que en los países socialistas y en los países en vías de desarrollo siempre era impuesta por la presión de los gobiernos. En opinión de diversos miembros, entre otros la miembro gubernamental de Cuba, el miembro gubernamental de la República Democrática Alemana y los miembros trabajadores de Checoslovaquia y Rumania, la cuestión del pluralismo o de la unidad sindical debería abordarse desde la perspectiva histórica de la experiencia de cada país. Por su parte, la miembro gubernamental de Etiopía puso de relieve que el objetivo del Convenio núm. 87 no consistía en hacer obligatoria la diversidad sindical, ya que la unidad siempre había sido el ideal de los trabajadores del mundo a iniciativa de los cuales se había elaborado el Convenio núm. 87. A su juicio, existía una diferencia fundamental entre una situación

en que la estructura unitaria se establecía por vía legislativa a partir de sindicatos ya existentes y la situación en que los trabajadores y sus sindicatos se unían voluntariamente en una organización única. Los miembros trabajadores de la RSS de Bielorrusia y de la URSS apoyaron esta opinión.

59. Ciertos miembros hicieron hincapié en los peligros que, a su juicio, podían presentar las situaciones de pluralismo sindical. La miembro trabajador de Colombia señaló que en los países donde había pluralismo, o se suponía que existía, muchas organizaciones de trabajadores eran utilizadas por los gobiernos con fines políticos. Los miembros gubernamentales de Checoslovaquia y de Etiopía y los miembros trabajadores de la RSS de Bielorrusia, Colombia, Checoslovaquia, Ecuador y Malí indicaron que el pluralismo sindical favorecía a los empleadores y daba lugar a un debilitamiento de los trabajadores.

60. Refiriéndose al estudio publicado por la OIT en 1960 sobre la situación sindical en la URSS, el miembro gubernamental de los Estados Unidos observó que los órganos de control habían rechazado en repetidas ocasiones las ideas presentadas en el susodicho informe.

Derecho de huelga

61. La cuestión del derecho de huelga fue objeto de diversos comentarios por parte de los miembros de la Comisión. Los miembros trabajadores afirmaron que la libertad sindical no podía existir sin el reconocimiento del derecho de huelga. Se congratularon de que la Comisión de Expertos hubiera considerado que este derecho constituía uno de los medios esenciales con que contaban los trabajadores para defender y promover sus intereses. En su opinión, el estudio general había revelado que el derecho de huelga estaba sujeto a numerosas restricciones en muchos países, y lanzaron un llamamiento a todos los Estados Miembros para que mejoraran esta situación preocupante, también con respecto a la función pública y al personal de gestión. En casos excepcionales, y por razones de interés general, de prohibición y de restricciones de la huelga, debían preverse disposiciones que ofrecieran a los trabajadores toda clase de garantías. El miembro trabajador del Japón, refiriéndose a las sanciones de que a menudo eran objeto los huelguistas, puso de relieve que, según la Comisión de Expertos, la participación en huelgas pacíficas, incluso siendo ilegales, no debería sancionarse con penas de prisión. Consideró que esta interpretación tendría repercusiones favorables en las decisiones de los tribunales concernientes a sindicalistas detenidos por haber participado en una huelga. Estimando que los sindicatos responsables declaraban la huelga únicamente cuando ésta era necesaria, el miembro trabajador de Liberia consideró que el derecho de huelga debía concederse a los trabajadores de todos los países, incluidos los trabajadores de los países en vías de desarrollo.

62. El miembro gubernamental de Túnez observó que desde hacía varios años la Comisión de Expertos se esforzaba por poner más en claro las condiciones de ejercicio del derecho de huelga, procurando conciliar los derechos de los trabajadores a defender sus intereses personales, económicos y sociales y la necesidad de preservar la paz social y los intereses de la comunidad nacional, condición esencial para mantener

el ritmo del esfuerzo de desarrollo nacional. Sin embargo, indicó que su Gobierno discrepaba con la Comisión de Expertos en cuanto a la interpretación que ésta daba del concepto de servicios esenciales. Estimó que a este respecto la aplicación de la norma internacional de vocación universal no debería hacer abstracción de las diferencias concretas que caracterizaban a las condiciones nacionales de los Estados Miembros. El orador se preguntó, por tanto, si no sería útil definir con mayor precisión la noción difícil y fundamental del derecho de huelga o prever un convenio internacional específico sobre esta cuestión.

Negociación colectiva

63. La Comisión, en su conjunto, puso de relieve los estrechos vínculos existentes entre la libertad sindical y la negociación colectiva. El miembro gubernamental de Bélgica señaló que, si no se respetaban los principios de la libertad sindical, toda concertación válida entre los copartícipes sociales perdería el sentido que querían asignarle los promotores de un sistema democrático, económico y social. En opinión de los miembros trabajadores, en el curso de los últimos años la negociación colectiva había sido objeto de demasiadas limitaciones, debido al hecho de que los gobiernos habían invocado graves dificultades de orden económico y financiero. Estimaron que, aun en estos casos, las limitaciones adoptadas deberían constituir medidas excepcionales de corta duración. Los miembros empleadores también estimaron que el derecho de celebrar negociaciones colectivas sin trabas ni restricciones era un derecho primordial porque implicaba un diálogo y la idea de consenso, que podía dar fruto únicamente si dicho derecho podía ejercerse sin injerencia por parte del Estado. La miembro empleador de Venezuela hizo énfasis en que la intervención de los gobiernos en la regulación de las condiciones de empleo no solamente negaba los principios fundamentales de la libertad de negociación, sino que también impedía el progreso económico y social de los pueblos. A su juicio, el diálogo y el acuerdo directo entre las partes era el mejor método para resolver los problemas en materia de relaciones laborales.

64. Diversos miembros trabajadores, entre otros el de Dinamarca, el de Francia y el de los Países Bajos, se refirieron a los obstáculos que los gobiernos, en aras de una política de los ingresos, oponían a la libre determinación de los salarios, particularmente en los países desarrollados. El miembro trabajador de Francia estimó, en particular, que las dificultades económicas de los países occidentales podían llegar a comprometer el derecho de negociación colectiva. Pero añadió que la garantía de este derecho era una obligación para los Estados, y los gobiernos tenían el deber de promover la negociación colectiva.

65. El miembro gubernamental de los Países Bajos lamentó que la Comisión de Expertos no hubiera mencionado en su estudio general su interpretación de las obligaciones en materia de negociación colectiva derivadas del Convenio núm. 87. Dio cuenta de los problemas que encaraban ciertos países para conciliar las nociones de negociación colectiva y de política socioeconómica, en particular la política del empleo. A su juicio, el estudio general no proporcionaba sino escasas orientaciones en cuanto a la línea que debía

adoptarse entre, por una parte, el afán de los gobiernos por mantener un nivel de vida razonable para todos habida cuenta de la situación económica, y, por otra parte, los objetivos de no injerencia de las autoridades en el campo de la negociación colectiva.

66. El miembro trabajador de Senegal se refirió al Convenio (núm. 154) sobre la negociación colectiva adoptado en 1981 por la Conferencia. Por su parte, el miembro gubernamental de Suecia expresó el deseo de que el examen del presente Convenio por los Estados Miembros pudiera incitar también a considerar de nuevo la posibilidad de ratificar los Convenios núms. 87 y 98, a quienes todavía no lo hubieran hecho.

67. En lo que respecta al derecho de negociación colectiva de los trabajadores de la función pública, los miembros trabajadores observaron que se habían realizado progresos en el plano normativo, ya que la Conferencia había adoptado en 1978 el Convenio (núm. 151) sobre las relaciones de trabajo en la administración pública. Este instrumento era, según opinaron los miembros trabajadores, un convenio que contaba aún con un número demasiado escaso de ratificaciones, y los Estados deberían aplicarlo fiel e integralmente dando así curso a la resolución adoptada por la Comisión Paritaria del Servicio Público en su reunión de mayo de 1983. El miembro trabajador del Japón expresó la esperanza de que el próximo estudio general sobre los problemas de la libertad sindical examinara también la aplicación del Convenio núm. 151. Esto sería tanto más importante cuanto que el artículo 6 del Convenio núm. 98 permitía excluir de su campo de aplicación a los funcionarios públicos en la administración del Estado y cuanto que, a menudo, esta disposición se interpretaba con demasiada holgura, lo cual implicaba que, en varios países, la totalidad o la mayor parte de los empleados de la administración pública quedaban excluidos de la protección del Convenio. El miembro trabajador de Checoslovaquia indicó que, por el contrario, en los países socialistas se concluían convenios colectivos en todas las empresas, industrias y servicios públicos.

* * *

68. La Comisión comprobó, tanto en su debate general como en su examen de casos individuales, a la luz de los comentarios de la Comisión de Expertos, que existían divergencias fundamentales relativas a la interpretación y a la aplicación entre numerosas legislaciones y prácticas nacionales, por una parte, y, por la otra, las disposiciones del Convenio relativas al derecho de los trabajadores a constituir las organizaciones que estimen convenientes, y ello particularmente en los países socialistas. Tales divergencias reflejaban concepciones distintas de la libertad sindical. La Comisión expresó el deseo de que pudieran superarse y aclararse las divergencias que se habían encontrado con la ayuda de la OIT, en particular, merced a la organización de seminarios y por otros medios.

Conclusiones

69. La Comisión concluyó sus trabajos sobre el estudio general observando que la discusión que se había celebrado había ofrecido a todos y cada uno la posibilidad de expresar con toda franqueza sus posiciones cara a los difíciles problemas que planteaban en