

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

OCTOGESIMA PRIMERA REUNION

GINEBRA, 1994



ACTAS

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
GINEBRA

un segundo código de normas internacionales del trabajo, lo que algunas veces sería un retroceso en relación con las normas existentes. La OIT, por su parte, no debería deducir del desarrollo de la cooperación técnica un motivo de temores excesivos. Esta puede, en efecto, tener una incidencia económica favorable al empleo. Ya es tiempo que se admita la realidad del diálogo social a nivel comunitario, de dedicarse a la instauración de consultas efectivas a este nivel y de establecer mecanismos de cooperación.

81. El Representante del Secretario General, en respuesta a las cuestiones planteadas por diversos miembros de la Comisión en relación con la cuestión de la ratificación de los convenios por parte de la Unión Europea, aprovechó la ocasión para asegurar a la Comisión que no existía conflicto entre los secretariados de la OIT y de la Comisión Europea. La Oficina siempre estuvo disponible para brindar toda información o asistencia solicitada. Expresó la opinión de que los Estados Miembros de la OIT que han ratificado los convenios deberían ser informados, por la Comisión misma, de las implicaciones eventuales de un proyecto de directiva sobre la aplicación de los convenios de la OIT de que se trate. Si la Comisión no lo hace, la Oficina de la OIT lo hará, en la medida de sus posibilidades, a título exclusivamente de información y sin ningún ánimo de polémica.

C. Memorias solicitadas en virtud del artículo 19 de la Constitución

*Convenio sobre la libertad sindical y la protección
del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y Convenio
sobre el derecho de sindicación y de negociación
colectiva, 1949 (núm. 98)*

82. La Comisión mantuvo una discusión rica y profunda sobre el Estudio general efectuado por la Comisión de Expertos sobre el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Además de las informaciones facilitadas en las memorias comunicadas en virtud del artículo 19 de la Constitución, la Comisión de Expertos se fundó también en las informaciones de los Estados que habían ratificado los Convenios en cuestión, contenidas en las memorias sometidas en virtud del artículo 22 de la Constitución, teniendo en cuenta igualmente las observaciones facilitadas por las organizaciones de empleadores y de trabajadores a las que se habían comunicado las memorias de los gobiernos de conformidad con el artículo 23,2 de la Constitución.

Observaciones generales

83. Los miembros de la Comisión mostraron unánimemente su agrado por la elección de los Convenios núms. 87 y 98 para el Estudio de 1994, especialmente dado que este año marcaba un doble aniversario particularmente importante para la OIT. Los principios de la libertad sindical, consagrados en la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia constituyen junto con el tripartismo la base de su acción y de sus políticas. Estos instrumentos forman parte de los que tienen

mayor número de ratificaciones y, como prueba complementaria de su importancia, cabe indicar que incluso los Estados Miembros que no los han ratificado pueden ser llamados a dar explicaciones al Comité especialmente establecido para este fin por el Consejo de Administración de la OIT. Para los miembros trabajadores y varios miembros gubernamentales (Alemania, Finlandia, Países Bajos), los principios fundamentales contenidos en estos Convenios constituyen una condición previa al establecimiento de cualquier mecanismo adecuado de relaciones profesionales. Los miembros de Sudáfrica y de Guinea declararon que estos Convenios constituyeron la primera fuente de inspiración en la elaboración de su legislación sobre el tema.

84. Los miembros trabajadores y la gran mayoría de los miembros gubernamentales subrayaron la independencia, la objetividad y la imparcialidad de que dio prueba la Comisión de Expertos al redactar este Estudio que profundaba y, en muchos aspectos, completaba los estudios precedentes sobre el tema. Se declararon convencidos de que, habida cuenta de la calidad y del carácter exhaustivo de este Estudio, constituiría un texto de referencia durante varios años, sea para promover la ratificación de los Convenios o mejorar su aplicación o sea para actividades de formación. Los miembros trabajadores constataron con satisfacción que incluso si ambas comisiones tienen mandatos y métodos de trabajo diferentes, los expertos habían tenido en cuenta los trabajos de la presente Comisión ya que, de entrada, habían anunciado claramente que se habían esforzado por responder a ciertos interrogantes y preocupaciones que la presente Comisión había expresado precedentemente. El miembro gubernamental de Venezuela se asoció a estas observaciones.

85. Si bien suscribieron la mayor parte de los comentarios de la Comisión de Expertos, los miembros empleadores formularon ciertas reservas, aunque no exclusivamente, en lo relativo al capítulo sobre el derecho de huelga. Sin poner en tela de juicio el Estudio en su conjunto, los miembros gubernamentales de Belarús y de Portugal se expresaron con matices sobre esta cuestión.

86. Hubo un amplio consenso en la Comisión sobre la necesidad de una aplicación universal de las normas de la libertad sindical cuyo respeto no podía subordinarse al hecho de alcanzar un nivel de desarrollo determinado o a la coyuntura política o económica. El miembro gubernamental de Namibia subrayó sin embargo a este respecto el dilema con el que se hallan confrontados los países que deben plegarse a las exigencias de las instituciones financieras internacionales y de los países donantes, a menudo difícilmente conciliables e incluso incompatibles con las normas internacionales del trabajo; por ejemplo, cuando un plan correctivo y de ajuste estructural y la obtención de financiación se subordinan a despidos masivos en la función pública y a severas compresiones en los servicios de educación y de salud. En estas condiciones, la cuestión de la libre negociación colectiva y de la aplicación de las normas ni siquiera se plantea.

87. Los miembros trabajadores y varios miembros gubernamentales subrayaron que acertadamente el Estudio se situaba en el contexto de los cambios que se han producido recientemente en los planos político y económico. En cuanto a las transformaciones políticas, si bien es cierto que han podido constatare importantes progresos en el proceso de democratización, los miembros

trabajadores recordaron sin embargo que existían todavía en el mundo regímenes autocráticos que sólo tenían de democrático el nombre; había que estar vigilantes ya que las organizaciones de trabajadores y de empleadores libres y democráticas constituyen un componente esencial de toda verdadera democracia. En cuanto a los nuevos desafíos que plantean la mundialización de la economía y la intensificación de la competencia, los miembros trabajadores estimaron que era necesaria una actualización, reforzando el funcionamiento y el impacto de la OIT, así como sus principios fundamentales, e indicaron que el Estudio respondía de manera satisfactoria a estos fines. Para el miembro empleador de los Estados Unidos, en cambio, ciertas partes del Estudio daban la impresión de que la Comisión de Expertos consideraba que los Convenios núms. 87 y 98 estaban de algún modo protegidos contra los cambios que se producían en el mundo del trabajo, mientras que la aplicación de las normas de la OIT no debería hacer abstracción de las realidades económicas nacionales y mundiales; al igual que los empleadores, los sindicatos deben adaptarse a los factores en proceso de cambio. Al tiempo que compartieron la necesidad de esta adaptación, los miembros trabajadores no podían aceptar que implicara un debilitamiento de sus organizaciones y de los sistemas de negociación colectiva establecidos en el curso de los años.

88. El Estudio general señala un número significativo de progresos realizados en la aplicación de los Convenios, lo cual fue subrayado por varios miembros gubernamentales así como por los miembros empleadores y trabajadores. Estos últimos recordaron, sin embargo, que como se comprobaba en los informes del Comité de Libertad Sindical, subsistían en varias partes del mundo numerosos y serios problemas de aplicación práctica, de hecho y de derecho. Varios miembros trabajadores subrayaron, en particular, la situación particularmente grave que prevalecía a este respecto en América Latina, y los miembros trabajadores de Colombia y Guatemala recordaron que los progresos constatados en el terreno legislativo no eran suficientes si no estaban acompañados por una real voluntad política para trasponer el espíritu de la ley a los hechos. Por otra parte, los miembros trabajadores y en particular el miembro trabajador de Nueva Zelanda indicaron que se producían numerosas violaciones a la libertad sindical y al derecho de negociación colectiva en Nueva Zelanda, en razón de la adopción de la reciente ley sobre los contratos de empleo.

89. Los miembros empleadores y varios oradores de los otros dos Grupos recordaron que los comentarios de la Comisión de Expertos sobre los principios de la libertad sindical se aplicaban tanto a los trabajadores como a los empleadores. Estos últimos habrían deseado que esta igualdad de trato fuera mencionada en el Estudio de manera más sistemática. Por otra parte, las organizaciones de empleadores tenían necesidad de ayuda masiva en materia de formación, en particular en los países de Europa central y oriental, donde antiguamente no estaban en condiciones de desempeñar su verdadero papel, y la OIT podía prestar una contribución importante a este respecto. Indicando que estaban de acuerdo sobre este último punto si se trataba de poder contar con interlocutores, el miembro trabajador de Francia precisó sin embargo que la OIT jamás debería financiar actividades para impedir la constitución de organizaciones de trabajadores o provocar su desaparición.

90. Los miembros trabajadores expresaron su vivo interés ante las medidas que, según había declarado, el nuevo Gobierno de Sudáfrica adoptaría para dar curso a las recomendaciones formuladas por la Comisión de Investigación y de Conciliación, en particular en materia de libertad sindical. El miembro gubernamental de Sudáfrica declaró que su Gobierno reconocía sin reservas la competencia de la Comisión de Investigación y de Conciliación y sus obligaciones con respecto al derecho internacional y que se comprometía a poner la legislación en conformidad con los Convenios. El sector público y el sector agrícola se rigen ahora por la legislación laboral y se debería adoptar rápidamente un proyecto de ley sobre los territorios denominados autónomos: todo el país estará sometido entonces a un único régimen de relaciones profesionales. Se ha emprendido un proceso de consultas tripartitas en lo relativo al derecho de huelga y esta cuestión podría quedar resuelta de aquí al año próximo.

91. Los miembros trabajadores expresaron su total acuerdo con las opiniones de la Comisión sobre el *zócalo social mundial*, primer paso hacia la instauración en todas las naciones de un régimen de trabajo realmente humano, objetivo mencionado en la Constitución de la OIT desde 1919. Precizando que su Gobierno no había tomado posición de manera definitiva sobre las ventajas de la inclusión de una cláusula social en los acuerdos comerciales internacionales, el miembro gubernamental de los Países Bajos estimó que los convenios sobre la libertad sindical podrían desempeñar un papel a este respecto si se decide incluir tales cláusulas en los mencionados acuerdos. Para el miembro empleador de Estados Unidos, en cambio, la interpretación extensiva que los expertos dan a estos Convenios, por ejemplo en materia de derecho de huelga, constituye uno de los obstáculos a su utilización en una eventual cláusula social; estimó que el principio de la libertad sindical debería simplificarse bastante, o reducirse a una sola frase, para que pudiera aplicarse de manera significativa en el marco de los acuerdos comerciales. Los miembros trabajadores señalaron que tenían ciertas dificultades para conciliar este último argumento con el hecho de que en realidad los miembros empleadores sólo había criticado el capítulo relativo al derecho de huelga, formulando solamente algunas reservas sobre ciertos aspectos; en estas condiciones, reducir los principios del Convenio a una sola frase en una cláusula social constituiría un enfoque demasiado restrictivo.

92. El miembro empleador de los Estados Unidos apoyó las observaciones de los miembros empleadores y destacó la importancia de que las observaciones de los expertos sobre la significación y el alcance de los Convenios núms. 87 y 98 fueran correctamente comprendidos y aceptados, precisamente a causa de su importancia fundamental para los trabajos de esa Comisión. Como todos saben, esta Comisión funciona, en su mayor parte, en base al consenso. Sin embargo, esta actitud se ve gravemente dañada cuando uno u otro Grupo disienten de las observaciones de los expertos. Esto es especialmente crítico cuando se trata de la formulación de las conclusiones sobre casos específicos y de la adopción de párrafos especiales. Esta necesidad de consenso es particularmente aguda en los casos que implican a la libertad sindical. En su mayor parte, no se ha probado que constituya un problema, excepto cuando el tema incluye el derecho de huelga.

Introducción del Estudio general

93. Los miembros empleadores se refirieron a las condiciones prevalecientes en los comienzos de la era industrial, cuando la democracia estaba dando sus primeros pasos en muchos países; en ese momento, diversos grupos habían tenido que luchar para defender los intereses de los trabajadores y de los empleadores. Aunque la evolución posterior hubiera sido considerable se conservaban ciertas formas, incluida la terminología, por lo que convendría volver a examinar esas cuestiones. El Estudio describía las fuentes de derecho, su evolución a través del tiempo, y los instrumentos internacionales que contenían disposiciones sobre la libertad sindical; sin embargo, los textos existentes contenían sólo principios sucintos sobre la materia. No era sorprendente, por lo tanto, que el capítulo introductorio del Estudio no se refiriese al contenido de dichas normas y en cambio se dedicara a examinar la interpretación y aplicación de que habían sido objeto al cabo de los años por parte de los diferentes órganos de control llamados a hacerlo; dando a veces la impresión de que uno de esos órganos había recibido el mandato de establecer reglas de derecho; esto no se declaraba nunca en tales términos, puesto que ninguno de ellos poseía esa competencia. El Estudio mencionaba numerosas conclusiones, no sólo sobre una serie de principios fundamentales considerados por la Comisión como un verdadero derecho internacional de la libertad sindical, sino también sobre muchos puntos extremadamente detallados.

94. Los miembros trabajadores señalaron que el Estudio general se presentaba en un momento crucial para la política social, en general, y para la OIT en particular. Como consecuencia de la mundialización de la economía y de los cambios políticos recientes, las organizaciones de trabajadores y de empleadores, lo mismo que los poderes públicos, afrontaban numerosos e importantes retos nuevos. Estos distintos factores se conjugaban y reforzaban; la consecuencia principal era la intensificación generalizada de la competencia económica, que requería el contrapeso de las normas internacionales. La OIT y sus principios fundamentales, a saber, el tripartismo, la libertad sindical y la libre negociación colectiva, siempre habían sido considerados como la piedra angular de un marco social y económico universal. Estos principios habían sido los objetivos fundamentales en el momento de la creación de la OIT en 1919 y cuando fue reforzada en 1944. Los desafíos a que se debía hacer frente ahora requerían una actualización para reforzar el funcionamiento y el impacto de la OIT. El Estudio general, que la Comisión de Expertos había acertadamente situado en el contexto actual, respondía a lo que se esperaba y constituía un marco de referencia muy útil y actual; tendría sin duda una profunda influencia sobre la acción futura de todos los órganos de control. Los miembros trabajadores habían comprobado con satisfacción que la Comisión de Expertos había tenido en cuenta los trabajos de la Comisión de Normas de la Conferencia, como se indicaba en el párrafo 3 del Estudio, aunque ambas Comisiones tuvieran un mandato y métodos de trabajo diferentes. La Comisión de Expertos había respondido claramente a numerosas observaciones basadas en particular en ciertas disposiciones de la Convención de Viena sobre los tratados, o en otros textos o teorías jurídicas.

*Relación entre los derechos sindicales
y las libertades civiles y políticas*

95. Los miembros empleadores apoyaron de manera general los comentarios de la Comisión de Expertos sobre este tema pero con ciertos matices. El principio del capítulo, que hacía referencia en particular a otros textos internacionales, permitía constatar que a veces se producía en la práctica una cierta oposición entre derechos individuales y colectivos, si bien normalmente ello no debería darse. El derecho de toda persona a constituir una organización y de afiliarse a la misma es el fundamento mismo de la libertad sindical. Los comentarios y recomendaciones de la Comisión de Expertos sobre este tema se refieren a los derechos y libertades fundamentales que deberían poder invocar todos los ciudadanos, trabajadores o empleadores, que deseen agruparse en organizaciones y participar en sus actividades. Para los miembros empleadores, el respeto de estos principios es un requisito previo absoluto a la existencia de un Estado de derecho que respete las reglas democráticas. Desde hace numerosos años, esta Comisión venía recordando que las violaciones de las libertades civiles tenían repercusiones negativas sobre la libertad sindical; esta Comisión tenía el deber de llamar la atención sobre las situaciones lamentables de esta índole cuando se producían y pedir los cambios necesarios. En esta materia, subsistían numerosas dificultades de aplicación y la OIT y los empleadores deberían seguir cooperando para resolverlas. Los problemas de fondo que fueron planteados durante los debates se situaban en general fuera de las sutilezas relativas al derecho de huelga y eran ajenos al mismo. Las dificultades reales e identificables y las lagunas relativas a la aplicación de la libertad sindical en la práctica constituían un campo importante para la acción de la OIT. Los miembros empleadores añadieron que existía un consenso considerable sobre este tema, lo que constituía la base para realizar una acción eficaz en este terreno; no debía desaprovecharse la ocasión. No convenía dejar que la divergencia de opiniones sobre los límites del derecho de huelga hiciera olvidar este acuerdo general. Sin embargo, las cuestiones controvertidas merecían una discusión más detenida que las que eran objeto de consenso.

96. Para los miembros trabajadores, los derechos colectivos permitían un desarrollo armonioso y el reforzamiento de los derechos individuales: hay pues una verdadera complementariedad entre ellos. Por otra parte, la libertad sindical era un principio cuyas consecuencias sobrepasaban ampliamente el puro marco del derecho del trabajo. La libertad sindical no podía desarrollarse plenamente en ausencia de un orden democrático donde se respetaran los derechos y libertades políticas. El Convenio núm. 87 y los principios constitucionales de la libertad sindical, que debían ser respetados por todos los Estados, hayan o no ratificado este Convenio, imponían una obligación de resultado a las autoridades responsables de la policía así como de la administración de justicia y de los tribunales. Los poderes públicos no debían contentarse con tolerar la existencia y el funcionamiento de las organizaciones de trabajadores y de empleadores; debían crear y mantener todas las condiciones necesarias para que éstas pudieran desarrollarse sin obstáculos, en el marco de una verdadera democracia política, social y económica. No obstante, durante la discusión de casos individuales, la

Comisión constataba cada año que en ciertos países se consideraban como delito actividades sindicales legítimas, y que tales actividades se reprimían por las autoridades o incluso por grupos paramilitares que actuaban con total impunidad. Los miembros trabajadores subrayaron también que era particularmente importante el establecimiento de un sistema judicial independiente y de fácil acceso — sería deseable que se previera dicho sistema en un instrumento internacional específico — y que las víctimas de este tipo de represión pudieran así obtener reparación por los perjuicios ocasionados.

97. Los miembros trabajadores deploraron los graves ataques a la libertad sindical derivados de las medidas adoptadas en ciertos países, como por ejemplo, el internamiento de militantes sindicales en los campos de «educación para el trabajo», donde se les integraba por la fuerza en una economía paralela que exportaba productos y servicios en el mundo entero. Los miembros trabajadores de Colombia y Guatemala subrayaron por otra parte la deplorable situación que prevalecía en su país y en varios otros de América Latina, como mostraban los numerosos casos de violación de derechos fundamentales sometidos al Comité de Libertad Sindical. El miembro trabajador de Nueva Zelandia rindió un vibrante homenaje a los trabajadores víctimas de graves violaciones de los derechos fundamentales, simplemente por haber querido defender la libertad sindical, a veces a costa de su vida. El miembro trabajador de Francia subrayó la utilidad y la eficacia de los mecanismos de control de la OIT, que habían contribuido por ejemplo a la instauración de un sindicalismo verdaderamente libre y democrático en Polonia.

98. Varios miembros gubernamentales (Finlandia, Portugal, Uganda) apoyaron las opiniones expresadas por la Comisión de Expertos sobre el necesario vínculo que había entre las libertades civiles y políticas y los derechos sindicales. El miembro gubernamental de Alemania estuvo de acuerdo con los miembros trabajadores en que las situaciones descritas en esta parte del Estudio eran particularmente preocupantes.

Derecho de sindicación de los trabajadores y de los empleadores

99. Los miembros de la Comisión de Normas de la Conferencia se mostraron de acuerdo, generalmente, con las observaciones de la Comisión de Expertos sobre esa cuestión. Expresaron, no obstante, varias reservas sobre las cuestiones relativas a la seguridad sindical.

100. Los miembros trabajadores señalaron, en sentido general, que la posibilidad, tanto de hecho como de derecho, de constituir organizaciones sindicales era una condición previa indispensable para el buen funcionamiento de la libertad sindical y de la libre negociación colectiva. Aunque el reciente proceso de democratización había permitido alcanzar progresos en esta materia en relación con 1983, subsistían en cierto número de países una serie de medidas y de prácticas que obstaculizaban, a veces abiertamente, el derecho de sindicación de los trabajadores. La voluntad de obtener ventajas competitivas, de perpetuar un control poco democrático sobre los trabajadores, ciertas explicaciones fundadas en que las normas internacionales habrían sido superadas o en que existían

diferencias económicas y culturales, formaban parte de las razones invocadas por esos países y eran en realidad pretextos más que argumentos valederos.

101. Los miembros trabajadores apoyaron la posición de la Comisión de Expertos, según la cual las únicas excepciones previstas por el Convenio núm. 87 se referían a las fuerzas armadas y a la policía; en caso de duda los trabajadores debían ser considerados como civiles y, en consecuencia, gozar de la protección de este instrumento. Dichos principios eran también válidos para todos los demás trabajadores a quienes, en muchos países, se les negaba el derecho de sindicación, por ejemplo: los funcionarios públicos, los bomberos, el personal penitenciario, los trabajadores rurales, los trabajadores del sector informal, los ejecutivos, los trabajadores de zonas francas de exportación, los trabajadores inmigrantes, etc. El miembro trabajador de Argentina llamó la atención de la Comisión acerca de las dificultades específicas que afrontaban la gente de mar debido a la utilización muy generalizada de banderas de complacencia y de segundos registros, de modo que un grupo importante de trabajadores no gozaban de la protección de los convenios internacionales de trabajo, en particular en materia de libertad sindical, problema que la OIT debería solucionar.

102. Según los miembros trabajadores y los miembros empleadores, el derecho de los trabajadores y de los empleadores a constituir organizaciones no debería ser obstaculizado por procedimientos de registro indebidamente complejos y prolongados, que no ofrecían todas las garantías de objetividad necesarias y que equivalían, en la práctica, a un sistema de autorización previa. Los miembros trabajadores indicaron que en los sistemas basados en el sindicato de empresa estos problemas eran particularmente graves, debido a la necesidad de obtener el registro caso por caso; también lo eran en las zonas francas de exportación, como se señalaba en muchas partes del Estudio general. Por otra parte, varios sindicatos libres constituidos recientemente o hace algunos años, tropezaban con dificultades en los países que aplicaban un sistema de monopolio sindical semioficial u oficial, en favor de un sindicato allegado al poder político.

103. Con respecto al derecho de los trabajadores y de los empleadores a constituir las organizaciones que estimen convenientes, los miembros trabajadores destacaron tres aspectos. En primer lugar, en los sindicatos de empresa muchos trabajadores estaban privados del derecho de sindicación porque la legislación imponía un excesivo número mínimo de miembros; la situación era aún más grave debido al aumento de la cantidad de empresas pequeñas y medianas y a la práctica de subcontratación. El segundo tema importante se refería a la relación entre el pluralismo sindical y las exigencias de la negociación colectiva, que requería eficacia y viabilidad en todos los niveles. El diálogo social bilateral y tripartito no podía limitarse únicamente al marco de la empresa, sino que debería poder realizarse en todos los niveles y abarcar todas las facetas de la política social y económica. La multiplicación excesiva de organizaciones sindicales y patronales, del mismo modo que el monopolio sindical impuesto por la ley, podían debilitar considerablemente la calidad del diálogo social y perjudicar una representación adecuada de los miembros. El equilibrio a lograr dependería en gran parte de las características específicas del sistema de relaciones profesionales de cada país. Los miembros trabajadores señalaron asimismo que, sobre todo en los sistemas

de negociación centralizada, el mantenimiento del equilibrio podía resultar difícil si los sindicatos por categorías, por ejemplo, los cuadros, reclamaban ser reconocidos como el sindicato más representativo a nivel nacional y confederal. En tercer lugar, el Estudio confirmaba que el Convenio núm. 87 no se refería a las cláusulas y prácticas de seguridad sindical. Puesto que dichas cláusulas habían sido criticadas a menudo por los gobiernos que adoptaban una política antisindical, no era sorprendente que los sindicatos afectados trataran de buscar protección en cláusulas de esa naturaleza.

104. El miembro gubernamental de Islandia declaró que a su país y a muchos otros Estados les preocupaban varios problemas relacionados con el Convenio núm. 87, entre ellos la obligación de contratar a trabajadores sindicalizados, las cláusulas de seguridad sindical y lo que se ha dado en llamar libertad de sindicación negativa. A menudo, se planteaba a los gobiernos un dilema: por una parte, se esforzaban por garantizar la seguridad de los sindicatos, por ejemplo, permitiendo a los interlocutores sociales la negociación de cláusulas de contratación prioritaria, especialmente si el mercado del empleo estaba restringido y atomizado, como en Islandia; por otra parte, se esperaba de los gobiernos que neutralizaran los aspectos negativos de la libertad sindical prohibiendo las cláusulas de seguridad sindical. Esta cuestión estaba vinculada a la búsqueda de una mayor flexibilidad del mercado de trabajo y también al deseo de reemplazar los convenios colectivos por contratos de trabajo individuales, tendencias que reflejaban otros instrumentos regionales. El Comité de Expertos Independientes de la Carta Social Europea, por su parte, había estimado que el artículo 5 de la Carta Social Europea abarcaba la libertad sindical tanto positiva como negativa y que las cláusulas de seguridad sindical constituían una violación de la Carta. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos había llegado a las mismas conclusiones con respecto al artículo 11 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, aunque sin estatuir si el derecho negativo debía gozar de una protección equivalente a la del derecho positivo, lo que permitía pensar que en ciertas circunstancias, este último podría gozar de más garantías.

105. Apoyando estas observaciones generales, varios miembros trabajadores se refirieron a la situación específica de sus países en relación con las observaciones de la Comisión de Expertos sobre ese tema. Así, los miembros trabajadores de Japón y de la República Checa se refirieron a problemas específicos que afectaban a los funcionarios o a ciertos trabajadores del sector público en relación con su derecho de sindicación, por ejemplo, los bomberos o el personal penitenciario; a su juicio, la Comisión de Expertos había aclarado convenientemente esta cuestión. El miembro trabajador de Senegal señaló que los trabajadores, sobre todo los de los países africanos de habla francesa, eran frecuentemente separados de funciones de dirección sindical por razones de nacionalidad, a pesar de la confianza que les dispensaban los trabajadores de la base. La posición unánime de la Comisión de Expertos sobre el monopolio sindical estaba consagrada, como lo señalaron los miembros trabajadores de España y Polonia; este último precisó que el Convenio núm. 87 había proporcionado sin duda argumentos de peso al sindicato Solidaridad en su lucha por el reconocimiento de sindicatos verdaderamente independientes. El miembro trabajador de Noruega, expresándose también en nombre de los miembros

trabajadores de Dinamarca, Finlandia, Islandia y Suecia, apoyó firmemente las conclusiones de la Comisión de Expertos sobre las cuestiones de seguridad sindical, subrayando, sin embargo, que existía el riesgo de que se desarrollara una jurisprudencia contradictoria sobre ese tema entre la OIT y los órganos europeos.

106. Los miembros empleadores observaron que la Comisión de Expertos había reiterado, en general, las observaciones que había efectuado precedentemente sobre ese tema, por ejemplo, en relación con las personas a las que no se podía denegar el derecho de asociación en virtud de la categoría profesional a la que pertenecían, de su nacionalidad o su estado civil, o en relación con la obligación de los gobiernos de no favorecer a ciertos sindicatos por razones políticas. Sin embargo, el Estudio no insistía suficientemente sobre el hecho de que las garantías del artículo 2 del Convenio núm. 87 se aplicaban con idéntica fuerza a los empleadores. Otros temas, tales como el sistema de autorización previa, existente en ciertos países, las condiciones para el registro que equivalían a una autorización previa y el monopolio sindical impuesto por la ley eran cuestiones que habían sido ampliamente discutidas en años anteriores. Las opiniones de la Comisión de Expertos y de esta Comisión en esa materia eran suficientemente claras y concordantes para que resultara superfluo detenerse al respecto.

107. Los miembros empleadores expresaron, no obstante, serias reservas acerca de la distinción que hacían los expertos entre las cláusulas de seguridad sindical negociadas libremente y las impuestas por la ley. Esa distinción — que quizá en realidad no lo sea — resultaba demasiado compleja si se aceptaba ese razonamiento, las presiones ejercidas por medio de la negociación colectiva serían aceptables mientras que la ejercida a través de la reglamentación estatal no lo sería. Era preciso expresar reservas en esa materia pues existían países en que la negociación colectiva producía los mismos efectos que la legislación. Los miembros empleadores no veían pues ninguna diferencia entre las presiones de hecho y las ejercidas por medios legislativos: para la persona, el resultado era el mismo si las presiones las ejercían las organizaciones de trabajadores o de empleadores o el Estado. Según los empleadores, existía una relación lógica evidente entre la libertad de afiliarse a una organización y la de no afiliarse; la libertad consistía en la posibilidad de elegir entre varias opciones y la libertad de no asociarse constituía un aspecto inseparable de la libertad de elección. En este aspecto, los miembros empleadores estimaron que la Comisión de Expertos no se había atendido al principio incluido en el párrafo 55 del Estudio, donde había aplicado el principio de que las excepciones a una regla general debían ser interpretadas restrictivamente.

108. Los miembros empleadores de Islandia y de Rumania apoyaron las observaciones generales del portavoz de su Grupo sobre esta materia y formularon comentarios complementarios. El miembro empleador de Islandia, refiriéndose a lo expresado por su Gobierno y por el miembro trabajador de Noruega, declaró que las cuestiones relativas a las cláusulas de seguridad sindical y al derecho de no asociarse eran más complejas de lo que el Estudio general deja entrever y que era preciso llevar a cabo un debate más profundo sobre el párrafo 102. En ese contexto, percibía difícilmente la diferencia entre leyes y acuerdos colectivos,

especialmente si estos últimos eran aplicados en virtud de la legislación a todos los trabajadores y no sólo a aquellos que eran parte en dichos acuerdos. En Islandia, el problema se agravaba porque la ley obligaba a los empleadores a deducir las cuotas sindicales de los salarios de los trabajadores; en tales condiciones, era difícil hablar de asociación voluntaria de los trabajadores. Obligar a las personas, directa o indirectamente, a adherir a un sindicato contra su voluntad no estaba en concordancia con el principio básico del derecho de sindicación ni con las nociones modernas sobre la libertad personal. Con respecto a este tema, el miembro empleador de Rumania también se mostró sorprendido por el hecho de que, según su interpretación, la Comisión transformaba un derecho, que debía ser protegido, en una obligación y lo hacía con el pretexto de una seguridad sindical que favorecía el monopolio sindical. Según su opinión, las observaciones de la Comisión relativas a la deducción de cuotas sindicales del salario de los afiliados al sindicato y también de los no afiliados, eran contrarias a los artículos 6 y 9 del Convenio núm. 95 sobre la protección del salario y los comentarios referentes a la obligación de los no afiliados de pagar una contribución igual a la cuota sindical para poder beneficiarse de las convenciones colectivas, eran contrarios al párrafo 4 de la Recomendación núm. 91 sobre negociación colectiva.

109. El miembro gubernamental de Portugal, declaró que las consideraciones de la Comisión de Expertos en ese capítulo le parecían pertinentes, pero objetó la cita (párr. 81, nota 71) sobre las disposiciones de la legislación portuguesa sobre el número mínimo de miembros exigido para la constitución de un sindicato, ya que la ratificación del Convenio núm. 87 había aparejado la abrogación de todo texto legal contrario. Los servicios encargados del registro de sindicatos no aplicaban ya el decreto ley mencionado en el Estudio general.

110. El miembro gubernamental de Uganda indicó que su Gobierno, con la asistencia técnica de la OIT, había emprendido una reforma en profundidad de todas las leyes de trabajo y que, por primera vez, las partes interesadas habían participado ampliamente en esa tarea. En particular, el Gobierno promulgó la legislación sobre sindicatos (modificada) para hacer que se beneficiaran de los derechos sindicales los trabajadores que antes estaban excluidos, por ejemplo, los funcionarios públicos, los que trabajaban en los servicios de educación y los del Banco Central.

111. El miembro gubernamental de la República Checa indicó que la legislación de dicho país respetaba el Convenio en cuanto a los derechos de los funcionarios. Un proyecto de ley que se consideraba en conformidad con el Convenio núm. 87 y con varias disposiciones del Convenio núm. 151 (no ratificado por su país) sería presentado al Parlamento después de haber sido consultado con los sindicatos.

Redacción de estatutos y reglamentos, elección de representantes, organización de la administración y las actividades

112. Los miembros de la Comisión de Normas de la Conferencia se manifestaron en general de acuerdo con las observaciones de la Comisión de Expertos sobre esta cuestión.

113. Los miembros trabajadores destacaron la importancia primordial de la autonomía de sus organizaciones y señalaron que debía destacarse que los países que habían reglamentado muy detalladamente el funcionamiento de las organizaciones sindicales no prestaran a menudo sino poca atención a la política social. Comprobando, como lo había hecho el Estudio, que en ciertos países se habían logrado progresos en la materia, los miembros trabajadores invitaron a tales países a que prosiguieran esa política, con el fin de lograr una total conformidad de su legislación con los principios de la libertad sindical. Por otra parte, los miembros trabajadores compartieron totalmente la firme y explícita posición de la Comisión, que se basaba en los trabajos preparatorios del Convenio y tomaba también en cuenta el contexto de la mundialización, en cuanto afirmaba que las actividades sindicales no debían limitarse a asuntos estrictamente profesionales y que las organizaciones de trabajadores deberían poder pronunciarse sobre los problemas políticos en sentido amplio, y especialmente exponer públicamente sus opiniones sobre la política económica y social del Gobierno.

114. A juicio de los miembros empleadores, la Comisión de Expertos había formulado, en general, observaciones pertinentes sobre la aplicación de esas disposiciones del Convenio, y aunque la mayor parte de tales observaciones no requerían comentarios especiales, no podían asociarse a todos los detalles de las mismas. Sin embargo, observaron que la Comisión de Expertos había abordado un tema delicado al referirse a la cuestión de las actividades políticas de los sindicatos. La opinión emitida parecía correcta, pero no se deducía en su sentido estricto de las disposiciones del Convenio. La cuestión de si las organizaciones de trabajadores y de empleadores debían tener vínculos políticos y en qué medida debían hacerlo, debía abordarse con mucha prudencia. Si, como parecían sugerirlo los expertos, los sindicatos podían intervenir en todos los debates de esa naturaleza, podría resultar difícil distinguirlos de los partidos políticos. El único resultado de ello sería que las demás fuerzas políticas, eventualmente más fuertes e influyentes, terminarían considerándolos como partidos políticos rivales.

El derecho de huelga

115. En relación con el principio del derecho de huelga pudo apreciarse un amplio consenso. Los miembros empleadores precisaron, sin embargo, que a su juicio el texto de los Convenios núms. 87 y 98 no contenía el derecho de huelga y expresaron su desacuerdo en cuanto al alcance que la Comisión de Expertos daba a ese derecho. Algunos miembros gubernamentales expresaron ciertas reservas, particularmente con respecto a la función pública.

116. Los miembros empleadores formularon comentarios muy detallados sobre esta cuestión, subrayando en varias ocasiones que no objetaban la existencia

de la libertad de huelga y de cierre patronal, pero que no podían en modo alguno aceptar que la Comisión de Expertos dedujera del texto del Convenio un derecho tan global, preciso y detallado como lo había hecho en esa parte del Estudio.

117. Casi todos los capítulos comenzaban por el pasaje pertinente del Convenio, lo que no podía hacerse en este caso porque la huelga no estaba mencionada ni en el Convenio núm. 87 ni en el núm. 98. Además, el Estudio daba una gran importancia ese año a la historia de dichos instrumentos; ahora bien, el método histórico de interpretación sólo tenía una importancia subsidiaria, porque en primer lugar figuraban el texto, la finalidad y el significado de las disposiciones. Con respecto a la huelga, no había disposiciones expresas y no servía citar las normas contenidas en instrumentos de otras organizaciones, donde la huelga o la acción colectiva solían ser mencionadas en un contexto diverso, de manera muy general o indirecta.

118. En el comienzo del capítulo se expresaba con razón que el derecho de huelga había sido mencionado durante los trabajos preparatorios, pero en el párrafo 142 se indicaba que «... durante las discusiones celebradas por la Conferencia en 1947 y 1948, no se adoptó, ni se presentó siquiera, ninguna enmienda que consagrara o denegara expresamente el derecho de huelga». Los miembros empleadores citaron sin embargo el siguiente pasaje: «Varios gobiernos, al dar su asentimiento a la fórmula de que se trata, han subrayado sin embargo, al parecer con razón, que el proyecto de convenio no trata más que de la libertad de asociación y no del derecho de huelga, problema que será examinado a propósito del punto VIII (Conciliación y arbitraje) del orden del día de la Conferencia. En tales condiciones, nos parece preferible no hacer figurar una disposición al respecto en el proyecto de convenio sobre la libertad de asociación.» (31.ª Conferencia, 1948, Informe VII, pág. 91). Se llegó a una conclusión similar en el plenario: «El Presidente de la Comisión declaró a este propósito que el Convenio no pretende ser una reglamentación integral del derecho sindical, sino que se limita a enunciar en un texto sucinto ciertos principios fundamentales.» (31.ª Conferencia, 1948, *Actas Provisionales*, apéndice X). Posteriormente, en la Recomendación núm. 92 sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, se trató esta cuestión de manera neutral, al no reglamentar su contenido. En el plenario, el portavoz del grupo de los trabajadores, León Jouhaux, se lamentó amargamente del resultado insatisfactorio de las discusiones. No mencionó explícitamente la omisión del derecho de huelga, pero otros delegados lo hicieron. Además, durante la adopción del Convenio núm. 98, dos solicitudes de los delegados trabajadores para que se incluyera una garantía del derecho de huelga fueron rechazadas, aduciéndose que la cuestión del derecho de huelga no estaba cubierta por el texto propuesto y, por tanto, su examen debía aplazarse (32.ª Conferencia, 1949, *Actas*, apéndice VII, págs. 451 y 453; cfr. también OIT, *Industry and Labour*, vol. II, julio-diciembre 1949, págs. 147 y siguientes). Poco después, un delegado gubernamental reiteró la misma solicitud, pero el Presidente la declaró no admisible por idénticas razones.

119. En tales circunstancias, era incomprensible para los miembros empleadores que los órganos de control hubieran podido pronunciarse sobre el alcance y contenido exactos del derecho de huelga a falta de disposiciones concretas y explícitas sobre el tema, y que precisamente esta falta de disposiciones

parecía justificar su manera de proceder, como se observa en el párrafo 145. Lo que la Comisión de Expertos había puesto en práctica equivalía a lo que en matemáticas se llamaba axioma y, en teología católica, dogma: se trataba de aceptar íntegramente, sin condiciones previas, una verdad que se tiene por cierta, de la que se derivaba todo lo demás.

120. A juicio de los miembros empleadores el artículo 3 del Convenio núm. 87, que confería a las organizaciones el derecho de «organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción», no autoriza la injerencia en derechos ajenos. En el párrafo 136, los expertos habían declarado acertadamente que «el ejercicio de ese derecho (de huelga) repercute, inevitablemente, en terceras personas, las cuales pueden sentirse, a veces, como las víctimas de conflictos que no son de su incumbencia». Esa afirmación se verificaba, cada vez más, en todos los conflictos laborales. En cualquier caso, era evidente que las huelgas no eran un asunto sindical interno y autónomo; ante todo, estaban dirigidas contra el empleador y, en el mundo contemporáneo caracterizado por la división del trabajo, los efectos de una huelga, que habían sido regular y deliberadamente calculados, afectaban cada vez más al público en general y a terceros ajenos al conflicto. Las huelgas de solidaridad por su propia naturaleza tenían consecuencias en personas a quienes no incumbía directamente el conflicto. La interpretación de la Comisión, al crear y desarrollar ese derecho, no permitía concluir que el derecho de huelga era un corolario indisociable del derecho de asociación sindical, como se afirmaba en el párrafo 151 del Estudio.

121. Los miembros empleadores desearon además destacar que no criticaban a la Comisión de Expertos tanto por querer reconocer el derecho de huelga, sino por tomar como punto de partida un derecho de huelga absoluto e ilimitado. Las opiniones de la Comisión de Expertos sobre las diversas formas y alcance de la huelga se basaban manifiestamente en premisas erróneas, sin examinar por lo general si se permitía la huelga ni hasta dónde podía llegar. Partiendo del principio erróneo de un derecho de huelga ilimitado, examinaba más bien si eran aceptables las restricciones a la huelga. Según la Comisión, toda limitación a la huelga requería una justificación especial, lo que podía observarse en su manera de examinar todos los casos importantes. Al respecto, podían citarse dos ejemplos: la función pública y las huelgas políticas.

122. Según los miembros empleadores, la Comisión de Expertos estimaba que las limitaciones a la huelga en la función pública sólo eran aceptables, si la huelga afectaba a los servicios esenciales, expresión que definía a continuación en el sentido estricto del término. Como consecuencia, aceptaba las limitaciones al derecho de huelga únicamente cuando ésta ponía en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población. A este respecto, los miembros empleadores habían hecho valer en bastantes ocasiones que un Estado no podía aceptar que su obligación de velar por el bienestar general de los ciudadanos se limitara a los valores relativos a la vida y la salud. En los párrafos 158 y 159 podía observarse que la Comisión de Expertos había adoptado un enfoque diferente, utilizando una fórmula muy prudente, en la que contemplaba en ciertas circunstancias la posibilidad de imponer ciertas restricciones al derecho de huelga, si bien dejaba abierta la cuestión. Aunque

podría verse en ello el inicio de un nuevo enfoque, si se examinaban las modalidades de aplicación de este enfoque a casos concretos relativos a ciertos países, se podía apreciar que la Comisión volvía a su vieja fórmula, olvidando de improviso su tímida tentativa de revisión.

123. Según los miembros empleadores, la posición de la Comisión de Expertos con respecto a las huelgas políticas estaba igualmente influenciada por el principio del derecho de huelga ilimitado. Durante largo tiempo, sólo había admitido la posibilidad de limitaciones cuando se trataba de huelgas de carácter «puramente» político. Sin embargo, los numerosos casos a los que la Comisión de Expertos habían aplicado esa fórmula demostraban que las huelgas puramente políticas prácticamente no existían, ya que muy a menudo asimilaba las huelgas políticas a la protesta contra la política del Gobierno, considerando que siempre estas formas de huelga eran admisibles. Los miembros empleadores expresaron su preocupación observando que esta concepción dejaba de lado el papel de los parlamentos democráticamente elegidos, cuando en realidad las organizaciones de trabajadores y de empleadores no estaban por encima del orden legal. Lamentablemente, la Comisión de Expertos había considerado a menudo ciertas huelgas como protestas contra el Gobierno, cuando en realidad se trataba de huelgas contra las decisiones tomadas por parlamentos libremente elegidos. En esas circunstancias, habría parecido más correcto y democrático someter las cuestiones relativas a la huelga y al cierre patronal a la instancia legislativa de la OIT, es decir, a la Conferencia Internacional del Trabajo. Así, tras la preparación apropiada y un debate abierto, esa cuestión aún no resuelta, podría ser objeto de una regulación precisa.

124. En sus observaciones finales sobre el derecho de huelga, los miembros empleadores, en respuesta a ciertos comentarios formulados por los miembros trabajadores, respondieron que no se habían limitado a negar el derecho de huelga, sino que por el contrario, habían proporcionado numerosos argumentos sólidamente fundados. En primer lugar, en cuanto a los argumentos históricos, objetados por algunos miembros trabajadores, indicaron que los habían utilizado precisamente porque el Estudio les prestaba especial importancia. De este modo, pudieron demostrar, basándose en documentos históricos, que el derecho de huelga no estaba previsto en los Convenios núms. 87 y 98. Este argumento era tanto más convincente, cuanto que el derecho de huelga no había sido olvidado al elaborarse esos instrumentos: se hicieron tentativas para incorporarlo a los Convenios pero fueron rechazadas al no haberse obtenido la correspondiente mayoría. En segundo lugar, varios oradores no habían hecho más que afirmar sin dar razones, que existía un derecho de huelga muy amplio, y que sin ese derecho no existiría la libertad sindical; no era posible discutir ante ese tipo de declaraciones perentorias que se referían al derecho de huelga como si fuera un derecho sagrado de los trabajadores. En tercer lugar, numerosos oradores habían citado otros instrumentos regionales o internacionales referentes al derecho de huelga, al cierre patronal, etc., que no eran pertinentes para la interpretación de los instrumentos de la OIT. Efectivamente, existía en ciertos países un derecho de huelga amplio, pero la situación era totalmente diferente en otros: esa era una cuestión de derecho interno, pero de ningún modo un derecho establecido por los instrumentos de la OIT o que surgiera de ellos.

125. Con respecto a la observación del miembro trabajador de Polonia, según la cual los convenios deberían ser interpretados de manera dinámica y funcional, los miembros empleadores pensaban que constituía un reconocimiento de la falta de fundamento jurídico para el derecho de huelga en los instrumentos de la OIT. En derecho internacional existen reglas de interpretación que se hallan previstas en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y que los expertos habían utilizado en sus interpretaciones. A este respecto, se habían planteado dos objeciones. La primera, que la Convención de Viena databa de 1969 y prohibía la retroactividad en su artículo 4; ahora bien, según el artículo 4 de esta Convención disponía que esta prohibición no se aplicaba a las reglas generales de derecho internacional y que precisamente las reglas de interpretación contenidas en los artículos 31 y 32 de la Convención eran de esa naturaleza. La segunda, que el artículo 5 de la Convención de Viena disponía que la misma se aplicaría «a todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional y a todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional, sin perjuicio de cualquier norma pertinente de la organización»; a esto podía responderse que no existía ninguna regla de interpretación en el instrumento constitutivo de la OIT, ya que el artículo 37 de la Constitución indicaba solamente la instancia competente para esos efectos, sin establecer verdaderas reglas de interpretación.

126. En cuanto a la declaración de un miembro trabajador del Reino Unido, que había afirmado que aunque las normas no contuvieran disposiciones detalladas sobre el derecho de huelga, la existencia de ese derecho estaba reconocida, implícitamente y de manera general, los miembros empleadores declararon que ese argumento era pobre, porque no podía extraerse de él ninguna regla de derecho internacional que pudiera utilizarse para examinar la situación en cada uno de los Estados Miembros y, si correspondiere, criticarla. Deberían existir disposiciones más precisas para llegar a la conclusión de que existía un derecho. Sin embargo, lo que los expertos habían gradual y sistemáticamente elaborado, no era realmente un principio general sobre el derecho de huelga, como deberían haber hecho, sino un derecho de huelga casi ilimitado, aceptando cada vez menos restricciones al mismo. Si las opiniones de la Comisión de Expertos en esa materia habían sido aceptadas en general, los trabajadores no deberían tener ningún inconveniente para que el tema fuera inscrito en el orden del día de la Conferencia y de ese modo clarificado. Los miembros empleadores indicaron que estaban convencidos de que el resultado de ello no se parecería al derecho de huelga postulado por la Comisión de Expertos.

127. Apoyando los comentarios del portavoz de su grupo, el miembro empleador de Estados Unidos señaló que nadie habría podido predecir que la Comisión de Expertos llegaría a una interpretación tan precisa y detallada, teniendo en cuenta la historia legislativa de esos Convenios y las observaciones de los expertos en la década de 1950. El orador mencionó que en su Estudio general de 1953 sobre el Convenio núm. 87, la Comisión había declarado que «el objeto de este Convenio es definir en la forma más concisa posible los principios que rigen la libertad sindical, absteniéndose de imponer código o un reglamento tipo» (CIT, 36.º período de sesiones, Informe III de la Comisión de Expertos

sobre la Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Parte IV). Sin embargo, en el párrafo 13 del Estudio de 1994, afirmaba que el conjunto de principios que había aplicado «constituyen un auténtico derecho internacional de la libertad sindical», lo que aparecía como una contradicción frente a lo manifestado por ella en 1953 y lo que había manifestado con razón en el párrafo 20 de su Informe general de 1994, según el cual «tanto si se trata de normas nuevas como de la revisión de las antiguas, los instrumentos de la OIT sólo establecen normas mínimas (artículo 19, párrafo 8 de la Constitución). En principio, los convenios deben establecer un marco general».

128. El orador declaró que, cuando la Comisión de Expertos formulaba observaciones sobre la aplicación de los convenios ratificados, se fundaba, con razón, en el texto del Convenio y sus trabajos preparatorios. Con respecto a los Convenios núms. 87 y 98, se había apartado de esa práctica y había aplicado los principios del Comité de Libertad Sindical. Al adherir a las conclusiones del Comité sobre el significado de esos Convenios, la Comisión de Expertos había subvertido el sistema de control. El Sr. Nicolás Valticos, autoridad indiscutida en la materia, había observado que las conclusiones del Comité de Libertad Sindical no se limitaban a establecer el significado de los convenios sobre la libertad sindical y que, no estando sujeto por los términos de esos convenios e inspirándose de manera más general en los principios de la libertad sindical, el Comité había formulado principios que ampliaban las disposiciones expresas del Convenio en diversos aspectos. La utilización de las decisiones del Comité, que iban mucho más allá de las disposiciones y de los trabajos preparatorios de esos convenios, deterioraba la autoridad de la Comisión de Expertos, que era indispensable para la eficacia de la Comisión de Normas de la Conferencia.

129. El orador hizo notar que cuando la Comisión de Normas de la Conferencia discutía sobre el derecho de huelga, a veces se producía una confusión entre dos cuestiones bien diferenciadas, confusión que convenía disipar. La primera era establecer si los sindicatos tenían derecho a la huelga; sobre esta cuestión existía unanimidad general, aunque el derecho de huelga no fuera ilimitado. La segunda cuestión, más pertinente para esa Comisión, era la de si los Convenios núms. 87 y 98 comprendían el derecho de huelga y, en caso afirmativo, cuál era su alcance. Todos estaban de acuerdo en que el derecho de huelga no estaba expresamente mencionado en esos instrumentos. En el párrafo 142 de su Estudio, la Comisión de Expertos expresaba que el derecho de huelga «... parece darse por sentado en el informe elaborado para la primera discusión del Convenio núm. 87...» y que «... durante las discusiones celebradas por la Conferencia en 1947 y 1948, no se adoptó, ni se presentó siquiera, ninguna enmienda que consagrara o denegara expresamente el derecho de huelga». Aunque ello fuera cierto, constituía un argumento muy débil para permitir a los expertos delimitar de manera tan restrictiva la facultad de los gobiernos de restringir el derecho de huelga, invocando la naturaleza fundamental de ese derecho. Además de tratarse de un documento preparado por la Oficina, la historia legislativa del Convenio núm. 87 demostraba sin lugar a dudas que «el proyecto de convenio trata únicamente de la libertad sindical y no del derecho de huelga». Por otra parte, como señaló el portavoz de los empleadores, durante la discusión final sobre el Convenio núm. 98, en 1949, el Presidente de la Conferencia había

declarado inaceptables dos enmiendas que tenían por objeto incorporar una garantía del derecho de huelga, por estar fuera del ámbito del Convenio núm. 98. El orador emitió, en consecuencia, la opinión de que el pasaje comentado era erróneo en cuanto al fundamento histórico de un derecho de huelga consustancial a esos Convenios.

130. El orador recordó que la Comisión de Expertos había mencionado por primera vez el derecho de huelga en su tercer Estudio general sobre esta materia, en 1959, en un solo párrafo y únicamente en relación con el sector público. En sus estudios siguientes, la Comisión había elaborado gradualmente sus opiniones sobre la materia, incluyendo siete párrafos en su Estudio general de 1973, 25 en 1983, hasta llegar a un capítulo aparte con no menos de 44 párrafos y muchos temas nuevos en 1994.

131. Al señalar que los expertos habían indicado en el párrafo 145 que «al no haber en los textos fundamentales una disposición que se refiera expresamente al derecho de huelga, los órganos de control de la OIT han debido pronunciarse sobre el alcance y el significado exacto de los Convenios en relación con este asunto», el orador declaró que la función de la Comisión de Expertos era interpretar las disposiciones existentes y no la de sustituir al legislador; no era su tarea crear exigencias en temas en los que las comisiones técnicas no habían podido llegar a un acuerdo. Fundarse sobre partes de frases del artículo 3 del Convenio núm. 87 como «las organizaciones de empleadores y de trabajadores tienen el derecho... de organizar sus... actividades y el de formular su programa de acción» constituía un método extremadamente indirecto y subjetivo para llegar a la conclusión de la inclusión del derecho de huelga en el Convenio núm. 87; se trata también de un razonamiento sorprendente, tratándose de un derecho fundamental como el de huelga. Para ello habría cabido esperar disposiciones expresas en el texto del Convenio.

132. El orador expresó que, en vista de que ambos Convenios habían omitido mencionar el derecho de huelga, sería conveniente reemplazar el enfoque maximalista de los expertos por un enfoque más pragmático en el que los convenios sólo se ocuparan de las prohibiciones generales del derecho de huelga, en lugar de hacer distinciones sutiles, como por ejemplo, si la huelga incluía o no servicios esenciales o si algunas categorías de funcionarios públicos ejercían o no la autoridad en nombre del Estado. Observando que los expertos parecían adoptar en el párrafo 160 un enfoque más pragmático sobre la cuestión de las huelgas en los servicios esenciales, dando curso de este modo a un deseo expresado desde hacía varios años por los empleadores, éstos interpretaban que la decisión sería tomada en cada caso y no a través del enfoque casi uniforme mencionado en la nota a pie de página 3 del párrafo 214 del Estudio de 1983, que había sido utilizado con frecuencia en el pasado.

133. El orador observó además que este año, la Comisión de Expertos había abordado por primera vez el tema de la sustitución de huelguistas durante la huelga. El orador se declaró preocupado de que la Comisión de Expertos formulase una observación de ese tenor de modo abstracto, especialmente cuando se basaba en dos casos del Comité de Libertad Sindical, cuyas conclusiones y recomendaciones habían sido menos estrictas que la observación de los expertos

en el párrafo 175, puesto que el Comité había concluido que existía un riesgo de limitación al derecho de huelga. Esta observación de la Comisión de Expertos, que podía ser invocada en el marco de la controversia política que tenía lugar en los Estados Unidos, era inoportuna sobre todo si se tenía en cuenta que se refería sólo a un aspecto de orden menor de un sistema complejo y equilibrado de relaciones laborales.

134. En respuesta a las críticas acerca de la actitud atribuida a los miembros empleadores con respecto a la OIT, a las normas, y a su apoyo a los órganos de control, actitud que habría cambiado radicalmente según algunos miembros trabajadores, el orador apoyó las observaciones generales de los empleadores sobre ese asunto y recordó que los que habían tratado de destruir el sistema eran ciertos países y no los empleadores. Estos, por el contrario, siempre lo habían apoyado, subordinando sus propias preocupaciones en aras del interés general.

135. El miembro empleador de Nicaragua agregó que el derecho de huelga no debería ejercerse sino después de haberse agotado todos los trámites previstos para la solución de conflictos. El miembro empleador de Rumania estimó que la Comisión de Expertos realizaba a veces interpretaciones del contenido de las normas, en contradicción con disposiciones de otras normas adoptadas por la OIT y que el ejercicio del derecho de huelga, por ejemplo, podía menoscabar otros derechos fundamentales.

136. Los miembros trabajadores declararon que el derecho de huelga era un corolario indisociable del derecho de asociación sindical protegido por el Convenio núm. 87 y por los principios enunciados en la Constitución de la OIT. Sin derecho de huelga, la libertad sindical quedaría privada de sustancia; para comprobarlo, era suficiente revisar los trabajos preparatorios del Convenio núm. 87, las numerosas conclusiones y recomendaciones del Comité de Libertad Sindical y los sucesivos estudios generales sobre esa materia elaborados por la Comisión de Expertos. En su Estudio de 1994, la Comisión de Expertos había confirmado clara y formalmente dicha relación, consagrando un capítulo específico a los principios y modalidades del derecho de huelga, situándolo en el contexto actual de interdependencia creciente, mundialización de la economía, fragmentación de las empresas y obsesión por la competitividad. De este modo, los expertos habían elaborado un marco actualizado y operativo de orientaciones no sólo para la Comisión de la Conferencia sino también para todos los gobiernos y organizaciones de trabajadores y de empleadores.

137. Los miembros trabajadores pusieron de relieve que, como lo indicaba el párrafo 165 del Estudio, los objetivos de la huelga no podían limitarse únicamente a aquellos conflictos puramente vinculados a la empresa o al lugar de trabajo, en particular en razón del fenómeno de la fragmentación de empresas y de la internacionalización. Se trataba de la consecuencia lógica del hecho de que las actividades sindicales no se podían limitar a cuestiones estrictamente profesionales. La fragmentación de empresas se debía en parte a las políticas sociales de numerosos gobiernos, que acordaban múltiples ventajas a las pequeñas y medianas empresas; esto podía menoscabar los derechos colectivos si no se tomaban ciertas precauciones, como lo indicaba el párrafo 335. Por esa razón, las

huelgas de solidaridad, las huelgas por sectores o a nivel nacional o internacional debían ser posibles.

138. Los miembros trabajadores señalaron además que hacía falta tener en cuenta este contexto cuando se trataba de las modalidades de huelgas, como los piquetes o la ocupación de los lugares de trabajo. Los jueces, que a menudo debían pronunciarse sobre esas cuestiones, tendían a reprimir esas modalidades de las huelgas, mientras deberían hacer todo lo posible, si el sistema jurídico lo permitía, para que se respetaran las obligaciones internacionales y la Constitución de la OIT. Los miembros trabajadores solicitaron también a los gobiernos que verificaran si las legislaciones, prácticas y jurisprudencias de sus países estaban en conformidad con los principios que se enunciaban en el párrafo 174 del Estudio general y, si así no fuera, que tomaran las medidas legislativas para corregir esa situación. Como estaba indicado en el párrafo 137, una legislación detallada y restrictiva no impediría las huelgas salvajes ni las acciones inorganizadas. Al limitar considerablemente el margen de maniobra de los sindicatos mediante restricciones legales o administrativas, los gobiernos y los empleadores podrían tener que afrontar con mayor frecuencia acciones espontáneas.

139. Según los miembros trabajadores, las restricciones eventuales al derecho de huelga en los servicios esenciales y para ciertas categorías de funcionarios deberían ser definidas de manera restrictiva, puesto que implicaban una derogación de una regla general sobre un derecho fundamental. Los miembros trabajadores expresaron vivamente que esta matizada posición de los expertos pondría fin a una controversia que a veces había obstaculizado el trabajo de la Comisión de la Conferencia. En los párrafos 161 y 254 y siguientes, los expertos habían hecho hincapié, con razón, en la necesidad de acordar prioridad absoluta a las soluciones negociadas.

140. En sus observaciones finales sobre el derecho de huelga, los miembros trabajadores reiteraron su apoyo total al enfoque adoptado por la Comisión de Expertos y comentaron las observaciones de algunos oradores. En primer lugar, constataron que los empleadores y los gobiernos aceptaban el principio del derecho de huelga; sus reservas no se refieren al derecho de huelga sino a las modalidades de ese derecho y a la medida en que las particularidades nacionales debían tenerse en cuenta. En segundo lugar, la mayoría de las reservas expresadas por los gobiernos se referían únicamente al derecho de huelga en la función pública, por considerar que se interpretaba muy restrictivamente. En tercer lugar, se sorprendían de que los empleadores hubieran utilizado las declaraciones de un delegado de los trabajadores en la Conferencia de 1949 y dijeron que preferían el método utilizado en el Estudio general que utilizaba la legislación y la práctica para evaluar la situación real en los países. En cuarto lugar, declararon que discutir nuevamente ante la Conferencia, como lo sugerían los miembros empleadores, un aspecto esencial de un convenio fundamental como el Convenio núm. 87, relativo a derechos humanos, no era la vía correcta. Tal discusión hacía correr el riesgo de que se paralizara el tripartismo de la OIT, en momentos en que ésta debía desarrollar una acción dinámica. Con respecto a la sugerencia de los miembros empleadores de confiar al legislador de la OIT, es decir, su

Conferencia, la tarea de fijar las modalidades del derecho de huelga, los miembros trabajadores recordaron que en un período de sesiones precedente de la Conferencia, el Gobierno de Colombia, país con muy serios problemas de aplicación de los Convenios núms. 87 y 98 incluso ante la Comisión de la Conferencia, había presentado un proyecto de resolución con la misma finalidad. En cambio, la Comisión de Expertos, de manera unánime, todos los miembros trabajadores y la gran mayoría de los miembros gubernamentales opinaban que la protección eficaz de la libertad sindical requería reglas y principios funcionales sobre las modalidades del derecho de huelga.

141. Los miembros trabajadores rechazaron la posición del miembro empleador de los Estados Unidos, según la cual la inclusión del Convenio núm. 87 como tal en una cláusula social no sería oportuna. Destacaron que los miembros empleadores en realidad sólo habían criticado uno de los diez capítulos de fondo del Estudio, expresando algunas reservas sobre ciertos aspectos en relación con el resto. Por lo tanto, reducir el Convenio sobre la libertad sindical a una sola frase en una cláusula social, no tendría mucho sentido.

142. En cuanto a las observaciones de los miembros empleadores y especialmente del miembro empleador de los Estados Unidos sobre los cambios que habían tenido lugar en el mundo y la necesidad de adaptarse a ellos, los miembros trabajadores eran perfectamente conscientes, pero no estaban dispuestos a aceptar que dicha adaptación acarrearía un debilitamiento de las organizaciones de trabajadores y del sistema de negociación colectiva puesto en marcha con el paso de los años. Con respecto a un tema conexo, es decir el debate sobre la relación entre los derechos individuales y los colectivos, los miembros trabajadores declararon no poner en duda la importancia de los derechos individuales para los trabajadores, pero destacaron que la negociación colectiva y los derechos colectivos, en general, constituían una fuente de derecho muy valiosa para promover el desarrollo de los derechos individuales. Si bien estaban a favor de reforzar ciertos derechos individuales como los derechos a la igualdad de oportunidades, a la formación profesional, a la licencia por motivos familiares, etc., criticaban un enfoque individual tendente a debilitar la negociación colectiva.

143. Numerosos miembros trabajadores intervinieron para apoyar las observaciones generales precedentes, para destacar aspectos particulares de esta parte del Estudio general o para llamar la atención de la Comisión sobre la situación prevaleciente en ciertos países. Todos ellos adhirieron sin reservas a la interpretación dada por los expertos del artículo 3 del Convenio núm. 87 en lo relacionado con el derecho de huelga. El miembro trabajador de Polonia destacó que la Comisión de Expertos no había hecho más que aplicar principios bien establecidos, puesto que el Convenio núm. 87 requería una interpretación dinámica y funcional. Según el miembro trabajador de Alemania, si los empleadores reconocían el principio del derecho de huelga, no era lógico que se opusieran a la manera en que la Comisión de Expertos interpretaba ese principio. Los miembros trabajadores de los Países Bajos y del Reino Unido declararon que los expertos habían elaborado sus opiniones sobre esa materia de manera prudente, gradual y equilibrada, con el apoyo de la mayoría de la Comisión de la Conferencia y que sería conveniente no quebrantar el consenso general que se había logrado. Recordando que la huelga era un medio esencial para la defensa

de los intereses económicos, sociales y profesionales de los trabajadores, el miembro trabajador de Francia no aceptó la opinión de los empleadores sobre las huelgas de solidaridad, destacando que existían problemas de solidaridad general y que a menudo la estructura sindical era interprofesional. Criticó además el uso que los empleadores habían hecho de declaraciones efectuadas por un miembro trabajador en 1948 y que se dramatizaran sobre las consecuencias de las huelgas. La verdadera solución consistía en no dar razones para hacer la huelga. Muchos otros miembros trabajadores se refirieron a diversos tipos de ataques al derecho de huelga, por ejemplo, las disposiciones que dan a la huelga el carácter de infracción penal, las frecuentes limitaciones impuestas a los funcionarios y los abusos en materia de fijación de servicios mínimos.

144. Varios miembros gubernamentales, entre ellos los de Alemania, Finlandia y Venezuela se mostraron de acuerdo, en general, con la posición de la Comisión de Expertos sobre la huelga, considerada como un derecho indisociable de la libertad sindical, señalando además que la Comisión había precisado que no se trataba de un derecho absoluto. Según el miembro gubernamental de Venezuela, la Comisión no había hecho más que atenerse a reglas modernas de interpretación de las normas jurídicas, pues en lugar de una interpretación literal y exegética había preferido una interpretación más flexible y dinámica que tuviera en cuenta no sólo el texto, sino también sus antecedentes, el contexto en que había sido adoptado y las finalidades perseguidas. Habría sido sorprendente que un derecho tan ampliamente reconocido hubiera sido excluido de la OIT por medio de una interpretación restrictiva. El miembro gubernamental de Alemania señaló que si los autores del Convenio no hubieran considerado que el derecho de huelga formaba parte de la libertad sindical, no habrían juzgado necesario precisar que el reconocimiento del derecho sindical de los funcionarios públicos no implicaba en absoluto la cuestión de su derecho de huelga (véase 30.^a Conferencia Internacional del Trabajo, 1947, Informe VII, página 112 en la versión francesa).

145. Varios miembros gubernamentales, en particular el de Alemania, señalaron que los problemas que se planteaban en esa materia estaban relacionados con la función pública, ya que el empleador era el Gobierno.

146. El miembro gubernamental de Belarús, reconociendo que los Convenios núms. 87 y 98 no hacían referencia expresa al derecho de huelga, declaró que ese derecho había sido siempre ejercido, se encontrara o no inscrito en la legislación nacional. La legitimidad de ese derecho debía apreciarse en función de las consecuencias que su ejercicio pudiera tener para la sociedad, las cuales deberían ser lo más limitadas posibles. En consecuencia, era deseable que estuviera encuadrado en un marco jurídico, pues no era más que uno de los medios de resolver conflictos, y su ejercicio debía limitarse a tales circunstancias. Cuando las consecuencias de la huelga se extendían más allá de la empresa, el Gobierno podría verse obligado a tomar medidas y a considerar la prohibición de la huelga.

147. El miembro gubernamental de Portugal, reconociendo que el derecho de huelga era realmente un corolario esencial del derecho sindical, expresó no obstante algunas dudas sobre el fundamento de ciertas consideraciones del Estudio referentes, por ejemplo, al ejercicio de ese derecho en la función pública, al

mantenimiento de la relación de empleo, a las huelgas de solidaridad o de protesta contra la política económica y social, a la puesta en marcha de la huelga, a las formas lícitas de huelga, a las sanciones en caso de huelga ilegal y a los servicios mínimos. Para considerar los principios propuestos por la Comisión de Expertos como reglas de derecho internacional, habría hecho falta que la Conferencia los hubiera adoptado de conformidad con las reglas del tripartismo. En la hipótesis de que un convenio sobre este derecho se aprobara, ¿serían incluidas todas las reglas elaboradas por la Comisión de Expertos? ¿Ratificarían el Convenio núm. 87 en esa nueva forma?

148. El miembro gubernamental de los Estados Unidos indicó que el Presidente de ese país había declarado que se promulgaría una ley que prohibiría reemplazar a los trabajadores en huelga. Las correspondientes enmiendas legislativas habían sido aprobadas ya por la Cámara de Representantes y estaban a consideración del Senado.

Disolución y suspensión de las organizaciones

Federaciones y confederaciones

149. Los miembros trabajadores declararon que la disolución y la suspensión de las organizaciones, examinadas en el capítulo IV del Estudio, eran formas extremas de intervención que debían ser condenadas, porque las autoridades podían utilizarlas en todo momento para paralizar el movimiento sindical. El simple hecho de que existieran surtía el efecto de una espada de Damocles suspendida sobre las organizaciones. Los recursos judiciales, si los había, eran a menudo ineficaces por complicados y lentos y no ofrecían siempre garantías de independencia y de objetividad. Recientemente, se habían presentado otros problemas relacionados con la repartición del patrimonio de sindicatos vinculados al régimen político en el marco de sistemas de monopolio sindical institucional, con la finalidad de repartir equitativamente los activos entre sindicatos libres y democráticos. Esa repartición debería organizarse en los mejores plazos y en un pie de igualdad. El miembro trabajador de Polonia adhirió a la posición de la Comisión de Expertos sobre ese punto, declarando sin embargo que habría podido además señalar que ese problema no atañía solamente a los países de Europa central y oriental, sino que se plantearía también en todos los países de África, Asia y América que pasaran de un régimen de partido único a una democracia pluralista. Opinó que la Comisión habría podido señalar en términos más firmes y explícitos que el Convenio implicaba para los Estados la obligación de adoptar tales medidas, después de todas las consultas necesarias, como lo sostuvo la Comisión de Encuesta constituida para examinar la queja relativa a la aplicación, por parte de Rumania, del Convenio núm. 111 sobre la discriminación. Señaló que la falta de medidas apropiadas en numerosos países que estaban realizando reformas democráticas constituía una de las peores amenazas que pesaban sobre la existencia y el funcionamiento de los sindicatos independientes.

150. Con respecto a las restricciones al derecho de las organizaciones de constituir federaciones y confederaciones, y de afiliarse a organizaciones internacionales, los miembros trabajadores declararon que las medidas de esa naturaleza tenían la clara finalidad de debilitar el impacto del movimiento sindical

y de minar la solidaridad entre los trabajadores, encerrando así a los trabajadores dentro de un ámbito impuesto por las autoridades. Entre las múltiples consecuencias posibles citaron: el riesgo de que las actividades sindicales quedaran limitadas a cuestiones estrictamente profesionales que se plantearan en el lugar de trabajo; la limitación del campo de aplicación de los convenios colectivos y de la política social; la exclusión de ciertas categorías de la población de la protección de tales convenios; el inmovilismo y la ignorancia de los trabajadores frente a la creciente internacionalización del mundo; el riesgo de un control político del movimiento sindical; y el debilitamiento del tripartismo a nivel nacional, regional e internacional.

151. Los miembros empleadores manifestaron, en general, su acuerdo con las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos en estos dos capítulos.

Derecho de organización y de negociación colectiva

Actos de discriminación y de injerencia

152. En la Comisión de Normas de la Conferencia se desarrolló un consenso bastante amplio en cuanto a los comentarios formulados por la Comisión de Expertos en relación con el Convenio núm. 98. Los miembros empleadores y algunos miembros gubernamentales expresaron no obstante algunas reservas o matices.

153. Los miembros empleadores declararon que el objeto de la protección contra la discriminación antisindical, se encontraba claramente indicado en el artículo 1.1 del Convenio núm. 98, y que el artículo 1.2 ilustraba ese principio a través de dos ejemplos: no existía ninguna duda a ese respecto. Por el contrario, la manera en que esta protección debe ser garantizada no ha sido descrita tan precisamente como hace la Comisión de Expertos, dado que el Convenio se limita a indicar que debe ser adecuada. Resultan comprensibles algunas de las reflexiones de los expertos a este respecto, pero ellas no se desprenden del Convenio. Los Estados disponen pues, de un margen discrecional muy amplio a este respecto. Tratándose de medidas de protección, un exceso de detalles puede dar la impresión que se trata de una lista exhaustiva, por lo que las medidas que no estén incluidas corren el riesgo de no ser tenidas en cuenta. Por tanto, la calificación «adecuada» ha sido preferida en el Convenio en razón de su flexibilidad; de este modo puede ser interpretado y aplicado de distintas maneras en los diferentes sistemas jurídicos.

154. En lo que respecta a la protección contra los actos de injerencia los miembros empleadores subrayaron que la Comisión de Expertos no vio objeciones de principio a que los empleadores participaran en el financiamiento de los sindicatos (párr. 229), pero puso en tela de juicio que se cuestionara la independencia de las asociaciones solidaristas; según los miembros empleadores, a veces resulta difícil distinguir entre las organizaciones independientes y las que no lo son. La confianza mutua entre las organizaciones de trabajadores y de empleadores es símbolo de sólidas relaciones sociales, pero lamentablemente las relaciones entre las organizaciones son frecuentemente descritas como una larga

serie de conflictos irreductibles, con terminología inspirada en la lucha de clases, cuando en realidad, en muchos lugares del mundo, ello es una imagen del pasado.

155. Los miembros trabajadores destacaron que la exclusión de los funcionarios del Convenio núm. 98 debía ser interpretada de modo restrictivo; los numerosos casos individuales que la Comisión de Normas se había visto obligada a tratar, muestran la importancia del problema, que se presenta igualmente en el marco de las privatizaciones.

156. En lo que respecta a los actos de discriminación antisindical, recordaron que una protección eficaz durante todo el período del empleo, incluido el momento de la terminación de la relación laboral, constituía un aspecto fundamental del derecho sindical. El Convenio núm. 135 completa estas disposiciones en cuanto a los representantes de los trabajadores. Los miembros trabajadores insistieron sobre la idea de que no resultaría suficiente que los gobiernos toleraran la actividad sindical a nivel nacional o internacional; las organizaciones de trabajadores deberían disponer de todas las facilidades para poder desarrollar sus actividades sindicales y la concertación a través de sus militantes y sus miembros. Lamentablemente, numerosos gobiernos y empleadores tenían tendencia a considerar la presencia de los sindicatos en la empresa como una plaga, cuando deberían ser aceptados como verdaderos copartícipes, en virtud de sus capacidades, a fines de estructuración, coordinación y movilización ya que son una ventaja importante en el desarrollo de una buena política de recursos humanos y en el establecimiento de un clima de confianza. La práctica y los ejemplos dados en el Estudio demostraban que la protección contra la discriminación antisindical dejaba mucho que desear en numerosos países, que podrían inspirarse provechosamente en las constructivas recomendaciones de la Comisión de Expertos.

157. En lo que respecta a la protección contra los actos de injerencia, los miembros trabajadores declararon que resultaría ilusorio esperar un funcionamiento libre y autónomo de las organizaciones sindicales y de empleadores si existía injerencia entre ellas. Las numerosas quejas relativas a injerencias de los empleadores en los asuntos sindicales en varios países mostraban la magnitud del problema. En ciertos países, esta injerencia era preconizada como política social; resultaba alentador constatar que se habían realizado ciertos progresos en un país en lo que respecta a las asociaciones solidaristas, pero el problema subsistía aún en otros países. Varios miembros trabajadores, concretamente los de Guatemala, Países Bajos, República Checa y Senegal hicieron referencia a los problemas que se presentaban en relación con este tema, en ocasiones extremadamente serios, en sus países o en otros Estados Miembros. Se trataba particularmente de aquellos casos en que las fuerzas armadas y la policía intervenían, a veces abiertamente y con el aval de las autoridades, en los conflictos laborales y en los asuntos que afectaban a los trabajadores en general; esta situación no debería tolerarse, aunque ese tipo de intervenciones no se encontraba específicamente prohibido por el Convenio.

Promoción de la negociación colectiva

158. Los miembros trabajadores insistieron en que, en virtud del Convenio núm. 98, no bastaba con que se tolerara la negociación colectiva ya que la promoción de esta última implicaba una actitud positiva, con independencia del sistema en vigor. La Comisión de Expertos había hecho una sugerencia interesante al mencionar el sistema de los acuerdos marco que permiten aprovechar las ventajas de varios sistemas a los niveles de empresa y de sector e incluso a los niveles nacional y supranacional. El mencionado sistema permitía, por una parte, conciliar orientaciones comunes en la negociación y la protección de los trabajadores en empresas y sectores poco organizados, como el sector terciario o los trabajadores a tiempo parcial o con contratos de duración determinada y, por otra, la negociación descentralizada.

159. Los miembros trabajadores indicaron que la injerencia directa o indirecta de los poderes públicos en la negociación colectiva para mantener posiciones competitivas se había convertido en un problema de gran importancia. Las medidas de este orden adoptadas a nivel nacional, internacional o incluso supranacional — como en el caso del Consejo de Ministros de Finanzas (ECOFIN) de la Unión Europea — eran contrarias a los principios de la libre negociación colectiva. El llamado de atención que realizaba la Comisión de Expertos sobre esta cuestión era particularmente acertado. Apoyando estas observaciones de carácter general, varios miembros trabajadores describieron los numerosos y serios problemas que se planteaban en su país o en otros Estados Miembros en materia de negociación colectiva. Así pues, el miembro trabajador de Argentina se refirió a la derogación de convenios colectivos por vía de decreto y el de Senegal a problemas particulares derivados de la devaluación del franco CFA.

160. La cuestión de la tendencia a la individualización de las relaciones laborales en detrimento de las estructuras y mecanismos de negociación colectiva fue planteada también por varios miembros trabajadores, en particular por los de España, Nueva Zelandia y Reino Unido. Este último precisó que si bien los sindicatos estaban dispuestos a adaptarse a cualquier cambio derivado por ejemplo de la mundialización, los trabajadores no estaban dispuestos en cambio a aceptar modificaciones que persiguieran expresamente alterar el poder de negociación de los sindicatos. Quizá convendría preguntarse a este respecto si la necesidad de flexibilidad que se invocaba tanto era resultado de fuerzas de competitividad naturales o si no se trataba más bien de intentos de reducir el poder de negociación de los sindicatos. En la medida en que las disposiciones de los convenios tendían a equilibrar el poder de las partes había que respetarlos. Una verdadera prosperidad económica sólo podía ser duradera si todos los que contribuían a ella resultaban beneficiados de una manera equitativa. El miembro trabajador de Nueva Zelandia subrayó que el Gobierno y los empleadores habían establecido un sistema de relaciones profesionales que había acarreado la destrucción de los sindicatos en amplios sectores del mercado de trabajo, en particular aquellos con peores condiciones de trabajo. Remitiéndose a los párrafos 297 y 318 del Estudio general, la oradora precisó que la reciente ley sobre los contratos de empleo había tenido como consecuencia una importante

erosión de la negociación colectiva toda vez que dicha ley aumentaba de manera directa la desigualdad entre el poder de los empleadores y el de los asalariados.

161. Los miembros empleadores, subrayando que los gobiernos disponían de un amplio abanico de medidas de promoción adecuadas a las condiciones nacionales, declararon que no compartían las preocupaciones de la Comisión de Expertos en cuanto a la tendencia al reforzamiento de los derechos individuales con relación a los derechos colectivos y a la privatización de las empresas públicas. En los países industrializados, que son los únicos que se veían afectados por esta tendencia, había terminado la era del pensamiento y de la reglamentación colectivos. No se trataba de medidas impuestas desde arriba hacia abajo sino más bien de un movimiento que seguía la evolución de las tendencias contemporáneas, que favorecían la autonomía y un individualismo creciente. Ello no significaba que ya no habría más negociaciones o convenios colectivos sino que con certeza su contenido cambiaría. Las normas de la OIT tendrían que adaptarse también a la nueva situación, haciéndose más flexibles para permitir una mejor diferenciación en función de ciertos criterios económicos. Apoyando estas observaciones, el miembro empleador de los Estados Unidos añadió que experimentaba grandes dificultades para comprender los comentarios de los expertos sobre peligros de restricciones a los derechos colectivos en razón de medidas legislativas o de otro tipo que privilegiaban los derechos individuales; en su país de hecho los sindicatos y otros grupos de ciudadanos sostenían este tipo de medidas.

162. Los miembros empleadores declararon que podían apoyar sin reservas la mayor parte de los demás comentarios de los expertos en este capítulo, que demostraban lo difícil que resultaba adoptar una posición equilibrada entre los imperativos de la libre negociación por una parte y la necesidad de tener en cuenta los intereses nacionales y mundiales por otra. Se podía apreciar claramente que los expertos no consideraban ilimitada la libertad de negociación colectiva ya que recomendaban que las autoridades intentaran convencer a las partes de que tuvieran también en cuenta los intereses de la sociedad y del Estado. Lógicamente, ello debería significar que si las partes no lo hacían el Convenio permitía entonces ciertas restricciones a la negociación colectiva.

163. El miembro gubernamental de Islandia, refiriéndose a las quejas presentadas contra su país ante el Comité de Libertad Sindical, declaró que la correcta aplicación de estos instrumentos, en particular la del Convenio núm. 98 a menudo planteaba problemas a los gobiernos. Sin embargo, estos últimos tenían una responsabilidad particular en materia de desarrollo económico que a veces les llevaba a reaccionar con rapidez para prevenir una crisis económica y un desempleo masivo, sobre todo cuando la economía se basaba en una sola actividad, como en Islandia. La política de su Gobierno seguía siendo sin embargo la de respetar sus obligaciones en virtud del Convenio núm. 98, dejando a los interlocutores sociales la negociación de los salarios y demás condiciones de empleo.

164. El miembro gubernamental de la República Checa también se refirió a las dificultades que experimentaban los gobiernos, que a veces eran llamados a intervenir en el proceso de negociación colectiva para mantener la estabilidad del

medio macroeconómico y conservar la tasa de inflación a un nivel razonable. A fin de preservar el interés económico nacional, su Gobierno tuvo que someterse recientemente a la adopción de medidas excepcionales de este tipo por un período limitado al proceso de privatización.

165. El miembro gubernamental de Estados Unidos señaló que su Gobierno había confiado a tres grupos tripartitos independientes el mandato de examinar la compleja estructura del sistema de relaciones profesionales y formular recomendaciones para modificar la legislación y la práctica, con objeto de facilitar el proceso de organización y de negociación colectiva en los sectores público y privado. Se contemplaba igualmente la introducción de modificaciones administrativas al Consejo Nacional de Relaciones de Trabajo (NLRB) para garantizar un arreglo equitativo en los conflictos laborales.

Principales acontecimientos. Ratificaciones de convenios

166. La mayoría de los miembros de la Comisión destacaron la progresión en el número de ratificaciones de los Convenios núms. 87 y 98, aunque quedaban todavía progresos por hacer en ese campo, especialmente porque dichos instrumentos se encontraban entre los más fundamentales de la OIT. Hicieron un llamado a la ratificación, invitando a los países que tenían dificultades a solicitar la asistencia técnica de la OIT y señalando que el Estudio general constituiría sin duda un instrumento útil para ese fin. Varios de entre ellos recordaron, sin embargo, que la ratificación de un convenio, sin una verdadera intención de cumplirlo, no respondía al espíritu de las normas internacionales de trabajo.

167. Los miembros trabajadores se mostraron sorprendidos por los argumentos de ciertos gobiernos para justificar o explicar la falta de ratificación y observaron que no contenían fundamentos sólidos sino que eran más bien pretextos. Los principios de libertad sindical y de negociación colectiva eran principios constitucionales universalmente aplicables; la única diferencia radicaba en los procedimientos de control y especialmente en la competencia de la Comisión de Expertos y de la Comisión de la Conferencia.

168. Los miembros empleadores hicieron notar que el capítulo sobre los principales acontecimientos de la última década era útil para tener una buena imagen general de la situación y de los problemas. Tomaron nota de las informaciones sobre las ratificaciones y se declararon convencidos de que habría habido perspectivas infinitamente mejores si la Comisión de Expertos no hubiera interpretado de un modo tan amplio tales convenios, en particular en lo relativo al derecho de huelga. Aunque esas interpretaciones no tuvieran efecto vinculante, tenían, por lo menos psicológicamente, efecto disuasivo.

169. El miembro gubernamental de los Países Bajos, recordando que su país había ratificado recientemente el Convenio núm. 98, observó que ciertos países que invocaban la cláusula social no habían ratificado los Convenios núms. 87 y 98, lo que no proporcionaba un buen ejemplo ni a los países en desarrollo ni a los otros países que no los habían todavía ratificado.

170. Varios miembros gubernamentales como los de los Estados Unidos y Namibia señalaron que la aplicación de las normas era más importante que su

ratificación. El miembro gubernamental de los Estados Unidos agregó que la legislación y la práctica de su país eran generalmente conformes con los principios de la libertad sindical de la OIT y que la ratificación y aplicación de los Convenios estaba adquiriendo una importancia cada vez mayor. La ratificación por los Estados Unidos de los Convenios núms. 144 y 105 había sido posible gracias a un mecanismo tripartito establecido para garantizar que se pusiera la legislación y la práctica en conformidad con los convenios de la OIT. El Gobierno se comprometerá en ese proceso tripartito a examinar si la legislación se halla en conformidad con las obligaciones del Convenio en consideración y, si así no fuera, efectuaría las modificaciones necesarias antes de la ratificación. Si se considerase la ratificación del Convenio núm. 87, se solicitaría la asistencia técnica de la OIT. El Estudio general sería un instrumento muy útil en ese proceso.

171. El miembro gubernamental de la República Checa informó a la Comisión que se había establecido en su país un proceso tripartito similar, encargándose a un organismo, entre otras cosas, el examen de la posibilidad de ratificar nuevos convenios. El miembro gubernamental de Uganda anunció la reciente ratificación del Convenio núm. 144, que iba en el sentido de una mejor concertación entre los interlocutores sociales.

Observaciones finales sobre el Estudio

172. Los miembros empleadores observaron que en la recapitulación sumaria de sus principales observaciones, los expertos parecían desear el retorno a valores tradicionales. Con respecto a las preocupaciones de los expertos acerca de las privatizaciones y de ciertas tendencias recientes de la economía de mercado, los miembros empleadores se declararon convencidos de que los trabajadores indudablemente encontrarían ventajas en ellas y que tales medidas eran indispensables para la supervivencia de numerosas empresas. Entre esas medidas figuraba, en primer lugar, la creación de unidades de producción más pequeñas, con mayor y más rápida capacidad de adaptación, para reforzar la posibilidad de competir en el mercado. Los miembros empleadores apoyaron ese tipo de evolución positiva y necesaria. Se declararon convencidos de que los valores y los objetivos fundamentales de los Convenios núms. 87 y 98 conservarían una función también en un mundo en mutación. No era posible a la vez observar la evolución acelerada del mundo y pensar que la OIT no se vería afectada: debía ser posible, como lo había expresado con acierto el Director General en su Informe «Defender los valores y promover el cambio». Los grandes principios y las leyes tenían peso en la medida que enunciaban valores esenciales y omitían los detalles. Con la necesaria perspectiva, se podía afirmar que la OIT en los años 1948 y 1949 había tomado la sabia decisión de limitarse a enunciar los principios fundamentales de la libertad sindical y de la negociación colectiva en los Convenios núms. 87 y 98. Los miembros empleadores estimaron que los detalles agregados por la Comisión de Expertos deberían ser gradualmente retirados.

173. Los miembros trabajadores declararon que los expertos, con acierto, habían efectuado sus consideraciones finales colocándolas en el contexto de los profundos cambios estructurales ocurridos en el plano socioeconómico y en la sociedad en general. Aunque el impacto de esa evolución variara

considerablemente de un país al otro, debía subrayarse que problemas similares eran resueltos de manera radicalmente distinta, frente a las mismas dificultades financieras, y que las normas y objetivos de la OIT eran respetados en algunos países, mientras otros no los respetaban o los respetaban parcialmente. Esas diferencias se debían evidentemente a prioridades y decisiones políticas diferentes.

174. Los miembros trabajadores recordaron que el respeto a los principios de la libertad sindical y de la negociación colectiva no debía estar subordinado a la coyuntura política y económica o al grado de desarrollo. Las normas no imponían costos de trabajo directo, sino que ofrecían a los gobiernos, a los trabajadores, a los empleadores y a sus organizaciones respectivas la posibilidad de desarrollar progresivamente su sistema teniendo en cuenta el contexto social y económico. Era dentro de esa perspectiva que los expertos habían defendido un zócalo social mundial, del cual la libertad sindical y la negociación colectiva eran componentes esenciales (párr. 330). Esas normas establecían reglas esenciales para el funcionamiento y el desarrollo de los actores en el mercado del empleo y para un desarrollo permanente de la política social y económica. Por esa razón, los principios constitucionales de la libertad sindical y de la libre negociación colectiva formaban parte de las normas fundamentales de trabajo. Esta clasificación había sido aprobada por el Consejo de Administración en 1987. Los Convenios núms. 87 y 98 habían sido clasificados por el Consejo de Administración de noviembre de 1993 entre los diez convenios prioritarios sobre los que se requería una memoria cada dos años.

175. Los miembros trabajadores recordaron que la OIT había establecido, en 1951, un comité tripartito específico, el Comité de Libertad Sindical, que se encargaba, con flexibilidad, de las quejas en materia de violaciones a los principios constitucionales de la libertad sindical y de la libre negociación colectiva. Era importante recordar que ese Comité presentaba unánimemente conclusiones al Consejo de Administración, lo que probaba que el tripartismo desempeñaba un papel efectivo en la búsqueda de soluciones y el arreglo de conflictos.

176. Los miembros trabajadores subrayaron que el verdadero tripartismo, que suponía un total respeto de la libertad sindical y de la libre concertación colectiva, estaba sufriendo fuertes presiones en buen número de países a causa de problemas estructurales, coyunturales, o ambos a la vez. Algunos llegaban a atribuir el desempleo elevado a la concertación social. Ahora bien, el tripartismo y la libre concertación colectiva eran a largo plazo un método económicamente eficaz. La concertación entre las organizaciones de trabajadores y de empleadores, por una parte, y con los poderes públicos de manera tripartita, por la otra, garantizaban el talante democrático de la sociedad y la infraestructura social necesaria para llevar a cabo una política social válida. Esa era también la posición de los expertos, como figuraba en los párrafos 334 y 336.

177. Los miembros trabajadores pusieron de relieve que teniendo en cuenta la intensificación de la competencia y las distintas medidas que adoptaban las empresas, los países y las regiones para reforzar su posición sobre el mercado mundial, los expertos habían llamado la atención sobre el peligro real de un desmantelamiento, deseado o no, de la libertad sindical y de la libre negociación

colectiva (párrs. 335-337). Tal peligro no podría conjurarse más que tomando medidas específicas para preservar los derechos fundamentales. Los miembros trabajadores hicieron algunas sugerencias a este respecto, como por ejemplo: i) cuando las empresas se escindían o fragmentaban, los derechos individuales y colectivos existentes, tales como la acción de la representación sindical y la validez de los convenios colectivos debía mantenerse (la OIT no disponía aún de un instrumento específico sobre esa materia); ii) para preservar los derechos colectivos en las PME, podría establecerse un sistema de negociación colectiva que sobrepasara el ámbito de la empresa, mediante comités de negociación paritaria sectorial. El reconocimiento de los sindicatos podría estar basado en sistemas que fueran más allá de las empresas mismas, mediante el reconocimiento de federaciones sectoriales y de confederaciones. En los sistemas de reconocimiento de sindicatos por empresa, las autoridades públicas deberían alentar por todos los medios a los empleadores, incluso las PME, a reconocer a los sindicatos y negociar efectivamente con ellos. Los expertos habían señalado acertadamente, en el párrafo 257, la importancia crucial de concluir una primera convención colectiva; iii) la red de subcontratistas debería respetar las normas de trabajo fundamentales mediante la inclusión de cláusulas específicas en los acuerdos comerciales y de colaboración; iv) con respecto a los empleos con intermediación de empresas de trabajo temporario o de oficinas privadas, tema que había sido discutido ese año en una comisión tripartita de la Conferencia, hacía falta prever explícitamente una prohibición de utilizar esa mano de obra temporaria para reemplazar a trabajadores en huelga (véase el párr. 175 del Estudio). Del mismo modo, deberían preservarse los derechos sindicales de los trabajadores temporarios.

178. Los miembros trabajadores hicieron un llamado insistente a los gobiernos y a los empleadores para que respetaran o hicieran respetar los principios de la libertad sindical y de la libre negociación y adhirieron al llamamiento de los expertos en favor de la ratificación de los Convenios núms. 87 y 98, como prueba del apoyo a los principios consagrados en la Constitución. Este llamamiento cobraba particular importancia en razón del 75.º aniversario de la OIT, del 50.º aniversario de la Declaración de Filadelfia, de la Cumbre Social de Copenhague de 1995 y de los retos nuevos planteados por la creciente mundialización.

* * *

179. Al término de sus intervenciones, los miembros empleadores observaron que en la época en la que existía el conflicto Este—Oeste, dos miembros de la Comisión de Expertos expresaban sistemáticamente su disidencia sobre ciertas cuestiones, especialmente las relacionadas con los convenios relativos a la libertad sindical, mientras que la mayoría de los miembros de la Comisión de Expertos estaban en desacuerdo con ese punto de vista. Afortunadamente, esa época había pasado y ya no existía una situación que pudiera calificarse de urgencia en la que debía demostrarse una cierta unidad, aun en situaciones donde podían existir claras divergencias en cuanto al fondo. Todos podían comprender que esta situación afectaba a todos los miembros de la Comisión en igual medida. Era una cuestión de supervivencia para la Organización y particularmente para el sistema

de control que todos se encontraran unidos en relación con estas cuestiones de principio. Si alguien no podía tener en cuenta esto, se debía a que era demasiado joven o tenía poca memoria y cualquiera que quisiera mantener una opinión contraria y demostrar que la opinión de los empleadores había cambiado, tendría que justificarse ante su propia conciencia. La opinión de los miembros empleadores no había cambiado desde el último Estudio General sobre el mismo tema en 1983. Asimismo, los problemas que se discutían entonces se referían a cuestiones fundamentales como el monopolio sindical y la independencia de los sindicatos con respecto al partido comunista y no tenían nada que ver con las cuestiones de algún modo artificiales, sobre los límites del derecho de huelga. Dado que normalmente en las Cortes Supremas de los Estados existían votos disidentes que se publicaban, ¿podría esperarse que la situación de los 20 miembros de la Comisión de Expertos fuera diferente? Había muchas opiniones diferentes sobre el derecho de huelga. ¿Podría esperarse que los 20 expertos se mostraran totalmente de acuerdo sobre todo detalle? Si bien las reglas de procedimiento de la Comisión de Expertos permitían la existencia de opiniones divergentes, que podían publicarse si así se solicitaba, los miembros empleadores deseaban saber cuál sería la opinión general en la Comisión de Expertos. Dado que el próximo Estudio general llevaría tiempo todavía, agradecerían que entretanto, los informes de los próximos años reflejaran nuevos puntos de vista sobre los temas controvertidos, examinándolos en diferentes términos. Estimaron que ello reforzaría la credibilidad y la eficacia del sistema de control.

Conclusión

180. La Comisión concluyó sus trabajos sobre el Estudio general observando que los ricos y fértiles debates realizados, habían dado a todos la posibilidad de expresarse sobre los complejos problemas de la libertad sindical y de la negociación colectiva, teniendo en cuenta el nuevo contexto mundial. Se llegó a un amplio consenso sobre el Estudio general. No obstante, los miembros empleadores indicaron que no estaban de acuerdo sobre la cuestión de saber si los Convenios sobre la libertad sindical comportaban una reglamentación detallada y extensa sobre el derecho de los gobiernos de limitar el derecho de huelga. La Comisión expresó la esperanza de que el Estudio general de la Comisión de Expertos y el debate en la Comisión de la Conferencia contribuirían al reconocimiento y a la promoción de los principios de la libertad sindical consagrados en la Constitución de la OIT. Hizo un llamamiento solemne para que se ratificaran de estos convenios fundamentales, cuyos principios se hallaban en la parte esencial del mandato de la OIT y cuyo respeto constituía una condición indispensable para la defensa de los intereses de los trabajadores y de los empleadores en todo el mundo, especialmente en un contexto internacional caracterizado por cambios muy rápidos y por la mundialización de la economía.