

**GOVERNING BODY
CONSEIL D'ADMINISTRATION
CONSEJO DE ADMINISTRACION**

GB.227/3/6
227.^a reunión

Ginebra,
junio de 1984

Tercer punto del orden del día

INFORME DE LA COMISION INSTITUIDA EN VIRTUD DEL ARTICULO 26 DE LA CONSTITUCION DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO PARA EXAMINAR LA QUEJA RESPECTO DE LA OBSERVANCIA POR POLONIA DEL CONVENIO SOBRE LA LIBERTAD SINDICAL Y LA PROTECCION DEL DERECHO DE SINDICACION, 1948 (NUM. 87) Y DEL CONVENIO SOBRE EL DERECHO DE SINDICACION Y DE NEGOCIACION COLECTIVA, 1949 (NUM. 98) PRESENTADA POR DELEGADOS A LA 68.^a REUNION DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

1. Se anexa al presente documento el informe de la anteriormente mencionada Comisión de Encuesta, la cual fue designada a raíz de la presentación de una queja por parte de los delegados de los trabajadores a la 68.^a reunión (1982) de la Conferencia.
2. El informe fue comunicado al Gobierno de Polonia.
3. De acuerdo con el párrafo 2 del artículo 29 de la Constitución, el Gobierno debe informar al Director General, dentro de un plazo de tres meses, si acepta o no las recomendaciones contenidas en el informe de la Comisión y, en caso de que no las acepte, si desea someter la queja a la Corte Internacional de Justicia.
4. Se invita al Consejo de Administración a tomar nota del informe de la Comisión.

Ginebra, 25 de junio de 1984.

PUNTO QUE REQUIERE DECISION:

Párrafo 4.

regionales de la organización Solidaridad. En opinión de la Comisión es difícilmente concebible que un número tan elevado de dirigentes sindicales se hayan librado a actividades capaces de poner en peligro la seguridad o la defensa del Estado, mientras que, como ya lo ha constatado la Comisión, poco tiempo antes de la proclamación de la ley marcial, el Congreso de la organización había adoptado un programa de naturaleza esencialmente sindical. Conviene hacer constar, además, que la inmensa mayoría de los sindicalistas internados no fueron después objeto de ninguna instrucción judicial. Estos diversos elementos pueden llevar a estimar que uno de los objetivos del Gobierno al privar de libertad a la mayoría de los dirigentes de Solidaridad fue eliminar o prevenir la acción y el desarrollo del movimiento sindical que encarnaba esa organización y que, en consecuencia, el Gobierno ha obrado en violación del artículo 3 del Convenio núm. 87.

516. Como la Comisión ha indicado ya, los motivos de las condenas pronunciadas por los tribunales hallaban su origen en la organización de huelgas y en la participación en éstas o en la difusión de publicaciones de la organización Solidaridad disuelta. La cuestión que se plantea en esos casos es, pues, determinar si esas actividades pueden ser consideradas como de naturaleza sindical.

517. El Convenio núm. 87 no contiene ninguna garantía específica relativa a la huelga. Sin embargo, los órganos de control de la OIT han considerado siempre - y la Comisión comparte esa opinión - que el derecho de huelga constituye uno de los medios esenciales de que deberían disponer las organizaciones sindicales para, conforme al artículo 10 del Convenio, fomentar y defender los intereses de sus miembros. Una prohibición absoluta de la huelga constituye, pues, en opinión de la Comisión, una seria limitación del derecho de los sindicatos a organizar su actividad (artículo 3 del Convenio) y se opone además al artículo 8, párrafo 2, en virtud del cual "la legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el ... Convenio".

518. En lo que se refiere a la impresión y difusión de publicaciones, la Comisión debe subrayar que el derecho de libre expresión del pensamiento reviste una importancia especial como parte integrante de la libertad de que deben gozar las organizaciones sindicales. En efecto, como ha señalado el Comité de Libertad Sindical en diversas ocasiones²⁷, el derecho de expresar opiniones por vía de la prensa o de otra manera es uno de los elementos esenciales de los derechos sindicales. La prohibición de publicaciones de naturaleza sindical y la condena de sindicalistas por infracción de esa prohibición sólo pueden constituir aquí una violación del derecho de los sindicatos de organizar sus actividades, que se reconoce en el artículo 3 del Convenio núm. 87.

519. En cuanto a la naturaleza de los procedimientos judiciales incoados, la Comisión debe comprobar que no posee sino pocos elementos de información sobre la manera como se han desarrollado los procesos de sindicalistas. Aunque algunos testimonios recogidos durante las audiencias alegaron el no respeto de ciertos derechos fundamentales en materia judicial, tales como el derecho a la defensa, la Comisión no puede, en razón del número

²⁷ Véase La Libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, segunda edición (Ginebra, OIT, 1976), párrafo 399.

entendido que en contrapartida la legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el Convenio (párrafo 2).

550. Por consiguiente es necesario determinar, en primer lugar, si las disposiciones constitucionales a que se refiere la ley sobre los sindicatos menoscaban el Convenio. En opinión de la Comisión, esas disposiciones son de orden general y no apuntan a la actividad propia de los sindicatos. Se sitúan, pues, dentro del marco del artículo 8 del Convenio.

551. En segundo lugar, conviene examinar si el artículo 3 de la ley podría afectar el derecho de los sindicatos de organizar su actividad, reconocido en el artículo 3 del Convenio núm. 87. A este respecto, la Comisión constata que la disposición legislativa en cuestión se refiere al reconocimiento del papel dirigente del POUP en el conjunto de la sociedad y no en la actividad propiamente dicha de las organizaciones sindicales. Habida cuenta de todos estos elementos, la Comisión estima que el artículo 3 de la ley no puede considerarse como que menoscabe las garantías previstas por el Convenio, pero siempre y cuando, sin embargo, que, según lo que parece indicar su redacción, esa disposición se interprete como referente al orden constitucional y político general del país y no a la actividad misma de los sindicatos. Se señala, pues, a la atención del Gobierno la importancia que revestirá la aplicación práctica de esta disposición para evaluar su conformidad con el Convenio núm. 87.

Derecho de los sindicatos de organizar
sus actividades - Derecho de huelga

552. Al mismo tiempo que se reconoce a los sindicatos el derecho de organizar huelgas (artículo 36 (1)), la ley fija cierto número de condiciones a su ejercicio y establece una prohibición de ese derecho en determinados sectores de actividad.

553. La Comisión debe examinar esas disposiciones para determinar si las mismas imponen restricciones susceptibles de poner en tela de juicio el derecho de huelga y, por consiguiente, el derecho de los sindicatos de organizar sus actividades (artículo 3 del Convenio núm. 87) con miras a fomentar y defender los intereses de sus miembros (artículo 10 de ese mismo Convenio). La Comisión estima que algunas de ellas podían constituir limitaciones importantes a ese respecto.

554. Se trata, por una parte, de las condiciones fijadas a la declaración de la huelga por el artículo 38 (1), que impone la aceptación de la decisión por la mayoría de los trabajadores concernidos, y no sencillamente por la mayoría de los votantes. La Comisión estima que semejante mayoría podría ser difícil de alcanzar, en particular en el caso de las grandes empresas, y comprometer así la posibilidad para los trabajadores concernidos de declarar un movimiento de huelga. Además, ese mismo artículo 38 (1) exige el acuerdo previo del órgano superior del sindicato, es decir, al parecer, de la federación a la que está afiliada la organización. La Comisión estima que semejante exigencia, inscrita en la legislación, impone una restricción excesiva al derecho de los sindicatos de organizar sus actividades.

555. Por otra parte, la Comisión constató que la ley, en su artículo 40, establece una lista muy extensa de servicios esenciales en los cuales se prohíbe la huelga. La Comisión cree deber referirse sobre este punto a las opiniones emitidas por los órganos de control de la OIT, según las cuales la prohibición de las huelgas debería limitarse a los servicios esenciales en el

sentido estricto del término, es decir, a los servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona, en toda o parte de la población.

556. La Comisión debe también señalar la severidad de las sanciones previstas contra los organizadores de huelgas, que van hasta un año de prisión en caso de infracción a las disposiciones sobre el derecho de huelga (artículo 47 de la ley).

557. La Comisión estima que las disposiciones relativas a los procedimientos de negociación, conciliación y arbitraje que deben agotarse antes del desencadenamiento de la huelga no requieren comentario particular, puesto que el laudo arbitral definitivo no reviste carácter obligatorio, por cuanto que cada una de las partes pueden hacer saber, antes de que se inicien los procedimientos, que el laudo no las obligará (artículo 35 (5) de la ley).

Derecho de federación y de confederación

558. Como ya ha señalado la Comisión³⁹, en virtud del artículo 20 de la ley, los sindicatos tienen el derecho de formar uniones y organizaciones intersindicales. Esta disposición da efecto al artículo 5 del Convenio núm. 87, según el cual las organizaciones de trabajadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones. Sin embargo, para que este artículo sea plenamente respetado, convendría que el artículo 20 de la ley se aplique de tal manera que los sindicatos puedan formar uniones no solamente por rama de actividad sino también por región.

559. En el marco de las disposiciones transitorias de la ley (artículo 53), se había previsto que la actividad sindical se reanudaría después del 31 de diciembre de 1983 para las organizaciones sindicales nacionales y después del 31 de diciembre de 1984 para las asociaciones y organizaciones intersindicales. Hasta esas fechas, la ley prohíbe, pues, la constitución de federaciones y confederaciones anteriormente mencionadas⁴⁰. Es cierto que, por una decisión del 12 de abril de 1983, el Consejo de Estado redujo los plazos para constituir federaciones y que varias organizaciones de ese tipo funcionan actualmente. Sigue, sin embargo, siendo cierto que es imposible crear confederaciones hasta el fin del año 1984 y que tal prohibición es contraria al artículo 5 del Convenio núm. 87.

560. La Comisión constató, además, que con arreglo al artículo 20 de la ley, las disposiciones de la ley se aplican por analogía a las asociaciones y organizaciones intersindicales. Los comentarios presentados por la Comisión a propósito de los sindicatos de base, especialmente respecto de la unidad sindical, son, pues, valederos también para las federaciones y confederaciones.

Derecho de negociación colectiva

561. Con arreglo al artículo 23 de la ley, los sindicatos tienen el derecho de concluir convenios colectivos de trabajo a escala nacional. El Gobierno indicó que esta disposición no excluye la posibilidad de realizar esa

³⁹ Véase anteriormente, párrafo 547.

⁴⁰ Ibid.