

La OIT y el derecho de huelga

Janice R. BELLACE*

Resumen. En junio de 2012, el Grupo de los Empleadores de la Conferencia Internacional del Trabajo cuestionó el principio, hasta entonces aceptado por todos, de que el derecho de huelga esté protegido en virtud del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). La autora analiza los textos fundamentales de la OIT, los debates sobre el Convenio y sobre el establecimiento del sistema de control de la Organización y su contexto histórico, demostrando que desde la Conferencia de Paz de París los mandantes de la OIT reconocen un derecho positivo de huelga, indisoluble de la libertad sindical, de la cual es corolario.

El presente artículo aborda varias cuestiones que guardan una relación directa con las normas internacionales sobre libertad sindical y de asociación y con el papel de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) respecto del establecimiento y del control de ese derecho fundamental. Estos asuntos han cobrado nuevamente protagonismo a la vista de las observaciones formuladas por el Grupo de los Empleadores en el curso de la reunión de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) celebrada en junio de 2012. Dichas observaciones sorprendieron a muchas personas involucradas en las actividades de la OIT por cuanto parecían dar a entender que el significado del derecho de huelga en virtud del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), es más restringido de lo que cabría pensar y, en gran medida, queda fuera de las competencias de la Comisión de Expertos¹. Además, el Grupo de los Empleadores expresó una visión del papel de esta comisión y de su relación con la Comisión de Aplicación de Normas que parecía estar en desacuerdo con la opinión dominante.

* Titular de la Cátedra Samuel Blank de Estudios Jurídicos y profesora de Administración de Empresas en The Wharton School, Universidad de Pensilvania (Filadelfia); teléfono: +1-215-898-6820; fax: +1-215-573-8585; dirección electrónica: bellace@wharton.upenn.edu.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos solo incumbe a sus autores, y su publicación en la *Revista Internacional del Trabajo* no significa que la OIT las suscriba.

¹ Los miembros empleadores «se opusieron, por tanto, en los términos más enérgicos» a lo que percibían como «la interpretación que realiza la Comisión de Expertos del Convenio núm. 87 y del derecho de huelga, y que se utiliza en el Estudio general respecto de este derecho y de la posición en que lo sitúa» (OIT, 2012a, *Actas Provisionales núm. 19*, parte I, pág. 24, párrafo 82).

Las observaciones del Grupo de los Empleadores se referían a cuestiones que parecían haber sido zanjadas hace muchos años, según confirman los estudios más recientes en la materia, realizados en la década de 1990 (OIT, 1994a; Gernigon, Otero y Guido, 1998). No obstante, el mero hecho de que existan discrepancias sobre el alcance del derecho de huelga es sin duda una consecuencia de la ausencia de una exposición explícita y declarativa de este derecho en un instrumento internacional. Además, la relación entre la Comisión de Expertos y la Comisión de Aplicación de Normas no ha sido objeto hasta el momento de ningún debate en profundidad.

El presente artículo examina tres grandes cuestiones: el derecho de huelga en el contexto de la libertad sindical, los vectores fundamentales que articulan los parámetros de este derecho y el papel que cumplen la Comisión de Expertos y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia².

Estas cuestiones se examinarán desde una perspectiva histórica tomando como base la Constitución de la OIT, los convenios pertinentes y los debates que han tenido lugar sobre las funciones que cumplen cada uno de los órganos constitutivos de la OIT (la Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración y la Oficina). A partir de este análisis, el presente artículo se propone determinar qué intención tenían los interlocutores tripartitos al adoptar instrumentos destinados a garantizar la libertad sindical, y describe la formación de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia y su relación con la Comisión de Expertos.

Del análisis se deriva que los comentarios del Grupo de los Empleadores reflejan una falta de comprensión histórica del proceso que dio lugar al marco en el que ha de buscarse la respuesta a estas cuestiones, que es el siguiente:

- los mandantes de la OIT reconocen desde hace más de sesenta años que existe un derecho positivo de huelga inextricablemente vinculado al derecho de libertad sindical y que no puede ser sino un corolario lógico de este;
- el alcance de este derecho ha sido definido fundamentalmente por el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, en su función técnica de supervisión, ha fundamentado el derecho de huelga en los artículos 2, 3, 8 y 10 del Convenio núm. 87, que confiere a los trabajadores plena libertad para afiliarse a las organizaciones sindicales que estimen convenientes y otorga a estas el derecho de organizar sus actividades y formular sus programas, y considera que el propósito de estas organizaciones consiste en fomentar y defender los intereses de sus afiliados, y
- la Comisión de Expertos de la OIT no está subordinada en ningún sentido a la Comisión de Aplicación de Normas de la CIT, pues su función es suministrar un tipo diferente de análisis e información en beneficio de los mandantes tripartitos.

² El presente artículo no examina de modo exhaustivo el mandato de la Comisión de Expertos. Puede consultarse un análisis de este tema en Swepston (2013).

Análisis histórico

El análisis de las medidas adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), el Consejo de Administración, el Comité de Libertad Sindical (CLS) y la Comisión de Expertos no arroja ni un solo caso en el que se haya declarado de manera explícita que los trabajadores tienen el derecho a declararse en huelga. Tampoco se enuncia expresamente en ninguna de las disposiciones de los dos convenios que tratan sobre la libertad sindical: el Convenio núm. 87 ya citado y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Pese a que de la falta de una declaración explícita no puede extraerse ninguna conclusión en cuanto a la existencia de este derecho, es necesario emprender una investigación para determinar si efectivamente existe y, en tal caso, determinar su fundamento.

No es sorprendente que el reconocimiento del derecho de huelga se haya ido produciendo a lo largo del tiempo, pero ello hace necesaria una descripción de su evolución sobre la base de argumentos históricos que deben remontarse a los primeros días de la OIT. Para que una investigación de este tipo sea provechosa hay que prestar atención a la terminología utilizada por personas de distintos países en diversos momentos, y a su significado. La OIT tiene casi 100 años de antigüedad y los términos que se empleaban en 1919 o 1948 pueden tener connotaciones diferentes en la actualidad. Dado que el contexto en el que se inscribe esa terminología refleja la mentalidad de cada época, resulta crucial definir correctamente los significados compartidos por los miembros tripartitos de la OIT en cada momento de su historia. En consecuencia, el método más fácil y útil consiste en retroceder hasta el principio e ir avanzando cronológicamente, a fin de poder determinar qué entendía la gente por uno u otro término en su momento. Esta tarea es aún más compleja debido a las diferencias terminológicas entre los idiomas oficiales que se utilizan en la OIT e, incluso, entre el uso británico y americano de la lengua inglesa.

El Tratado de Versalles y la libertad sindical y de asociación

En marzo de 1919 se concertaron las cláusulas de la Parte XIII del Tratado de Versalles, en virtud de las cuales se crea la OIT³. En el preámbulo de la Sección I, Trabajo, de dicha parte se afirma que las condiciones de trabajo existentes «implican para un gran número de personas la injusticia, la miseria y las privaciones, lo cual engendra tal descontento que la paz y la armonía universales están en peligro» y se enumeran algunas condiciones de empleo que requieren mejora, entre ellas «la afirmación del principio de la libertad de aso-

³ El Tratado de Versalles estableció una organización cuyo órgano supremo es la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), que se reúne todos los años en Ginebra, en junio. El brazo ejecutivo de esta es el Consejo de Administración (GB), que se reúne tres veces al año, en Ginebra. El Tratado considera a la Oficina Internacional del Trabajo (la Oficina) como la Secretaría de la Organización, cuya sede principal se encuentra también en Ginebra.

ciación sindical»⁴. En el propio Tratado no se detalla el significado de esta expresión, más allá de lo que se indica en el artículo 427, en el que se establece como principio general el «derecho de asociación para todos los fines que no sean contrarios a las leyes, así para los obreros como para los patronos». Las disposiciones del Tratado no especifican cómo pueden lograrse estas mejoras, aunque se establece inequívocamente que los convenios serían el mejor método de llevarlas a cabo⁵.

Así pues, la cuestión que se plantea es qué entendieron los redactores del preámbulo de la Parte XIII por «libertad de asociación sindical»⁶ (en la versión oficial inglesa, «freedom of association»). La Conferencia de Paz de París, que empezó el 29 de enero de 1919, estableció una Comisión del Trabajo para redactar el texto que constituiría la Parte XIII del Tratado. Nueve países⁷ contaban con representantes en esta comisión, entre ellos Samuel Gompers, presidente de la Federación Estadounidense del Trabajo, y George Barnes, delegado gubernamental del Reino Unido, que desempeñaron las funciones de presidente y vicepresidente, respectivamente. Fue la delegación británica, con apoyo francés⁸, la que lideró las deliberaciones de lo que más tarde se convertiría en la Parte XIII, en gran medida porque era la única que había traído una propuesta concreta a la Conferencia de Paz, que fue la que la comisión tomó como base⁹.

En sus primeros años, la OIT contaba con dos lenguas oficiales –el francés y el inglés–, lo cual hace aún más difícil comprender el significado de las expresiones «freedom of association» y «liberté syndicale» en 1919. Años después, Léon Jouhaux, miembro histórico muy destacado del Consejo de Administración, enunció de manera elocuente en qué sentido se utilizaban. Al hilo de un comentario sobre conversaciones que había tenido en Nueva York con los miembros del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas¹⁰, afirmó lo siguiente:

⁴ El texto de la Parte XIII se publicó en el boletín oficial de la OIT de abril de 1919 a agosto de 1920 (Ginebra, 1923), págs. 332-343. Puede consultarse en <<http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/download/partxiii-treaty.pdf>> (disponible solo en inglés y en francés). Existe una traducción al español de 31 de mayo de 1929 disponible en <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1920/20B09_18_span.pdf> [última consulta de ambos enlaces, el 25 de febrero de 2014].

⁵ El artículo 405 del Tratado de Versalles establece el método para adoptar los convenios.

⁶ En español, la denominación de este derecho fluctúa entre «libertad de asociación sindical», «libertad de asociación» y «libertad sindical» en las traducciones de los documentos oficiales de la OIT hasta 1998, en que se opta definitivamente por «libertad sindical y de asociación»; véase la nota 62 *infra*.

⁷ Bélgica, Checoslovaquia, Cuba, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Polonia y Reino Unido.

⁸ Ya en 1916, en el marco de una reunión sindical celebrada en Leeds (Inglaterra), Léon Jouhaux, delegado francés y posteriormente Premio Nobel de la Paz, propuso la idea de establecer una suerte de «parlamento internacional de trabajadores» (Reynaud, 1975, pág. 293).

⁹ Así lo refiere Edward Phelan, miembro de la delegación británica en la Conferencia de Paz, y posteriormente Director de la OIT (véase OIT, 2009, capítulo 6, págs. 137-183).

¹⁰ Léon Jouhaux fue elegido secretario general de la Confederación General del Trabajo de Francia en 1909. Fue miembro trabajador del Consejo de Administración de 1919 a 1947. Fue galardonado con el Premio Nobel de la Paz en 1951 (véase <http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1951/jouhaux-bio.html> [última consulta, el 25 de febrero de 2014]).

Gran parte del debate giró en torno a la interpretación de determinados términos y, en particular, a la diferencia entre «libertad de asociación» y «libertad sindical». Se sostenía que el término «libertad de asociación» aludía a una libertad general y que guardaba cierta relación con la libertad sindical, pero que no aludía expresamente a los derechos sindicales. Parece ser que coexistían dos interpretaciones algo diferentes, y que, en inglés, la expresión «libertad de asociación» [freedom of association] guardaba más correspondencia con «libertad sindical» [trade union freedom] que en francés (OIT, 1947a, pág. 23)¹¹.

En este comentario, Jouhaux resalta la estrecha relación que existe, según los actores de la OIT, entre la «libertad de asociación» y la «libertad sindical» o los «derechos sindicales». Teniendo en cuenta que Jouhaux fue uno de los primeros partidarios de crear una organización internacional del trabajo, estuvo presente en la Conferencia de Paz de París y fue elegido miembro del Consejo de Administración de la OIT en 1919, su percepción del significado de la expresión «freedom of association», tal como se emplea en inglés¹², puede considerarse autorizada. Una experta en el tema reconoció este nexo entre libertad de asociación y libertad sindical en la expresión inglesa aludiendo a la experiencia cotidiana: «A fin de cuentas, el objetivo de afiliarse a un sindicato es ejercer más influencia en la negociación colectiva, lo que redundaría en perjuicio obviamente de los intereses del empleador» (Novitz, 2009, pág. 126).

La elección por los delegados británicos de los términos «freedom of association» en 1919 guarda relación con su conocimiento del trato jurídico que se había reservado a los sindicatos en el Reino Unido. Era precisamente en este país donde se había producido la primera revolución industrial del mundo y, por consiguiente, también era el país con una experiencia más dilatada en conflictos laborales. La reacción inicial a estos conflictos había sido prohibir los sindicatos. En efecto, en 1799 y 1800 el Parlamento británico aprobó las Leyes de Coalición (Combination Acts), de amplio alcance normativo, en virtud de las cuales se prohibía a los trabajadores que se coaligaran para reclamar salarios más elevados, ya que esto perturbaba los acuerdos sobre precios y salarios. Según Webb y Webb (1920, pág. 69), las «coaliciones» de trabajadores se consideraban motines contra los empleadores que atentaban contra la «disciplina» necesaria para la expansión del comercio¹³. El periódico *The Times*, con un estilo más directo, afirmaba que la ley propuesta en 1800 iba destinada a impedir que los obreros especializados «conspiraran entre sí» para solicitar un aumento de salarios y, por consiguiente, «todos los clubes y sociedades de intereses deben suprimirse de inmediato» (*ibid.*, págs. 70-71). El

¹¹ Esta observación fue formulada durante la reunión del Consejo de Administración de diciembre de 1947, al tratar sobre el cuarto punto del orden del día, *Relations with Other International Organizations*, y en virtud de la Cuarta Nota Suplementaria, «*Freedom of Association (Trade Union Rights)*».

¹² El texto original de la Constitución de la OIT fue redactado en inglés. Posteriormente, fue traducido al francés por un funcionario británico del Ministerio de Asuntos Exteriores, pero dicha versión, en opinión de muchos, no plasmaba plenamente y con fidelidad el significado de determinadas disposiciones (Jenks, 1934, pág. 458).

¹³ Capítulo II, «The struggle for existence» abarca el periodo 1799-1825, desde la promulgación de las Leyes de Coalición hasta su derogación.

término «coalición» (*combination* en inglés) se utilizaba para hacer referencia a un problema que el poder legislativo advertía, a saber, que los trabajadores podían unirse –o coaligarse– a fin de obtener un incremento salarial o una reducción del número de horas, y que alentarían a sus colegas a dejar de trabajar para dar más fuerza a sus reivindicaciones. Para evitar que los trabajadores emprendieran acciones en pro de sus propios intereses, el Parlamento decidió que se prohibieran absolutamente las asociaciones de trabajadores y que se condenara a trabajos forzados a quienes incumplieran dicha prohibición. Así pues, los trabajadores cometían un acto ilegal, no por el mero hecho de asociarse, sino por el motivo por el que se asociaban.

Las Leyes de Coalición fueron derogadas en 1824, pero el trato jurídico que se dio a la actividad sindical en el Reino Unido durante todo el siglo XIX siguió siendo adverso. La decisión de la Cámara de los Lores en relación con el caso *Taff Vale*¹⁴, en 1901, en virtud de la cual los sindicatos podían incurrir en responsabilidad por daños y perjuicios, puso en peligro su mera existencia. Es esencial entender por qué esta decisión tuvo tal trascendencia. Desde una interpretación estricta de la «libertad de asociación», podría considerarse favorable a los sindicatos puesto que la Cámara de los Lores no cuestionaba la legitimidad del derecho de los trabajadores a reunirse con el fin de reclamar mejores condiciones de empleo. No obstante, era público y notorio que, cuando los trabajadores se reunían con ese objetivo, podían recurrir a algún tipo de medida reivindicativa (como huelgas, piquetes o boicoteos) para presionar al empleador a fin de que este accediera a sus demandas. La consecuencia previsible era que dicha acción sindical pudiera causar algún tipo de pérdida económica al empleador. Si se obligaba a los sindicatos a pagar indemnizaciones por daños y perjuicios, no tardarían en desaparecer, debido a su quiebra. Tras las protestas masivas que provocó el fallo del caso *Taff Vale*, este fue revocado por la Ley de Conflictos Laborales, de 1906, que establecía lo siguiente: «Si un acto realizado en aplicación de un acuerdo o asociación entre dos o más personas se lleva a cabo con arreglo a, o en apoyo de, un conflicto laboral, no podrá ser recurrible a menos que dicho acto haya sido ejecutado sin ajustarse a dicho acuerdo o asociación». Así pues, los británicos que participaron en la Conferencia de Paz de 1919 entendían sin ninguna duda que la «libertad de asociación» consistía para los trabajadores en algo más que la mera facultad de reunirse legítimamente; más bien se trataba de un derecho inseparable del derecho a formular

¹⁴ *Taff Vale Railway Co. v. Amalgamated Society of Railway Servants* [1901] A.C. 426. La Sociedad de Trabajadores del Ferrocarril Unidos fue a la huelga para protestar por el trato de la empresa de ferrocarriles Taff Vale a un trabajador que había solicitado un salario superior. Cuando la empresa contrató a nuevos trabajadores para reemplazar a los huelguistas, estos emprendieron una campaña de sabotaje, consistente en engrasar las vías y desenganchar los vagones. En vista de esta situación, la empresa decidió sentarse a negociar con los trabajadores y los huelguistas reanudaron el trabajo. No obstante, la empresa decidió demandar por daños y perjuicios a los sindicalistas y ganó el caso. La Cámara de los Lores ratificó su decisión. Hasta aquel momento la teoría había sido que, según el derecho fiduciario, no podía demandarse a un sindicato (por contraposición a una persona física) porque carecía de personalidad jurídica.

reivindicaciones mediante negociación colectiva y a emprender medidas de presión sin ver amenazada su existencia por el pago de indemnizaciones en concepto de daños y perjuicios. Este telón de fondo sirve para explicar por qué muchos miembros de la OIT utilizarían más adelante el término «derechos sindicales» como sinónimo de «libertad de asociación».

En cuanto a los estadounidenses asistentes a la Conferencia de Paz de París, ha de decirse que la situación legal que reinaba en su país en lo referente a estas cuestiones era más compleja, y para los trabajadores incluso menos favorable que la que había en el Reino Unido¹⁵. El primer caso de conflicto laboral presentado ante un tribunal de los Estados Unidos fue el caso *Cordwainers* en Filadelfia, en 1806, que planteó abiertamente el problema de la libertad sindical. Los maestros zapateros (*cordwainers*), que eran los mayores compradores de zapatos para reventa en Carolina del Sur, estaban reduciendo los precios que pagaban a los artesanos del calzado¹⁶ por la confección de las piezas. Estos últimos, en lugar de competir entre ellos fijando precios a la baja, acordaron no vender sus productos por debajo de un precio determinado.

Los maestros zapateros se encontraron confrontados a un problema de suministro insuficiente de zapatos, que les impedía satisfacer sus obligaciones contractuales, por lo que interpusieron una demanda contra los artesanos, alegando que la acción colectiva de estos últimos perjudicaba sus intereses y los de la ciudad, puesto que el aumento del precio de los zapatos propiciaría probablemente que se contratara el trabajo en otros lugares. El tribunal estimó que los artesanos del calzado habían tramado una conspiración ilícita por haberse coaligado y estar obstruyendo el comercio. Aunque en los Estados Unidos no existía ninguna ley similar a las Leyes de Coalición, los tribunales estadounidenses de la época esgrimieron los mismos argumentos que utilizaba la jurisprudencia británica en el siglo XVIII¹⁷, considerando como ilícito el hecho de unirse con objeto de reivindicar mejores condiciones de trabajo, aun cuando esta misma conducta se consideraba perfectamente lícita si quien la adoptaba era una persona física, por entenderse que las acciones colectivas obstaculizaban el ejercicio del comercio. Así pues, lo que se consideraba ilegal no era el simple hecho de que los trabajadores se asociaran, sino que estos emprendieran acciones para defender sus intereses profesionales.

¹⁵ Esto se debía en parte al hecho de que los litigios en materia de conflicto laboral se libraban según la teoría de la responsabilidad civil extracontractual o según la teoría de contratos, que incumben a la legislación estatal, no a la federal. El régimen legal aplicable a las diversas expresiones de la acción sindical variaba considerablemente de unos estados a otros.

¹⁶ Técnicamente, estas personas no eran asalariadas, sino miembros de un gremio, y trabajaban cada uno en su propia casa. No obstante, este caso ha sido reconocido como el primero en el que trabajadores encargados de fabricar un producto se alían para mantener el precio del mismo por cuya mano de obra les pagan.

¹⁷ Hasta la promulgación de leyes federales en 1935, las recopilaciones de casos de derecho laboral estadounidenses solían mencionar también las sentencias de los tribunales británicos para explicar cómo se regulaba por ley esta conducta. Véase, por ejemplo, James M. Landis, 1934: *Cases on Labor Law*, Chicago, The Foundation Press, Inc. En la página ix, el professor Landis cita numerosas obras británicas de referencia.

En 1919, Samuel Gompers, el más destacado dirigente sindical de los Estados Unidos en aquella época, abogó por que los sindicatos optaran por mejorar las condiciones de empleo de sus afiliados mediante la negociación colectiva, y no mediante su participación en actividades políticas ni mediante reglamentación estatal. Entendiendo que los trabajadores debían confiar en su propio poder de negociación si querían obtener ventajas, Gompers centró su atención en aquellos que podían participar en huelgas y boicoteos eficaces (Kaufman, 1973). Era perfectamente consciente de los obstáculos prácticos que debían superar los trabajadores estadounidenses para mejorar sus condiciones de trabajo. Pocos años antes de la Primera Guerra Mundial, el propio Gompers había escapado por los pelos de una condena a prisión por desacato tras negarse a dejar de publicar una lista de los empleadores que cometían injusticias para incitar a los consumidores a boicotearlos¹⁸.

Estos ejemplos demuestran que la Comisión del Trabajo que redactó la Parte XIII del Tratado de Versalles tuvo que interpretar la «libertad de asociación sindical» como la potestad de los trabajadores de constituirse en asociaciones denominadas sindicatos con el fin de negociar colectivamente. En el momento de las deliberaciones de la Comisión del Trabajo había huelgas por toda Europa y, en particular, en Alemania. Los miembros de esta comisión entendieron que era normal que los trabajadores que participaban en negociaciones colectivas respaldasen sus reivindicaciones con la amenaza de emprender acciones sindicales y, de vez en cuando, con el recurso a procedimientos de carácter económico, como los piquetes o la convocatoria de huelgas. Así pues, con la voz «libertad de asociación sindical» no se pretendía únicamente describir la libertad de asociación y la libertad de expresión en su aplicación al lugar de trabajo. Los términos tenían un significado más amplio, extendiéndose a las medidas adoptadas por los trabajadores para promover sus intereses profesionales.

La década de 1920: en busca de una definición de libertad sindical y de asociación

En sus dos primeros años de actividad, la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) se ocupó de varias de las cuestiones enunciadas en el preámbulo de la Parte XIII del Tratado de Versalles, elaborando normas sobre las horas

¹⁸ En 1906 los trabajadores de una empresa de San Luis (Missouri) convocaron una huelga para reivindicar la jornada laboral de nueve horas. La Federación Estadounidense del Trabajo (AFL), de la cual Gompers era presidente, puso a la citada empresa en la «lista de prácticas desleales», que se distribuía entre los afiliados al sindicato para solicitarles que boicotearan a los empleadores que figuraran en ella. La empresa reclamó ante los tribunales, que dictaron un requerimiento cautelar prohibiendo la publicación de dicha lista. Gompers y algunos otros dirigentes de la AFL se negaron a cumplir la sentencia y fueron condenados a prisión por desacato. La sentencia fue revocada por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos por motivos técnicos (*Gompers v. Buck's Stove and Range Company*, 221 U.S. 418 (1911)). Los demandados fueron juzgados de nuevo al año siguiente, y de nuevo declarados culpables de desacato y condenados a cumplir una pena de reclusión. El Tribunal Supremo anuló estas condenas en razón del régimen de prescripción de delitos (*Gompers v. U.S.*, 233 U.S. 604 (1914)).

de trabajo, el trabajo nocturno de las mujeres, la protección de la maternidad, la indemnización por desempleo y la protección de los niños en el empleo. Varias de estas normas se aplicaban únicamente al sector industrial. En 1921, la CIT centró su atención en los trabajadores agrícolas, cuya situación laboral en muchos países era muy distinta de la que tenían los trabajadores de la industria, a quienes se consideraba como asalariados. Pese a las objeciones del Gobierno francés, la CIT adoptó tres convenios que ampliaban expresamente los derechos de los trabajadores agrícolas (OIT, 1921). Dos de ellos se refieren a cuestiones que ya habían sido objeto de otros convenios destinados a los trabajadores industriales: el Convenio sobre la edad mínima (agricultura), 1921 (núm. 10), y el Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo (agricultura), 1921 (núm. 12). En cambio, el tercer instrumento aprobado dicho año, el Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11), no tenía ningún precedente.

El artículo 1 del Convenio núm. 11 afirma lo siguiente: «Todo Miembro [...] que ratifique el presente Convenio se obliga a asegurar a todas las personas ocupadas en la agricultura los mismos derechos de asociación y de coalición que a los trabajadores de la industria, y a derogar cualquier disposición legislativa o de otra clase que tenga por efecto menoscabar dichos derechos en lo que respecta a los trabajadores agrícolas». Este es el único artículo sustantivo del Convenio núm. 11. De la lectura de esta disposición solo puede colegirse que los delegados presentes en la reunión de la CIT de 1921 pensaban que los trabajadores industriales gozaban del derecho de asociación sindical y del amparo de la ley para actuar colectivamente. Si no fuera así, el artículo 1 del Convenio núm. 11 carecería de sentido. Si los trabajadores de la industria no hubieran tenido derechos de asociación sindical, no podría menos que inferirse que la CIT habría adoptado previamente un convenio que garantizase estos derechos a los trabajadores industriales antes de centrar su atención en los trabajadores agrícolas. Por el contrario, la CIT se centró exclusivamente en eliminar las diferencias legales entre trabajadores agrícolas e industriales en lo que respecta al derecho de libertad de asociación sindical, subrayando aún más la presuposición de que los trabajadores de la industria gozaban ya de este derecho. De ello se deduce también que el derecho de asociación no es un mero concepto filosófico, sino que reviste también un carácter operativo: la ley no solo otorga a los trabajadores el derecho de asociarse sino también el de coaligarse¹⁹, es decir, el de actuar colectivamente para algún fin.

Para que un Estado Miembro pudiese aplicar el Convenio núm. 11 a los trabajadores agrícolas, debía reconocer que los trabajadores industriales tenían derechos de asociación y coalición. El asunto suscitó no pocas controversias en la OIT. Como la Oficina observó en aquel entonces, la cuestión de la liber-

¹⁹ *Combination* (coalición) es el término británico que se empleaba en el siglo XIX para referirse a los trabajadores que se agrupaban para actuar conjuntamente. Como hemos mencionado *supra*, las Leyes de Coalición de 1799 y 1800 declararon ilegal la constitución de coaliciones, o sindicatos, lo que en la práctica se tradujo en la prohibición de las huelgas.

tad para coaligarse con fines corporativos²⁰ había sido «objeto de frecuentes debates en las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo y del Consejo de Administración desde la fundación de la Organización Internacional del Trabajo» (OIT, 1927a, pág. v). La Oficina recibía quejas de que, en algunos Estados Miembros, se estaban adoptando medidas que perjudicaban los derechos de los sindicalistas, lo cual hizo más difícil ignorar el hecho de que los delegados de la CIT discrepaban en cuanto al significado de un derecho fundamental, no solo porque lo percibieran desde las ópticas dispares de los gobiernos, los empleadores o los trabajadores, sino también desde distintas perspectivas nacionales. Además, algunos gobiernos creían que conservar la potestad de reglamentar las asociaciones de trabajadores y sus actividades era una cuestión de soberanía nacional, porque los trabajadores participaban en manifestaciones y huelgas con fines políticos (OIT, 1926a, págs. 106 y 107)²¹. Durante la 20.^a reunión del Consejo de Administración, en 1923, se entabló un debate sobre el derecho de asociación y la «libertad para coaligarse con fines corporativos», concluyendo que era necesario encargar la elaboración de estudios más detallados al respecto. El primero que se elaboró consideró que la libertad de asociación sindical estaba vinculada con la acción laboral, analizaba la práctica y la legislación de varios países y trataba de situarse en un terreno neutral²², pero en la CIT suscitó controversia la mera cuestión de si los trabajadores tenían o no el derecho de afiliarse a un sindicato. La CIT concluyó con un llamamiento a que se siguiera profundizando en este asunto, y el Consejo de Administración dio instrucciones a la Oficina para que recopilara el mayor número posible de pruebas documentales sobre la posición de todos los países miembros de la Organización Internacional del Trabajo en relación con la aplicación de dicho principio (OIT, 1927a, pág. vi).

En 1927, la Oficina elaboró un informe sobre libertad de asociación sindical para la CIT, en el que se proponía un proyecto de cuestionario destinado a recabar información al respecto con objeto de evaluar la conveniencia de redactar un instrumento. No obstante, muchos representantes de los trabajadores y de los empleadores en la CIT se opusieron a dicho cuestionario por temor a que la formulación de la cuestión pudiera dar lugar a una restricción o a una extensión del derecho de libertad de asociación sindical²³. Ningún cuestionario

²⁰ Las voces «gremio» y «corporación» (*trade* en inglés) se utilizaron en el siglo xix y comienzos del xx para hacer referencia a grupos profesionales. Por consiguiente, actuar con «fines corporativos» tenía un significado similar a lo que hoy en día solemos denominar como actuar «en defensa de intereses profesionales».

²¹ En la reunión del Consejo de Administración de enero de 1926, el Director General, en su informe sobre el estudio de la libertad sindical, se refirió específicamente a este punto.

²² El estudio, denominado «Informe Nicod», fue publicado en la *Revista Internacional del Trabajo*, en abril de 1924 (Nicod, 1924, solo en inglés y en francés).

²³ Este temor no carecía de fundamento: el artículo 427 del Tratado de Versalles establecía lo siguiente: «Entre dichos procedimientos y principios [...] [es] de importancia particular y urgente: [...] el derecho de asociación para todos los fines que no sean contrarios a las leyes, así para los obreros como para los patronos»; el cuestionario habría puesto de manifiesto lo que se consideraban fines legales. Otra cuestión controvertida consistía en determinar si el derecho a afiliarse a un sindicato y el derecho a no afiliarse a un sindicato de un Estado Miembro existían como tales.

fue aprobado como tal²⁴, y la idea de elaborar un instrumento sobre libertad de asociación se abandonó. Aunque no ha suscitado apenas comentarios, uno de los problemas subyacentes que destaca la Oficina en el citado informe radicaba en que la tentativa de alcanzar una definición de libertad de asociación que gozase de aceptación internacional estaba obstaculizada por el hecho de que «muchos de los conceptos jurídicos por los que se ha regido la evolución de las leyes y la jurisprudencia continentales en esta materia son ajenos a la ley y a la jurisprudencia anglosajonas» (OIT, 1927a, pág. 9).

La Oficina aceptó que la CIT rehusara la elaboración del cuestionario, pero siguió adelante con su estudio, argumentando que con ello «se contribuiría a disipar la incertidumbre que aún pesaba sobre el alcance de este derecho, cuyas implicaciones son complejas», y confiando también en que una vez comprendido el significado del mismo «se habría despejado el terreno [...] para una reglamentación de ámbito internacional» (*ibid.*, pág. x). La Oficina no ignoraba que era difícil llegar a un entendimiento común sobre esta materia. En el debate sobre la labor del Comité al que la CIT había encomendado la elaboración del cuestionario, la Oficina tomó nota de que «los empleadores estaban interesados antes de nada en delimitar la libertad de coalición con fines corporativos, haciendo hincapié sobre todo en el principio de libertad individual y definiendo más estrictamente el derecho a una acción coaligada» (*ibid.*, págs. viii-ix). Por el contrario, los trabajadores «necesitaban que se especificaran con mayor precisión los derechos que implicaba la libertad de coalición con fines corporativos» (*ibid.*, pág. ix).

Con independencia de que no prosperara la tentativa de alcanzar un acuerdo sobre un cuestionario en materia de libertad sindical, y aún menos sobre un proyecto de instrumento, aquellas negociaciones de la década de 1920 tuvieron su importancia. Desde el punto de vista de la investigación, el hecho de que el Consejo de Administración de 1923 diera luz verde a un estudio mundial sobre la libertad sindical permitió adquirir un conocimiento profundo del estado de la legislación y de la práctica nacionales en esta materia durante aquella década. En 1927 la Oficina publicó un informe de su estudio, en cuyo volumen I se hacía un análisis comparado²⁵. Los cinco volúmenes del estudio constituyen también una prueba de lo que los interlocutores tripartitos acabaron admitiendo como el ámbito de aplicación de la libertad sindical. Esto puede considerarse como un resultado buscado, por cuanto la Oficina, teniendo en cuenta las resoluciones de la CIT y del Consejo de Administración entre 1923 y 1927, consideró que el propósito de «la investigación [...]» consistía en poner de relieve la concepción predominante de la libertad de coalición con fines corporativos y en encontrar los medios adecuados para garantizar esta libertad» (*ibid.*, pág. vii).

²⁴ El Comité de Libertad Sindical, órgano tripartito, elaboró incluso un informe sobre el proyecto de cuestionario, lo que permite hacerse una idea de las discrepancias entre los representantes de los trabajadores y de los empleadores (OIT, 1927b, págs. 638-655).

²⁵ Los volúmenes II a V contienen informes de los países.

Desde el principio, las acciones reivindicativas²⁶ se consideraron importantes para comprender la libertad sindical. En las deliberaciones que tuvieron lugar en el seno del Comité de Libertad Sindical de la Conferencia²⁷ sobre el enunciado de las preguntas que podrían formularse, la Oficina fue sumamente cuidadosa, pero dio a entender que tenía interés en recabar información sobre este tipo de acciones. Por ejemplo, una pregunta versaba sobre «el derecho de los trabajadores y de los empleadores a asociarse por la defensa colectiva de sus intereses» y, además, si el encuestado consideraba que «el derecho a una acción coaligada con fines corporativos» podría definirse adecuadamente como el derecho a «promover sus objetivos por cualesquiera medios que no atenten contra los intereses de la comunidad y el mantenimiento del orden público» (OIT, 1927a, pág. ix).

La estructura del informe revela la elegancia conceptual de sus autores. Con la finalidad de «promover un entendimiento adecuado del problema», se pensó que lo más indicado era «ampliar el ámbito de la encuesta» más allá del «derecho de coalición en sentido estricto» (*ibid.*, pág. x). La Oficina organizó el informe en tres partes: 1) el derecho del individuo a coaligarse con fines corporativos; 2) la legislación sobre sindicatos, y 3) las actividades de las coaliciones con fines corporativos. Especialmente relevante es el capítulo III de la parte III, titulado «La controversia corporativa», así como, en particular, la sección I, sobre el derecho de huelga (*ibid.*, págs. 75-96). La Oficina señaló que era imposible analizar el derecho de huelga desde la perspectiva de los derechos individuales puesto que, por su propia naturaleza, una huelga requiere actuar colectivamente, pero mientras que «la decisión sobre lo que es una huelga no reviste ninguna dificultad en tanto que fenómeno social, su definición jurídica sigue siendo causa de muchas ambigüedades» (*ibid.*, pág. 76). Sin embargo, la Oficina consideró que, excepto cuando las huelgas llevan aparejados actos violentos o daños materiales, «en la mayoría de los países están, en general, autorizadas» (*ibid.*, pág. 75)²⁸, si bien añadió que «en la mayoría de los casos, el derecho de huelga no se reconoce específicamente en términos formales, sino que cabe inferirlo de la derogación de determinada legislación» (*ibid.*, pág. 78), es decir, de la derogación de leyes o de sentencias judiciales que declaraban ilegales las huelgas. La Oficina consideró que era decisivo analizar «hasta qué

²⁶ Se utiliza aquí esta expresión («industrial action» en la versión inglesa del artículo) en su acepción británica, que denota las acciones conjuntas emprendidas por los trabajadores en apoyo de sus demandas. Según la acepción estadounidense, la expresión significaría más bien «acción concertada». La forma más habitual de «industrial action» son las huelgas, los piquetes, la distribución de folletos y los boicoteos. Pero hay otras formas de ejercer presión que reciben distintas denominaciones en función del país (como son la «huelga de celo», la «huelga blanca o italiana» y la «ausencia laboral masiva por enfermedad»).

²⁷ No debe confundirse este comité, constituido por la Conferencia Internacional del Trabajo en el período de entreguerras, con el comité homónimo creado a iniciativa del Consejo de Administración en 1951.

²⁸ Constituyen una excepción a esta observación general los trabajadores agrícolas, lo cual puede explicar la necesidad del Convenio núm. 11. El informe dice: «en algunos casos no se permite a los trabajadores agrícolas dejar de trabajar, como sucedía en las épocas donde se imponía la servidumbre» (OIT, 1927a, pág. 77).

punto pueden considerarse ilícitas las actividades directamente relacionadas con las huelgas en cuanto tales, de forma que se deriven responsabilidades de ellas» para los sindicatos. En esta materia, el panorama jurídico en los Estados Miembros era sumamente heterogéneo, y la Oficina concluyó que tan solo el Reino Unido contaba con una legislación que no dejaba lugar a dudas y que resolvía la cuestión satisfactoriamente²⁹.

La Oficina detectó algunas diferencias claras en la legislación de los países en cuanto a la determinación de lo que constituyen fines legítimos de una huelga, por ejemplo, hacer respetar la afiliación sindical obligatoria o recurrir a ella como táctica política, como en el caso de las huelgas de solidaridad. La base de estas diferencias radica en el modo en el que cada país pondera derechos legítimos contrapuestos, algunos de los cuales se citan en el informe como: «1) el derecho del empleador a disfrutar libremente del uso de su propiedad; 2) el derecho de los trabajadores sindicados a emprender una acción coaligada para la defensa de sus intereses particulares, y 3) el derecho de terceras partes a afiliarse o no a una organización y a trabajar o no para un empleador determinado» (OIT, 1927a, pág. 82). La Oficina concluyó que, en general, el derecho de huelga estaba reconocido, en la práctica totalidad de los casos la ley reconocía asimismo los derechos 1 y 3, pero en algunos países «el derecho a adoptar acciones colectivas no había sido aún reconocido» o todavía no gozaba de protección suficiente (*ibid.*).

Convenios posteriores a la Segunda Guerra Mundial: se consagra la libertad sindical

Como observa Dunning (1998), pese a que la expresión «reconocimiento del principio de la libertad de asociación sindical» figura en la Constitución de la OIT de 1919, solo lo hace en el preámbulo; este principio fue no obstante consolidándose poco a poco gracias a su aplicación práctica.

El aplastamiento de los sindicatos independientes en la década de 1930 por parte de los regímenes totalitarios y la destrucción masiva de la sociedad civil durante la Segunda Guerra Mundial incitó a la OIT a adoptar una actitud firme en materia de libertad sindical. En 1944, la CIT consagró dicha libertad como un derecho en la Declaración de Filadelfia, incluyéndola como el segundo de los cuatro «principios fundamentales sobre los cuales está basada la Organización»³⁰. Los principios establecidos en la Declaración de Filadelfia se incorporaron íntegramente en la Constitución de la OIT, lo cual constituye un hecho crucial, ya que para adquirir la calidad de Miembro de la Organización, los Estados han de aceptar formalmente las obligaciones que emanan de la misma³¹.

²⁹ El informe citaba específicamente la Ley de Conflictos Laborales, 1906, pág. 91.

³⁰ Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia), I, b).

³¹ Párrafo 3 del artículo 1 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

El panorama de las organizaciones internacionales cambió sustancialmente al término de la Segunda Guerra Mundial. La Organización de las Naciones Unidas fue creada en junio de 1945 y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), en enero de 1946. El mandato de este último órgano parecía superponerse en cierto modo al de la OIT, sin que se hubiera definido la relación entre ambos, lo cual suscitó una considerable preocupación en el seno de esta última³². Al mismo tiempo, la influencia que ejercían algunos países grandes, como la Unión Soviética y los Estados Unidos, y las ideologías políticas de Europa oriental y central generaban tensiones. En 1947, la Federación Sindical Mundial (FSM) pidió al ECOSOC que se pronunciara respecto de las garantías relativas al ejercicio de los derechos sindicales. El hecho de que se remitiera el asunto al ECOSOC, y no a la OIT, suscitó una reacción negativa fulminante de la Federación Estadounidense del Trabajo (AFL), que consideraba que la FSM estaba bajo influencia comunista. La AFL formuló su propia consulta al ECOSOC sobre el mismo asunto, con el fin de poder presentar su visión y defender al mismo tiempo que el asunto correspondía al ámbito de competencia de la OIT.

En su reunión de febrero y marzo de 1947, el ECOSOC decidió remitir la cuestión a la OIT, solicitando que se adoptaran medidas y que se preparase un informe al respecto a la mayor brevedad. La lectura de las actas de la reunión del Consejo de Administración de 1947 revela el deseo compartido de sus miembros de garantizar la autonomía de la OIT con respecto a un asunto tan decisivo para su propia existencia como la libertad sindical y de asociación³³. La Organización, estimulada por la necesidad de responder cuanto antes, so pena de arriesgarse a que el ECOSOC le arrebatara la potestad para intervenir en esta materia, «actuó con gran celeridad»³⁴, hasta tal punto que el ECOSOC se quedó «asombrado de la prontitud con la que la Organización Internacional del Trabajo había debatido, redactado y votado los textos»³⁵ que constituirían el Convenio núm. 87.

Conviene destacar la velocidad a la que discurrieron estos acontecimientos. En marzo de 1947, el ECOSOC pidió a la OIT que incluyera el tema en el

³² Véase, por ejemplo, el debate del Consejo de Administración en su reunión de marzo de 1947, donde se observó que el hecho de que los órganos de las dos organizaciones se reuniesen al mismo tiempo (el Consejo de Administración en Ginebra y el ECOSOC en Nueva York) entorpecía la colaboración entre ambos, por lo que se hizo un llamamiento a que se coordinasen sus calendarios de reuniones (OIT, 1947b, págs. 49-55).

³³ A principios de 1947 estaba aún por definirse la relación de la OIT con las Naciones Unidas, y algunos miembros del Consejo de Administración quedaron sorprendidos y consternados ante la posibilidad de que la Organización de las Naciones Unidas llegara a ocuparse del área de la libertad sindical y de asociación. Veían en ello una amenaza para la «autonomía» de la OIT, esto es, para su facultad de intervenir por propia iniciativa en el establecimiento y la definición de normas internacionales del trabajo.

³⁴ Estas son palabras del Director General, Edward Phelan, en la reunión del Consejo de Administración de diciembre de 1947, al describir los citados acontecimientos (véase OIT, 1947a, pág. 20).

³⁵ Así es como Léon Jouhaux, entonces representante francés de los trabajadores, describió al Consejo de Administración la reacción del ECOSOC, a cuya reunión de julio de 1947 había asistido (véase OIT, 1947a, pág. 23).

orden del día de la siguiente reunión de la CIT (que se celebraría en junio) y que le informara de ello, una solicitud que no se transmitió formalmente a la OIT hasta mediados de abril. La Oficina redactó el documento preparatorio en apenas unas semanas. La cuestión de «la libertad sindical y las relaciones del trabajo» se incluyó pues en el orden del día de la 30.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en junio de 1947. Al término de la misma, a principios de julio, ya se habían decidido los principios generales sobre libertad sindical que constituirían los pilares del Convenio núm. 87, se había tomado nota de algunos puntos que deberían ser tratados en debates posteriores y se había incluido la aprobación del proyecto de convenio en el orden del día de la reunión de 1948 de la Conferencia³⁶. Así pues, en un plazo de cuatro meses, los mandantes tripartitos habían logrado el objetivo que se les había escapado durante más de veinte años.

La clave para la celeridad con la que la Conferencia pudo tratar esta cuestión fue el informe preparatorio, redactado por la Oficina, que constituyó la base de las deliberaciones. El documento repasaba exhaustivamente la historia de la libertad sindical y de asociación en la OIT y el fracaso para llegar a un acuerdo sobre un instrumento (OIT, 1947d). Sin andarse con rodeos en el análisis de las razones que habían impedido alcanzar tal acuerdo en 1927, en él se precisaba que era conveniente recordar «las principales causas del fracaso de esta primera tentativa, aunque no sea más que para resumir brevemente la experiencia» (*ibid.*, pág. 16). Al abordar el estudio de la legislación laboral, el informe no mencionaba explícitamente el derecho de huelga, pero sí señalaba que las organizaciones sindicales se veían a veces «forzadas a recurrir a la presión económica» (*ibid.*, pág. 54), tras lo cual analizaba el procedimiento que se aplicaba en varios países para resolver un conflicto laboral. La Oficina hacía asimismo hincapié en las posturas que restaban vigor a la idea general de libertad de asociación, muy particularmente las relativas a la autonomía de las asociaciones de trabajadores y de empleadores, y subrayaba también la falta de voluntad política para tratar el problema (*ibid.*, págs. 17 y 18). En el informe preparatorio se exponían dos formas de garantizar la libertad sindical y de asociación: por una parte, el establecimiento de una serie de leyes y reglamentos pormenorizados y, por otra, la introducción de principios esenciales que proporcionaran garantías suficientes para el libre funcionamiento de las organizaciones de empleadores y de trabajadores (*ibid.*, pág. 16). La Oficina se inclinó por proclamar unos principios esenciales, una estrategia que adoptó la comisión de la Conferencia que se encargó del tema, la Comisión de Libertad Sindical y Relaciones del Trabajo.

Esta comisión fue presidida por David Morse, representante gubernamental de los Estados Unidos (que sería elegido Director General de la OIT al año siguiente). Como observa Dunning (1998), el único desacuerdo importante que se produjo en el seno de esta comisión fue sobre si debería mencionarse expresamente el derecho de no afiliarse a un sindicato, una propuesta que formula-

³⁶ El informe de la Comisión de la Conferencia figura en OIT, 1947c, apéndice X, págs. 545-561.

ron los empleadores y fue rechazada. Los gobiernos de dos Estados de Europa oriental propusieron también que se suprimiese «los empleadores» en todo el texto, de modo que el Convenio núm. 87 solo estableciese los derechos de los trabajadores. El Grupo de los Trabajadores apoyó al de los Empleadores y la propuesta fue rechazada. Como se observa en Rodgers *et al.* (2009, pág. 53): «Posiblemente a cambio de lo anterior, los empleadores no presentaron esta vez su enmienda de añadir 'o de no asociarse'». Así pues, el texto redactado por la citada comisión de la Conferencia en 1947 fue ya, en lo esencial, el texto del Convenio núm. 87 tal como sería adoptado por la CIT el año siguiente.

Aunque en el Convenio núm. 87 no se menciona expresamente el derecho de huelga, es importante observar que en las deliberaciones de 1947 y 1948 ni gobiernos ni empleadores propusieron que se introdujese en él una limitación a este derecho ni formularon declaración alguna al respecto³⁷. Ello no quiere decir que el asunto pasara desapercibido. En la sección introductoria del informe preparatorio de la Oficina se reprodujeron algunos fragmentos de las memorias presentadas por la FSM y la AFL al ECOSOC. En ambas se citaba el derecho de huelga, y en el caso de la AFL, dentro de una lista que enumeraba catorce cuestiones a las que debía prestarse atención, entre las cuales figuraba en octava posición la breve pregunta siguiente: «¿Hasta qué punto se reconoce y se protege el derecho de los trabajadores y de sus organizaciones a ir a la huelga?» (OIT, 1947d, pág. 6).

Tal como han señalado Valticos y Von Potobsky (1995, pág. 96), el hecho de que el Convenio núm. 87 establezca explícitamente que las organizaciones de trabajadores tienen el derecho de organizar sus actividades plantea una cuestión clave, la del derecho de huelga. Esta cuestión surgió cuando algunos representantes gubernamentales propusieron que el texto de dicho Convenio incluyera el requisito de que las asociaciones de empleadores y de trabajadores pudieran actuar, pero a condición de respetar la legalidad. Esta propuesta, que habría permitido a cualquier Estado Miembro fijar condiciones sobre la formación de asociaciones y las actividades que estas podrían desarrollar, no prosperó. Si lo hubiera hecho, habría menoscabado la idea de un derecho a emprender acciones colectivas, puesto que, en 1948, era evidente que las legislaciones de algunos países prohibían formas de acción sindical, mientras que el Convenio había sido concebido para autorizarlas. Esto fue puesto de manifiesto por Léon Jouhaux, Vicepresidente trabajador, quien al anunciar el respaldo del Grupo de los Trabajadores al convenio propuesto, observó que era «insólito exagerar la adhesión a la soberanía nacional en este año de 1948, es decir, treinta años después de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo; se supone que debe haber cierto abandono lícito de la soberanía nacional cuando venimos aquí», por cuanto «[existe] una necesidad absoluta, en efecto, de que la soberanía nacional

³⁷ En la 31.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en San Francisco en junio de 1948, apenas hubo debate sobre el texto del Convenio núm. 87, más allá de las declaraciones para apoyarlo rotundamente formuladas por los ponentes de los trabajadores y de los empleadores de la Comisión de Libertad Sindical y Relaciones del Trabajo que lo había elaborado. El Convenio se aprobó por 127 votos a favor, ninguno en contra y 11 abstenciones.

se incline ante los intereses internacionales» para que pueda existir una norma internacional que sea aplicada por todos los Estados Miembros³⁸ (OIT, 1948, pág. 217). La observación de Jouhaux puso de relieve una cuestión planteada por la Oficina en su informe preparatorio al enumerar algunas de las razones que explicaban el fracaso de las negociaciones de 1927 sobre la libertad sindical, a saber, que algunos gobiernos deseaban conservar sus «prerrogativas» para regular las asociaciones de trabajadores y de empleadores y que «un Convenio que, de hecho, no hubiera conducido a ningún compromiso preciso, dejando, por lo tanto, a los Estados toda libertad de interpretación, carecería evidentemente de objeto» (OIT, 1947d, pág. 17). Así pues, los delegados a la CIT en 1948 no podían dejar de ser conscientes de las implicaciones que tenía el derecho de los sindicatos a organizar sus actividades, aunque parece que decidieron no extenderse sobre este tema.

A la luz de las presiones del calendario bajo las que operaba la Comisión, sus miembros tripartitos declararon que compartían la firme voluntad de concertar un texto dentro del plazo de duración de la CIT y reconocieron que el resultado no satisfacía por completo su idea de una declaración perfecta sobre libertad sindical³⁹. Parece que optaron por la visión pragmática de que el derecho de huelga se encuentra implícito en el derecho de libertad sindical, pero prefirieron evitar el escollo de tener que delimitar su alcance exacto.

En 1949, la CIT adoptó el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), que en opinión de muchos no consagraba nuevos derechos, sino más bien reafirmaba un principio que ya había sido aceptado, a saber, que los trabajadores y los empleadores, en el ejercicio de su libertad de asociación, pueden, si así lo deciden, constituir asociaciones que sean independientes y representen sus intereses con fines de negociación colectiva. En opinión de Otero y Travieso (2004, pág. 177), la adopción de los Convenios núms. 87 y 98 requirió nada menos que treinta años de reflexión y debate en torno a la libertad sindical, algo que se explica por la falta de voluntad política en esta materia hasta finales de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, añaden estos autores, este largo proceso permitió el desarrollo de un mecanismo novedoso para responder a las cuestiones que la aplicación de estos dos Convenios habría de suscitar, esto es, el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración.

³⁸ Los representantes gubernamentales y del Grupo de los Empleadores defendían que los gobiernos nacionales tenían derecho a determinar lo que constituye una conducta legal en su país. Los términos «soberanía nacional» son los que se utilizaban en la década de 1940 para expresar esta idea.

³⁹ En la reunión de 1948 de la CIT, en San Francisco, durante el Primer Informe de la Comisión de Libertad Sindical y Relaciones del Trabajo, Léon Jouhaux, Vicepresidente trabajador y ponente de la Comisión, afirmó que el texto del Convenio núm. 87 no era lo suficientemente ambicioso, y especificó las esferas que adolecían de deficiencias, pero añadió que el Grupo de los Trabajadores votaría en favor de su adopción (OIT, 1948, pág. 216). En el Tercer Informe de la citada Comisión, el portavoz de los Empleadores, Louis Cornil, de Bélgica, que había sido también ponente de la misma, afirmó que el texto era el resultado de una «transacción entre dos tendencias», y señaló que la Comisión había decidido aplazar la decisión sobre algunas cuestiones para el futuro (*ibid.*, pág. 268).

La década de 1950: la protección de la libertad sindical

En la época de la adopción de los Convenios núms. 87 y 98 era evidente que la OIT necesitaba un mecanismo mediante el que responder con prontitud a las quejas relativas a la supresión de las organizaciones sindicales y a las restricciones impuestas a la acción sindical⁴⁰, pues se habían registrado algunos incidentes, reflejo de las tensiones políticas generales del periodo inmediatamente posterior a la guerra. El Consejo de Administración era consciente de que surgirían numerosas quejas y no sería fácil atenderlas con los mecanismos de control existentes en aquel momento. Por ejemplo, la Comisión de Expertos tenía la misión de supervisar el cumplimiento por parte de los gobiernos de las obligaciones derivadas de la aplicación de los convenios ratificados, pero no de examinar incidentes específicos. Sin embargo, la obligación de respetar la libertad sindical emanaba ahora de la propia condición de Estado Miembro de la OIT⁴¹ y no únicamente de la ratificación de un convenio. Por ello se esperaba que se plantearan quejas en Estados Miembros que no hubieran ratificado los Convenios núms. 87 y 98. Además, la Comisión de Expertos se reunía solamente una vez al año y sus procedimientos implicaban en general un desfase de tiempo considerable entre el incidente objeto de la queja y el examen de la misma. Más aún, la Comisión de Expertos se centraba en la legislación y la práctica de los Estados Miembros y no en analizar casos específicos.

Creación del Comité de Libertad Sindical

En la reunión del Consejo de Administración del mes de marzo de 1949 varios miembros plantearon la necesidad acuciante de tratar las reclamaciones presentadas sobre violaciones graves de los derechos sindicales, pero no surgió ninguna propuesta eficaz que pudiese ponerse en práctica. Cuando el Consejo volvió a reunirse en junio del mismo año el debate fue excepcionalmente acalorado debido en gran medida a la intervención de un observador de la Federación Sindical Mundial (FSM)⁴², que expresó con gran firmeza su convic-

⁴⁰ En el documento elaborado por la Oficina para la CIT de 1947 se observaba que la Conferencia, tras adoptar cualquier convenio sobre libertad sindical, no podría reglamentar con detalle la conducta de las partes. Por consiguiente, se sugería que la Conferencia crease algún mecanismo de solución de conflictos, como por ejemplo «una comisión de la libertad sindical establecida por el Consejo de Administración para comprobar los hechos, en el caso en que la garantía de la libertad sindical sea objetada» (OIT, 1947d, pág. 105).

⁴¹ La Declaración de Filadelfia, adoptada por la CIT en 1944, fue incorporada a la Constitución de la OIT en 1945. A partir de entonces, en virtud de esas enmiendas, todos los miembros de las Naciones Unidas podían convertirse en miembros de la OIT siempre y cuando hubieran aceptado formalmente las obligaciones previstas en la Constitución. En consecuencia, la OIT puede imponer obligaciones a los Estados Miembros en la medida en que estos las han aceptado voluntariamente (Bartolomei de la Cruz, Von Potobsky y Swepston, 1996, págs. 5-6).

⁴² A lo largo de 1949, algunos afiliados de la FSM se fueron convenciendo de que esta federación estaba dominada por sindicatos comunistas. Por ello decidieron abandonarla y constituir una nueva organización. Así fue como en diciembre de 1949 se creó la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL).

ción de que el órgano competente para conocer de las violaciones de los derechos sindicales debía ser el ECOSOC de las Naciones Unidas, y no la OIT, dado el papel que los empleadores desempeñaban en esta última. Alegó que cualquier medida adoptada en virtud del Convenio núm. 87 resultaría insatisfactoria porque dicho Convenio «no reconocía el derecho de huelga, la única arma eficaz que tenían los trabajadores para defender sus derechos» (OIT, 1949, pág. 67), y porque la Comisión de Expertos «carecía de autoridad para imponer sus opiniones» y sus obligaciones se referían únicamente a los convenios ratificados, entre otras razones (*ibid.*). En las deliberaciones ulteriores, el representante de los trabajadores de los Estados Unidos dijo que «la OIT debería establecer los mecanismos necesarios para poner fin a la vulneración de los derechos sindicales» y que esta cuestión debía dejar de utilizarse como «arma arrojadiza» entre la OIT y el Consejo Económico y Social (*ibid.*, pág. 73). Esta opinión contó con la aprobación general. Los representantes de los trabajadores y de los empleadores del Reino Unido propusieron entonces la idea de crear «una comisión de investigación y conciliación en materia de libertad sindical con el fin de supervisar internacionalmente el cumplimiento de este derecho», idea que el Consejo de Administración aprobó, instruyendo a la Oficina para que redactara una propuesta detallada al respecto (*ibid.*, pág. 84).

El Consejo de Administración tuvo ante sí una propuesta específica para el establecimiento de una comisión de investigación y conciliación en materia de libertad sindical al año siguiente, en 1950. En dicha reunión, el Grupo de los Trabajadores hizo hincapié en que el «objeto fundamental» de la comisión era dar cumplimiento al principio de «libertad sindical», pero dudó de que el órgano creado tuviera eficacia si su capacidad para realizar dicha labor dependía de que el gobierno contra el que se hubiera presentado la queja aceptase su autoridad. Los miembros trabajadores instaron pues a que se atribuyeran a la comisión facultades de control e investigación independientes del consentimiento de los gobiernos implicados en las quejas y a que la Organización adoptase medidas para garantizar que la labor de supervisión fuese efectiva (*ibid.*, págs. 62-66). Estos debates celebrados en 1950 modificaron la orientación de los planteamientos de la Oficina y posibilitaron la creación de un órgano más activo para responder a las quejas en materia de libertad sindical.

En junio de 1951 el Consejo de Administración examinó el informe del Director General⁴³ relativo a sus consultas con la Mesa sobre esta materia (OIT, 1951a, pág. 61). En los meses siguientes, la Oficina elaboró un proyecto de propuesta de creación de un comité especial encargado de estos asuntos. La propuesta inicial y la final diferirían en un punto importante, a saber, el carácter de los miembros que integrarían dicho comité. En un principio, la Oficina había

⁴³ Se acordó que este debate debería mantenerse en privado y, por tanto, las actas correspondientes no revelan el contenido del mismo. El asunto tenía tal carga política que el Consejo de Administración decidió modificar el nombre del informe que se había consignado en el orden del día, hasta el punto de que un miembro de la Mesa del Consejo de Administración que no podía estar presente en su reunión de junio se quejó de que se hubiera avanzado sin respetar el debido procedimiento, y quiso que su opinión constara en acta (OIT, 1951a, pág. 86).

pensado que estos fuesen personas imparciales, miembros del cuerpo judicial o de categoría similar y experimentadas en el examen y la evaluación de pruebas. Lo que finalmente se propuso fue que los miembros debían provenir del Consejo de Administración y reflejar la composición tripartita de este. En noviembre de 1951, tras conversaciones con el ECOSOC, el Consejo de Administración estableció el Comité de Libertad Sindical como órgano tripartito de él dependiente con el mandato de ocuparse de las quejas relativas a las violaciones del principio de libertad sindical cometidas en cualquier Estado Miembro⁴⁴.

En el curso de dos años se había pasado pues de proponer un órgano compuesto por juristas imparciales a proponer otro distinto integrado por personas que reunieran experiencia práctica y reflejaran la composición tripartita del Consejo de Administración. Este cambio indica también que el Consejo deseaba un enfoque algo distinto para las deliberaciones dentro de dicho comité, a partir de una composición no estrictamente judicial e independiente. Parece evidente que en ningún momento se consideró que la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia⁴⁵ constituyera el cauce adecuado para examinar las quejas presentadas en primera instancia, incluso cuando se tratara de quejas sobre hechos sucedidos en un Estado Miembro que hubiera ratificado el Convenio núm. 87. El Consejo de Administración apoyó más bien la propuesta de que fuese un comité tripartito, integrado por nueve miembros procedentes del propio Consejo, que se reuniría tres veces al año y evaluaría las quejas para determinar si se había atentado contra el respeto a la libertad sindical.

En junio de 1951 aún no se había adoptado ninguna medida para dar seguimiento a las propuestas de acción formuladas en 1948, en el momento de la adopción del Convenio núm. 87. Durante el examen del tercer y último informe de la Comisión de Libertad Sindical y Relaciones del Trabajo en la reunión de la CIT de 1948, habló una única persona, Louis Cornil, ponente de la Comisión y representante de los empleadores. Cornil dijo que el texto del Convenio «contempla garantías para trabajadores y empleadores, así como la protección eficaz contra cualquier intervención en el ejercicio del derecho sindical» (OIT, 1948, pág. 268). Señaló también que el Convenio no satisfaría a quienes esperaban que fuese un texto sumamente preciso ni tampoco a quienes deseaban salvaguardar la soberanía nacional. Cornil afirmó que la Comisión pensaba que el año siguiente la Conferencia debería «decidir si tal reglamentación debe revestir la forma de un convenio o de una recomendación» y añadió que el texto del Convenio núm. 87 sería «muy útil como base de discusión el año entrante» (*ibid.*). A pesar de esta expectativa, no se emprendió ninguna labor normativa para perfilar mejor el ámbito de aplicación de la libertad sindical. No obstante, en 1951 era cada vez más patente que la OIT debía apresurarse a diseñar una instancia que se ocupara de determinar

⁴⁴ Ello se deriva del hecho de que todo Estado Miembro de la OIT, por su condición de tal, acepta las obligaciones concomitantes, una de las cuales es la observancia del principio de libertad sindical.

⁴⁵ Esta era la denominación oficial, en aquel momento, de la Comisión de Aplicación de Normas.

cuándo se había vulnerado la libertad sindical sobre la base de casos específicos. Puede que se hubiera aceptado pragmáticamente el enfoque del derecho común, que no requiere una definición expresa de un derecho o un principio. Puesto que la discusión sobre este punto en la reunión del Consejo de Administración de junio de 1951 no consta en acta, sólo cabe suponer que el Consejo deseaba conservar su facultad para dar forma al derecho de libertad sindical mediante las decisiones que el Comité de Libertad Sindical adoptaría en cada caso.

En la reunión del Consejo de Administración de noviembre de 1951, algunos miembros empleadores y representantes gubernamentales expresaron su preocupación por el funcionamiento que tendría el nuevo comité, la misión exacta que debería cumplir y su relación con el Consejo de Administración y la Oficina (OIT, 1951b, págs. 48 y siguientes). Resulta curioso que no se planteara ningún debate sobre la relación de este nuevo Comité de Libertad Sindical con la Comisión de Expertos, ni siquiera sobre las posibles discrepancias entre ambos órganos respecto del significado de la libertad sindical o de las disposiciones de los Convenios núms. 87 y 98. Pese a ello, es evidente que la Conferencia y el Consejo de Administración procedieron bajo el presupuesto de que la Comisión de Expertos seguiría manteniendo una función de supervisión con respecto a los Convenios núms. 87 y 98, porque en ningún momento se había propuesto que pudiesen restringirse sus funciones en relación con las memorias presentadas en virtud del artículo 19 sobre la aplicación de los convenios ratificados.

Primer reconocimiento explícito del derecho de huelga

En su primera reunión, celebrada en 1952, el Comité de Libertad Sindical (CLS) no se extendió acerca del significado de libertad sindical⁴⁶. En sus observaciones generales señaló su sorpresa al comprobar hasta qué punto se repetían sistemáticamente los mismos problemas en los diversos casos que se le habían sometido. Dejó constancia de que había aplicado determinados criterios en todos ellos, y de que seguiría haciéndolo, a reserva de los puntos de vista que manifestara el Consejo de Administración (OIT, 1952, pág. 185, párrafo 26). Sin embargo, no indicó cuáles eran los criterios aplicados, que deben pues deducirse de la lectura de los casos sobre los que se pronunció.

El CLS actuó sobre la base de que el derecho de huelga se reconoce implícitamente en los Convenios núms. 87 y 98. Por ejemplo, en su primer año, en un caso relativo a una huelga organizada en Jamaica que llevó al Gobierno a prohibir las reuniones sindicales⁴⁷, el CLS afirmó: «El derecho de huelga y el

⁴⁶ Durante sus primeros cinco años de existencia, los informes del Comité de Libertad Sindical fueron publicados como apéndices al Informe de la OIT a las Naciones Unidas. El informe correspondiente a 1952 figura en el apéndice V de OIT: *Sexto Informe de la Organización Internacional del Trabajo a las Naciones Unidas* (Ginebra, 1952, págs. 179-249).

⁴⁷ Caso núm. 28, queja presentada por la Federación Sindical Mundial contra el Gobierno del Reino Unido (Jamaica).

de organizar reuniones sindicales son elementos esenciales del derecho sindical» (OIT, 1952, pág. 221, párrafo 68). A continuación consideró si, a la luz de los hechos del caso, estaba justificado limitar el derecho de huelga, tal como había impuesto el Gobierno. El CLS no entró en la cuestión del origen del derecho de huelga ni declaró expresamente cuál era la fuente del mismo, si bien es cierto que ese no era el problema de fondo en este caso particular⁴⁸. Habida cuenta de que la decisión sobre este caso fue tomada por el Comité, dependiente del Consejo de Administración, tan solo cuatro años después de la adopción del Convenio núm. 87, es razonable pensar que sus miembros consideraban que el derecho de huelga figuraba implícitamente entre las garantías al ejercicio de la libertad sindical que ofrecía el Convenio núm. 87.

Este planteamiento es el que ha caracterizado el modo de funcionamiento del CLS, que a lo largo de los años ha deliberado basándose estrictamente en los hechos de cada caso, sin formular principios generales sobre el ejercicio de la libertad sindical. Una revisión de sus decisiones demuestra que el CLS ha procedido sobre la base de que hay un derecho de huelga, pero no ilimitado⁴⁹. Así pues, la legislación de la OIT⁵⁰ sobre el derecho de huelga se ha construido sobre una base casuística (Hodges-Aeberhard y Odero, 1987). La mejor forma de comprender los criterios relevantes al respecto es consultar la *Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, que se publica periódicamente⁵¹. Esta Recopilación es una publicación de referencia, no un comentario sobre la libertad sindical. En cada párrafo se aborda un único principio o criterio y, a continuación, se enumeran los casos en los que el CLS ha decidido que debe aplicarse. En la edición de 2006, la parte 10, titulada «Derecho de huelga», establece, del párrafo 520 al 676, los principios y criterios que el CLS ha considerado pertinentes en esta materia (OIT, 2006). En ningún momento se dice en ella que el CLS vea la garantía de la libertad sindical emanante de la Constitución de forma distinta a la que emana del Convenio núm. 87. Esta postura concuerda con la opinión expresada en 1953 por el Consejo de Administración, que en aquella ocasión señaló en sus conclusiones que el Director General había «estimado que no sería apropiado expresar una opinión acerca de la interpretación del Convenio núm. 87 [...] y del Convenio núm. 98 [...] en

⁴⁸ El Reino Unido había ratificado el Convenio núm. 87, de modo que el CLS no tenía que señalar si el fundamento del derecho de huelga era la Constitución o el Convenio núm. 87. Dado que no formuló ningún comentario al respecto, solo puede deducirse que no vio ninguna diferencia entre la expresión de dicha garantía en uno y otro instrumento.

⁴⁹ En un estudio sobre la evolución gradual de la jurisprudencia del CLS, Novitz observa que «en 1960, si no antes, el Comité mantenía una posición inflexible en cuanto a que el derecho de huelga constituye un aspecto indisoluble de la libertad sindical y, en consecuencia, todas las quejas relativas a la acción sindical son de su competencia» (Novitz, 2003, pág. 192).

⁵⁰ No se utiliza aquí el término «legislación» en sentido estricto, sino con objeto de señalar que el CLS ha adoptado el enfoque del derecho común, según el cual se considera que los pronunciamientos para cada caso en particular y el respeto de las opiniones expresadas en el curso de los años reflejan el punto de vista del CLS sobre la naturaleza del derecho de huelga.

⁵¹ La edición más reciente se publicó en 2006 y comprende las decisiones del CLS hasta noviembre de 2005.

vista de que el Consejo de Administración ha establecido un procedimiento especial para tratar las quejas relativas a violaciones de la libertad sindical» (OIT, 1953, pág. 102).

Es al CLS a quien corresponde la responsabilidad casi absoluta de desarrollar una jurisprudencia en esta materia, simplemente porque es el órgano al que se someten casos concretos de quejas que plantean cuestiones acerca del alcance del derecho de huelga y requieren una decisión. Desde su primera reunión en 1952 hasta el momento, el CLS se ha pronunciado sobre casi 2900 casos.

Dado que tiene que responder a quejas específicas, no resulta sorprendente que, ya en su primer año de existencia, el CLS reconociera el derecho de huelga como un derecho fundamental de los trabajadores, mientras que la Comisión de Expertos no habría de ocuparse directamente de este derecho hasta siete años después, en el Estudio general de 1959, sobre la libertad sindical. En sus observaciones acerca de la aplicación del Convenio núm. 87, la Comisión de Expertos se refirió específicamente a cuestiones relativas a la huelga en un párrafo (OIT, 1959, págs. 135 y 136, párrafo 68), en el cual, tras observar que «el problema de la prohibición de la huelga a los trabajadores distintos de los funcionarios que actúan como órganos de la potestad pública plantea problemas a menudo complejos y delicados», señaló que «tal prohibición puede constituir una limitación importante de las posibilidades de acción de las organizaciones sindicales». Los expertos añadieron que aparecían con frecuencia temas tales como la prohibición de huelgas en servicios esenciales, la imposición de procedimientos de conciliación obligatoria y la prohibición en ciertos casos del derecho a utilizar el arma de la huelga por parte de las organizaciones de trabajadores. Se refirieron a «la antinomia» entre estas prohibiciones y «el párrafo 2 del artículo 8 del Convenio [...] núm. 87, según el cual ‘la legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio’, y particularmente la libertad de acción de las organizaciones sindicales para defender sus intereses profesionales» (*ibid.*). La Comisión de Expertos siguió observando que «en todos los casos en que determinados trabajadores estén privados del derecho de huelga deberían concederse garantías adecuadas a estos trabajadores para preservar plenamente sus intereses», y puso de relieve que este principio había sido «reiteradamente formulado por el Consejo de Administración de la OIT, a propuesta de su Comité de Libertad Sindical». En 1959, la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia celebró quince sesiones, pero en su informe, de ocho páginas, dedicó tan solo cuatro párrafos a las observaciones de la Comisión de Expertos relativas a la aplicación del Convenio núm. 87, formulando únicamente comentarios generales donde no consta referencia alguna al derecho de huelga (véase OIT, 1960, págs. 680 y 681, párrafos 44-47). De igual forma, las observaciones de la Comisión de Expertos sobre cómo debería entenderse el párrafo 2 del artículo 8 del Convenio núm. 87 no suscitaron ningún comentario durante el debate de la Conferencia sobre dicho informe (*ibid.*, págs. 713 y 714).

Así pues, acabamos de ver cómo la Comisión de Expertos declaró por primera vez que interpretaba el Convenio núm. 87 en el sentido de que a los trabajadores les asiste el derecho de huelga en defensa de sus intereses profesionales, y que cuando existan prohibiciones a la huelga, los gobiernos deben establecer garantías que salvaguarden plenamente esos intereses⁵². En dicha ocasión señaló también que su interpretación coincidía con la del CLS. En 1959, esta afirmación no provocó ningún comentario, y menos aún un desacuerdo en el seno de la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia, y este consenso tácito ha prevalecido durante treinta años.

La década de 1970: la libertad sindical y la Resolución sobre las libertades civiles

En la década de 1970, un acontecimiento externo provocó una nueva revisión del significado de libertad sindical. Cuando la Declaración Universal de Derechos Humanos fue adoptada en diciembre de 1948, se previó la elaboración de otros instrumentos más exhaustivos en los que se explicaría con detalle la naturaleza de los derechos enumerados en ella. En 1966 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En virtud del artículo 8, párrafo 1, *d*), de este último, los Estados Partes se comprometen a garantizar «el derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país», y en el párrafo 3 del mismo artículo se establece que esto debería interpretarse de conformidad con el Convenio núm. 87 de la OIT⁵³.

La adopción del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales condujo a la OIT a la creación de la Comisión de Derechos Sindicales, que debía informar a la CIT, en su reunión de 1970, sobre dichos derechos y su relación con las libertades civiles (OIT, 1970, pág. 617). En particular, la Comisión debía considerar la interrelación entre los derechos expresados

⁵² Novitz (2003, pág. 199) señala que el CLS puede remitir a la Comisión de Expertos los casos que se le sometan y que presenten un problema jurídico, por ejemplo, una definición excesivamente amplia de los servicios esenciales, cuando el Estado Miembro en cuestión ha ratificado el Convenio núm. 87. En estos casos, la Comisión de Expertos estudia este problema durante el examen regular de las memorias presentadas por el gobierno interesado.

⁵³ Véase Swepston (2013, pág. 206), quien señala que esta disposición del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es única dentro del derecho internacional, ya que vincula el derecho consagrado en un pacto de las Naciones Unidas con el establecido en un convenio de la OIT. El párrafo 3 del artículo 8 del Pacto establece que nada de lo dispuesto en dicho artículo autoriza a los Estados que hayan ratificado el Convenio núm. 87 a «adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías». Ewing (2013, pág. 146) afirma que el párrafo 3 del artículo 8 del Pacto sugiere con rotundidad que el ejercicio del derecho de huelga se protege en el Convenio núm. 87 de la OIT, pues ¿cómo podría ser pertinente recordar a los Estados que no están autorizados a legislar por debajo de la normativa de la OIT en materia de derecho de huelga, si el derecho de huelga no estuviese protegido en primer lugar por la propia normativa de la OIT?

en los Convenios núms. 87 y 98 y las libertades civiles expresadas en los dos pactos internacionales. En el debate que tuvo lugar en la reunión de la CIT, muchos Estados Miembros señalaron que los derechos sindicales no podrían salvaguardarse efectivamente a menos que se reconocieran y protegieran las libertades civiles. Dado que este debate tuvo lugar en plena Guerra Fría, las discrepancias entre los delegados tenían más que ver con las líneas divisorias entre los bloques oriental y occidental que con las diferencias entre empleadores y trabajadores. Existía, sin embargo, un acuerdo general en que la CIT debería expresar sus opiniones en una resolución que respaldara con firmeza la ratificación de los dos pactos y que renovara el compromiso de la OIT en aras de la libertad sindical.

El Grupo de los Trabajadores presentó un proyecto de resolución en el que exhortaba al Consejo de Administración a que encomendara al Director General que emprendiese nuevos estudios y elaborara informes sobre la legislación y la práctica en materia de libertad sindical con miras a la adopción de otros instrumentos y, a continuación, en el párrafo 10 del proyecto de resolución se declaraba que «se debería consagrar atención particular a» determinados derechos sindicales, entre otros, «[el] derecho de huelga» (OIT, 1970, pág. 621, párrafo 10 del proyecto de resolución de los trabajadores). El Grupo de los Empleadores presentó un proyecto de resolución muy similar en muchos aspectos, pero que hacía «especial hincapié» en algunas libertades civiles que, tal como se reconocen en la Declaración Universal de Derechos Humanos, «son esenciales para el ejercicio normal de los derechos sindicales». En la lista de los empleadores figuraba «el derecho de reunión pacífica», pero no el derecho de huelga. En el debate, los miembros trabajadores señalaron que, «si bien ciertas libertades civiles pueden constituir un requisito indispensable para el ejercicio de los derechos sindicales, no todas las libertades civiles se relacionan de una manera positiva con los derechos sindicales» (*ibid.*, pág. 622). Los trabajadores destacaron el ejemplo del derecho a la propiedad, recordando que «[a] través de la historia entera de las luchas obreras en pro de mejores salarios y condiciones de vida, se trata de limitar este derecho» (*ibid.*, pág. 623). Señalaron que los derechos individuales y colectivos pueden entrar en conflicto y que estos conflictos deben resolverse en favor de los derechos sindicales. Finalmente, concluyeron que «sería erróneo que la OIT estableciera una nueva ideología concerniente a la interdependencia entre los derechos sindicales y las libertades civiles» (*ibid.*), en vez de consagrarse a fortalecer los derechos sindicales. El Grupo de los Empleadores no cuestionó esta afirmación, sino que se limitó a observar que existían grandes diferencias en las actitudes de los diferentes países sobre la relación entre libertades civiles y la eficacia de los derechos sindicales, y que estas diferencias «se evidenciaban particularmente en lo relativo al grado de ratificación y de aplicación de los instrumentos internacionales pertinentes» (*ibid.*, párrafo 26). Los miembros empleadores expresaron su acuerdo con los Convenios núms. 87 y 98 y tomaron nota de los casos presentados ante el Comité de Libertad Sindical por violaciones de los principios consagrados en ellos, pero también pusieron

de relieve las pruebas que demostraban su falta de aplicación en la práctica. Por último, los empleadores exhortaron a la ratificación tanto de estos convenios como de los pactos de las Naciones Unidas.

Resulta significativo que durante las deliberaciones no hubiera un solo representante de los empleadores que planteara la cuestión del derecho de huelga, y mucho menos que pusiera en cuestión su existencia o su significado. De hecho, cuando los miembros trabajadores, al debatir sobre la propuesta de resolución de los empleadores, objetaron a la formulación de un párrafo en razón de que la referencia a la protección de la propiedad de las organizaciones y de sus miembros pudiera ser comprendida con fines de protección de los derechos de propiedad de los empleadores, «restringiendo así el derecho de huelga», los miembros empleadores aceptaron suprimir las palabras «y de sus miembros» (OIT, 1970, pág. 627, párrafo 46). De todo ello solo puede deducirse que los empleadores reconocían la existencia del derecho de huelga.

En general, hubo dos cuestiones importantes que suscitaron discrepancias entre los mandantes tripartitos. La primera fue el punto de vista de algunos representantes gubernamentales, según el cual no podía reconocerse el derecho de huelga sin ciertas limitaciones, o bien debía estar regulado en la legislación nacional, con lo cual volvía a plantearse el problema de la soberanía (*ibid.*, pág. 630, párrafo 65). La segunda fue la inserción de cualquier expresión que pudiera percibirse como limitadora del derecho de huelga. Por ejemplo, cuando los miembros empleadores propusieron que las organizaciones de trabajadores y de empleadores, en el ejercicio de sus derechos, debían respetar los derechos civiles de cualesquiera otras personas, que podrían no estar afiliadas a tales organizaciones, los miembros trabajadores se opusieron a esta formulación, temiendo que «pudiera poner en peligro los derechos ya conquistados por los trabajadores, y, en particular, pudiera ser interpretado como una limitación del derecho de huelga» (*ibid.*, pág. 627, párrafo 47). Los trabajadores señalaron que la referencia a los derechos de propiedad del empleador restringiría el ejercicio de sus derechos. Los miembros empleadores retiraron la enmienda propuesta.

Al término de las deliberaciones de la Comisión de Derechos Sindicales, el texto del proyecto de resolución aprobado fue esencialmente el propuesto por el Grupo de los Trabajadores (*ibid.*, págs. 632-634). El miembro gubernamental de Francia puso de relieve el principal punto de tensión en las deliberaciones al observar que era preciso «trazar una distinción entre la afirmación general de un derecho, cuestión en la que todo el mundo pudiera estar de acuerdo, y las condiciones para ejercerlo, respecto de las cuales hay probabilidades de que surjan considerables divergencias» (*ibid.*, pág. 630, párrafo 66).

Esta resolución de 1970 refleja el punto de vista general de la Conferencia en este periodo. Por ejemplo, en su reunión de 1972 se examinó la situación de las colonias africanas de Portugal con respecto al ejercicio de la libertad sindical. La Conferencia adoptó una resolución en cuyo preámbulo se afirmaba lo siguiente: «Considerando que, en consecuencia, los trabajadores de Angola, de Mozambique y de Guinea (Bissau) no disfrutaban de derechos sindicales ele-

mentales, entre ellos, en primer lugar, del derecho a crear sindicatos libres y democráticos y a afiliarse a ellos, del derecho de reunión, del derecho a elegir libremente sus dirigentes y del derecho de huelga»⁵⁴.

La libertad sindical iba a ser el tema del que trataría el Estudio general de la Comisión de Expertos en 1973, lo cual brindaba una oportunidad idónea para que la Conferencia celebrada ese mismo año expresara las discrepancias que pudiera tener con dicha Comisión en relación con el derecho de huelga. No obstante, y pese a que el Estudio general abordaba específicamente este derecho, el tema tan solo salió a relucir en una ocasión en el curso de las deliberaciones, durante una intervención del Vicepresidente empleador de la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones, en la que no deja lugar a dudas de que, en su opinión, el derecho de huelga constituye un elemento de la libertad sindical: el orador observó que era «una pena» que esta Comisión dedicara tanto tiempo y atención a las dificultades «relativas al derecho de sindicación y al derecho de huelga en el sector público», añadiendo que pese a que el Grupo de los Empleadores coincidía en que este es un aspecto importante del asunto, había «otras cuestiones más amplias y más profundas que requieren una discusión y un examen detallados» (OIT, 1973, pág. 739). El Vicepresidente empleador prosiguió su discurso afirmando la trascendencia del derecho básico a la libertad sindical y subrayó que no había fundamento para mantener que se pudiera interpretar en forma distinta según el sistema económico de cada país.

De forma similar, el ponente de la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones recalcó que la OIT, en tanto que Organización tripartita, se basaba en el principio de la libertad sindical, en virtud del cual los trabajadores y los empleadores deben gozar de plena libertad para crear las organizaciones que deseen y afiliarse a ellas, y que a su vez estas deben tener «plena libertad para defender y fomentar [sus] intereses», y señaló que los «principios de la libertad sindical y del derecho de sindicación [...] son los cimientos del cuerpo de derechos humanos fundamentales internacionalmente reconocidos» (*ibid.*, pág. 738).

La década de 1980: la libertad sindical y la Guerra Fría

En 1983, la libertad sindical fue nuevamente el tema del Estudio general de la Comisión de Expertos. El acta de las sesiones de la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones celebradas durante la reunión de la CIT de dicho año contiene una sección titulada expresamente «Derecho de huelga». Según la opinión expuesta por el Grupo de los Trabajadores, «la li-

⁵⁴ Resolución sobre la política de opresión colonial, de discriminación racial y de violación de los derechos sindicales por Portugal en Angola, Mozambique y Guinea (Bissau), *Actas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 57.^a reunión, Ginebra, 1972, págs. 675-676. El resultado de la votación fue el siguiente: votos a favor: 211; votos en contra: 0; abstenciones: 84.

bertad sindical no podía existir sin el reconocimiento del derecho de huelga», por lo que «se congratulaban de que la Comisión de Expertos hubiera considerado que este derecho constituía uno de los medios esenciales con que contaban los trabajadores para defender y promover sus intereses» (OIT, 1983a, pág. 31/14, párrafo 61). Las observaciones de los trabajadores van seguidas por las de los gobiernos, pero en las actas no figura comentario alguno por parte de los empleadores. A continuación hay una sección sobre «Negociación colectiva», donde se señala que la Comisión, en su conjunto, puso de relieve los estrechos vínculos existentes entre esta y la libertad sindical (*ibid.*, pág. 31/15, párrafo 63). Esto indica la existencia de desacuerdos en el seno de la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones respecto al significado exacto de la libertad sindical y de asociación.

El Estudio general de 1983 (OIT, 1983b) se redactó durante un periodo en que la ley marcial aún se aplicaba en Polonia y se había decretado la suspensión de todas las actividades sindicales en dicho país⁵⁵. En las reuniones de 1983 de la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones, los países del bloque soviético criticaron a la Comisión de Expertos por sus observaciones sobre la aplicación del Convenio núm. 87⁵⁶. El miembro gubernamental de Hungría, hablando en nombre de los miembros gubernamentales de varios países socialistas y citando un memorándum con reflexiones y propuestas de estos, afirmó que «los países socialistas y los países en desarrollo se habían convertido en el blanco principal de las críticas del mecanismo de control de la OIT, que no tenía en cuenta las realidades objetivas del mundo de hoy, que juzgaba de manera tendenciosa y unilateral la legislación y la práctica de los países socialistas y de los países en vías de desarrollo, y que trataba de extender arbitrariamente su mandato con el deseo de convertirse en un tribunal supranacional» (OIT, 1983a, pág. 31/4, párrafo 14). En el turno de réplica, «los miembros trabajadores, los miembros empleadores y diversos miembros gubernamentales insistieron en la necesidad de una aplicación universal de las normas relativas a la libertad sindical, independientemente de los sistemas políticos, sociales o económicos» (*ibid.*, pág. 31/11, párrafo 44). El descontento de los gobiernos del bloque soviético con las opiniones de la Comisión de Expertos en relación con los acontecimientos de Polonia fue expresado de otro modo. El miembro gubernamental de Hungría, interviniendo en nombre de varios gobiernos del bloque soviético, afirmó que la Comisión de Expertos había sido instituida en 1926 «por motivos de orden técnico y no en tanto que órgano judicial», y se quejó de que, «contrariamente a lo dispuesto en el artículo 37 de la Constitución de la

⁵⁵ Tras el surgimiento del sindicato Solidarnosc, en los astilleros de Gdansk, fue arrestado el dirigente sindical Lech Walesa. La ley marcial se decretó en diciembre de 1981 y siguió en vigor hasta julio de 1983.

⁵⁶ El Estudio general de la Comisión de Expertos de 1983 contenía una observación sobre Polonia en la que se señalaba que algunos aspectos de la Ley de sindicatos, de 1982, restringían los derechos de los trabajadores consagrados en el Convenio núm. 87, incluyendo varias disposiciones relativas a las huelgas (OIT, 1983a, págs. 31/39-40).

OIT, se proponía interpretar los convenios y recomendaciones» (OIT, 1983a, pág. 31/5, párrafo 14). Los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores manifestaron su disconformidad con las críticas señaladas al mecanismo de control y «expresaron su confianza en la objetividad y la eficacia de dicho sistema» (*ibid.*, pág. 31/5, párrafo 15)⁵⁷.

La década de 1990: la globalización y la Declaración de la OIT de 1998

Hasta el final de la Guerra Fría, apenas hubo debate sobre la libertad sindical y el derecho de huelga. Parecía que los mandantes tripartitos habían llegado a un compromiso político al respecto⁵⁸. Es posible que el desplome del comunismo en Europa oriental y central atenuara el deseo de algunos delegados de la CIT de defender la libertad sindical y el derecho de huelga. Bien puede ser también que el auge de la globalización intensificara la presión competitiva sobre los empleadores, que se afanaban por seguir obteniendo rentabilidad de sus negocios en un momento en el que la producción de mercancías se desplazaba de las economías de mercado avanzadas a los países asiáticos, donde predominaban los salarios bajos. Prácticamente nada más caer el muro de Berlín, en 1989, los miembros empleadores de la Comisión de Aplicación de Normas insistieron en el hecho de que la Comisión de Expertos estaba excediendo su mandato al ir más allá de lo admisible en su interpretación del Convenio núm. 87, si bien es cierto que aquel debate se centró en las funciones correspondientes de cada uno de los dos órganos⁵⁹. En 1994, con ocasión del 75.º aniversario de la OIT, se decidió consagrar, con buen criterio, el Estudio general a la libertad sindical y a la negociación colectiva. En las reuniones que mantuvo dicho año la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, las deliberaciones sobre el capítulo del estudio dedicado al derecho de huelga fueron excepcionalmente prolongadas, y en ellas los miembros empleadores adoptaron una postura que contrastaba claramente con la que habían mantenido en 1983, con ocasión del último Estudio general sobre libertad sindical (OIT, 1994b, págs. 25/36 y siguientes, párrafos 115-148). Durante las deliberaciones de la Comisión de Aplicación de Normas sobre el Estudio general de 1994, los empleadores suscribieron

⁵⁷ Los portavoces de estos dos Grupos señalaron que intervenían en nombre de la gran mayoría de sus miembros, ya que, obviamente, su discurso no reflejaba las opiniones de los delegados empleadores y trabajadores de los países del bloque soviético.

⁵⁸ Alfred Wisskirchen, que fue miembro de la Comisión de Aplicación de Normas de 1969 a 2004, escribió lo siguiente al respecto: «Por razones evidentes, no plantearon ni esta cuestión ni muchas otras discrepancias surgidas durante el largo periodo de la Guerra Fría» (Wisskirchen, 2005, pág. 314).

⁵⁹ Swepton (2013, págs. 210 y 211) ofrece un análisis de los intercambios de 1990 y 1991 entre la Comisión de Aplicación de Normas, la Comisión de Expertos y la Oficina. La crítica de los empleadores de la Comisión de Expertos se expone de forma pormenorizada en un artículo de Alfred Wisskirchen, que fue Vicepresidente y portavoz de los empleadores en la Comisión de Aplicación de Normas entre 1983 y 2004 (Wisskirchen, 2005).

la mayoría de los comentarios de la Comisión de Expertos, pero formularon ciertas reservas, en particular en lo relativo al capítulo sobre el derecho de huelga (OIT, 1994b, pág. 25/26, párrafo 85). Por primera vez pusieron en tela de juicio que del texto del Convenio núm. 87 emanara el derecho de huelga (*ibid.*, pág. 25/36, párrafo 115). Los empleadores insistieron en que tal derecho no se mencionaba explícitamente en ningún lugar⁶⁰. No obstante, afirmaron 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» (*ibid.*, pág. 25/37, párrafo 116).

Fue asimismo en la reunión de la CIT de 1994, durante las sesiones de la Comisión de Aplicación de Normas, cuando los empleadores cuestionaron también por primera vez la relación de esta Comisión con la Comisión de Expertos (*ibid.*, págs. 25/8-11, párrafos 20-27). Los miembros empleadores reconocieron que, en su labor, la Comisión de Aplicación de Normas solía aprovechar el trabajo preparatorio de la Comisión de Expertos, pero añadieron que no tenía obligación de atenerse al pie de la letra a los comentarios de esta última y que solo la Corte Internacional de Justicia podía dar interpretaciones vinculantes. El Grupo de los Empleadores de la Comisión de Aplicación de Normas coincidía con la Comisión de Expertos en un punto, a saber, que las dos comisiones «se complementan y no hay un orden jerárquico entre ellas» (*ibid.*, pág. 25/9, párrafo 21). Por su parte, el Grupo de los Trabajadores, temiendo que se estuviera tratando de socavar la autoridad de la Comisión de Expertos, rebatieron el argumento de los empleadores, observando que la posición de estos últimos no coincidía con la que habían adoptado durante el debate sobre los métodos de trabajo de la Comisión en 1979 y 1980, así como tampoco con la mantenida durante el examen de la Memoria del Director General sobre las normas en 1984; los trabajadores «se preguntaron sobre los motivos de este cambio de actitud» (*ibid.*, pág. 25/10, párrafo 25).

Durante esta década la Conferencia dio un importante paso adelante con la adopción, en 1998, de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Esta Declaración llegaba después de un decenio en el que el Grupo de los Empleadores había criticado con frecuencia a la Organización por prodigar convenios nuevos cada año, a pesar de que la tasa de ratificación de los adoptados a partir de 1970 era muy baja. Esta situación incitó a la OIT a definir los valores que constituyen el eje de su misión, en un intento por demostrar su interés en la renovación y el fortalecimiento de su compromiso con dichos valores. Además, la Oficina se em-

⁶⁰ Resulta interesante el hecho de que los empleadores citaran los comentarios de los representantes gubernamentales en 1948 (OIT, 1994b, pág. 25/37, párrafo 118). Como hemos señalado más arriba, lo importante para los representantes gubernamentales era el principio de soberanía nacional, y su deseo era que el derecho de huelga estuviera sujeto a la legislación de cada país (OIT, 1948, pág. 460). La propia Oficina había manifestado que prefería un convenio que estableciera los principios generales y no una reglamentación detallada.

barcó en una campaña de ratificaciones para instar a los Estados Miembros a que se comprometieran a aplicar los derechos consagrados en los convenios fundamentales.

Dado que los principios fundamentales identificados ya estaban consagrados en ciertos convenios, se decidió recurrir a una declaración promocional, la Declaración de 1998, para poner de relieve su importancia (Trebilcock, 2001, pág. 106). En ella se proclamaron cuatro principios fundamentales: la libertad sindical, la prohibición de todas las formas de trabajo forzoso, la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo.

La Declaración de 1998 refuerza el planteamiento adoptado respecto de la libertad sindical cuando se creó el Comité de Libertad Sindical, a saber, que todos los Estados Miembros de la OIT, en virtud de su adhesión a esta, están obligados a respetar los principios fundamentales de la Organización con independencia de si han ratificado o no un determinado convenio. Con el fin de asumir realmente este compromiso, la Conferencia acordó instituir un nuevo mecanismo de seguimiento, con arreglo al cual se elaboraría un informe global que resumiría las memorias que los Estados Miembros presentarían sobre la aplicación de los principios, con independencia de si hubieran o no ratificado los convenios pertinentes (Bellace, 2001, págs. 280-283). En el curso de un debate muy prolongado mantenido durante la reunión de la CIT de 1998 sobre la declaración propuesta⁶¹ no hubo discusión alguna sobre si debería incluirse o no la libertad sindical entre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, ni tampoco sobre su significado⁶². Parece ser que, con ocasión del 50.º aniversario de la adopción del Convenio núm. 87, se acordó que la libertad sindical figuraría entre esos principios y en primer lugar.

Esto no significa, no obstante, que el Grupo de los Empleadores hubiera abandonado su postura. El problema seguía latente. Por ejemplo, en 2002, en el seno de la Comisión de Aplicación de Normas, los empleadores observaron que «[e]l problema no residía en el hecho de que la Comisión de Expertos tuviera que interpretar la ley [...] ya que la determinación del cumplimiento o incumplimiento por parte de un Estado Miembro de las obligaciones derivadas de las disposiciones de un convenio no podía realizarse sin aplicar normas legales». Los empleadores consideraban más bien que lo esencial del conflicto consistía en saber «si esta inevitable interpretación era vinculante» (OIT, 2002, pág. 28/14, párrafo 45).

⁶¹ El debate se extiende a lo largo de 121 páginas en la versión española de las *Actas Provisionales* núm. 20 (págs. 20/1-121; son 111 páginas en la versión inglesa (véase OIT, 1998).

⁶² La única mención al tema fue en relación con una enmienda presentada por el Grupo de los Empleadores sobre la traducción al español de «freedom of association», pues en su opinión «libertad sindical» no abarcaba plenamente el significado de los términos ingleses, referidos tanto a trabajadores como a empleadores. A ello siguió un debate sobre cómo se había traducido «freedom of association» al español en algunos documentos, como la Constitución de la OIT (OIT, 1998, págs. 20/71-72, párrafos 207-213); este debate fue el que dio lugar a la expresión actualmente utilizada en español: libertad sindical y de asociación.

2012: el desacuerdo en la Comisión de Aplicación de Normas

El tema que la Comisión de Expertos había escogido para su Estudio general de 2012 era extraordinariamente amplio: los ocho convenios fundamentales. La parte II del estudio trataba sobre la libertad sindical y la negociación colectiva (OIT, 2012b, págs. 17-107), e incluía un análisis del derecho de huelga (*ibid.*, págs. 48-68). La organización de la documentación y una gran parte del texto se basaron en el último Estudio general elaborado sobre este tema, en 1994. Rompiendo de forma asombrosa con su práctica habitual, la Comisión de Expertos destacó en dos recuadros las opiniones, muy diferentes, de empleadores y de trabajadores respecto al derecho de huelga (*ibid.*, págs. 49 y 50). La perspectiva de los empleadores ya había sido expuesta por la Organización Internacional de Empleadores (OIE) en una comunicación de julio de 2011, donde recordaba algunas cuestiones formuladas anteriormente y, en particular, durante el debate de la Comisión de Aplicación de Normas en torno al Estudio general de 1994, cuando el Grupo de los Empleadores expresó su desacuerdo con la Comisión de Expertos en el siguiente asunto: «ni los trabajos preparatorios del Convenio núm. 87 ni una interpretación basada en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados proporcionan una base para elaborar, a partir del Convenio, principios que regulen detalladamente el derecho de huelga», a lo que añadieron que «el derecho de huelga no tiene ningún fundamento jurídico en los convenios sobre libertad sindical» (*ibid.*, pág. 49). La Comisión de Expertos tomó nota de la opinión de los empleadores, según la cual «como mucho, el Convenio núm. 87 establece un derecho general a la huelga que, no obstante, no se regula en detalle en las disposiciones del Convenio» (*ibid.*).

Al comienzo de la reunión de la Comisión de Aplicación de Normas de 2012, el Vicepresidente empleador expresó la insatisfacción de su Grupo con algunas partes del Estudio general. El Grupo de los Empleadores mantuvo que no podía interpretarse que del Convenio núm. 87 emane el derecho de huelga, y dijo que no se limitaría a presentar una simple objeción al respecto, como había hecho hasta entonces. Esta vez, los empleadores exigían que no se examinase ningún caso de incumplimiento grave del Convenio núm. 87 por parte de un Estado Miembro que lo hubiera ratificado. El Grupo de los Trabajadores se negó por su parte a aceptar esta condición y, por consiguiente, no pudo llegarse a un acuerdo entre ambos grupos para elaborar una lista de casos. A raíz de ello, por primera vez desde 1927, la Comisión de Aplicación de Normas no examinó ningún caso individual durante la reunión de la Conferencia de 2012.

El Vicepresidente empleador declaró que el Estudio general de 2012 contenía opiniones sumamente controvertidas sobre el derecho de huelga, en relación con el Convenio núm. 87, y tomó nota de que el 86 por ciento de las 73 observaciones formuladas sobre dicho Convenio en el informe de la Comi-

sión de Expertos versaban en parte sobre el derecho de huelga. A continuación expuso la clave de sus objeciones:

La postura de los empleadores [es que] el Convenio núm. 87 no se manifiesta sobre el derecho de huelga, porque en el momento de su negociación no hubo acuerdo para incluirlo en el Convenio y, por ende, a juicio de los empleadores, no es tema sobre el cual los expertos deban expresar su opinión.

[...]

Que quede bien claro. El Grupo de los Empleadores reconoce que el derecho de huelga existe a nivel nacional en muchas jurisdicciones, pero fundamentalmente no reconoce que la definición del derecho de huelga deba ser la que están proponiendo los expertos. El órgano autorizado para decidir los criterios que se han de aplicar para el derecho de huelga reconocido por la [OIT] es la Conferencia; de otro modo, la decisión compete a los sistemas jurídicos nacionales (OIT, 2012a, pág. 27/4)⁶³.

Los empleadores también pusieron en tela de juicio que los expertos basaran su interpretación sobre el derecho de huelga en la del Comité de Libertad Sindical, de composición tripartita, aduciendo que este «formula recomendaciones no vinculantes en función de cada caso, basándose en las obligaciones constitucionales relativas a la libertad sindical, no en los convenios relativos a la libertad sindical» (*ibid.*).

En vista de la contundencia de estas opiniones, no cabía esperar que se llegase a ningún acuerdo durante las negociaciones de la Comisión de Aplicación de Normas en 2012. Aunque los empleadores venían manifestando esas objeciones desde hacía veinte años, lo que sorprendía esta vez era su modo de percibir las relaciones internas dentro de la OIT. Aceptar este enfoque supone afirmar que los miles de casos sobre los que se ha pronunciado el CLS a lo largo de sus sesenta años de existencia no han dado lugar a un marco coherente respecto de la libertad sindical que pueda servir de referencia a otros órganos de la Organización, y que la Comisión de Expertos, al velar por la aplicación del Convenio núm. 87, no puede basarse en la interpretación del CLS sobre las garantías constitucionales que protegen la libertad sindical⁶⁴. Además, aunque los especialistas en relaciones laborales coinciden en señalar que la capacidad de los trabajadores para organizar y defender sus intereses profesionales depende normalmente de su capacidad para ejercer presión económica y, en consecuencia, el derecho de huelga y la adopción de otras medidas reivindicativas es constitutiva del ejercicio de la libertad sindical, los

⁶³ Este discurso se pronunció al final de la sesión de la Comisión de Aplicación de Normas. Dado que el acta en español difiere ligeramente de las versiones oficiales inglesa y francesa, la cita se ofrece aquí con los errores corregidos (entre corchetes): los empleadores expresaron estos mismos puntos de vista también al comienzo de la misma sesión (véase *Actas Provisionales núm. 19*, parte I/37-38, párrafo 147, Conferencia Internacional del Trabajo, 101.^a reunión, Ginebra, mayo-junio de 2012).

⁶⁴ Ewing (2013, pág. 164) califica de «excéntrico» considerar el derecho de huelga como una «característica esencial del principio jurídico de la libertad sindical» que establece la Constitución de la OIT, pero no en el marco del convenio sobre esta materia, tanto más cuanto que el preámbulo del Convenio núm. 87 se refiere específicamente a la garantía prevista en la Constitución.

empleadores consideran que la Comisión de Expertos no puede pronunciarse en esta materia cuando examina si un Estado Miembro ha respetado las obligaciones que le incumben en virtud del Convenio núm. 87. Según el criterio de los empleadores, puesto que la Conferencia no se ha puesto de acuerdo en una formulación precisa del derecho de huelga, la regulación de este asunto debe quedar en manos de la legislación nacional. Así pues, según este mismo criterio, no quedaría del todo claro qué se espera del examen del Convenio núm. 87 por parte de la Comisión de Expertos, dado que cualquier Estado Miembro puede promulgar una ley para reglamentar la acción sindical sin importarle hasta qué punto sus disposiciones pueden recortar el derecho de los trabajadores a organizarse e intervenir activamente en la negociación colectiva.

Los puntos de vista de los empleadores ya se conocían; lo que resultó inesperado fue que exacerbaran sus posiciones. En palabras del Vicepresidente trabajador de la Comisión de Aplicación de Normas, en la reunión los trabajadores «nos hemos enfrentado brutalmente al hecho de que el Grupo de los Empleadores cuestionaba el mandato de los expertos, principalmente en lo que respecta a su interpretación del vínculo existente entre el Convenio [...] núm. 87 y el derecho de huelga» (OIT, 2012a, *Actas Provisionales núm. 27*, pág. 27/6. En lo que se refiere al bloqueo de las labores de la Comisión, el Vicepresidente trabajador señaló que «para el Grupo de los Empleadores la interpretación de los expertos del derecho de huelga era totalmente inaceptable porque no reflejaba la visión de los empleadores» (*ibid.*, pág. 27/7).

Puede que lo que provocase la radicalización de la postura de los empleadores fuese su necesidad de que sus opiniones se escucharan en foros ajenos a la OIT. Según el Vicepresidente empleador, la Comisión de Aplicación de Normas era «la cúspide del sistema de control» y «fuera del ámbito de la OIT, esta importante distinción se malinterpreta o se olvida» (*ibid.*, pág. 27/3). Se quejó de que se considerara que los estudios generales «representan la posición de la Organización, lo que no es cierto», y añadió que sería «perjudicial que las opiniones de los expertos se considerasen también como las opiniones de la Organización en otros foros de las Naciones Unidas» (*ibid.*). En este sentido, afirmó que los empleadores eran conscientes de que los convenios fundamentales de la OIT están «incorporados en el Pacto Mundial de las Naciones Unidas», los Principios Rectores de Ruggie del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas⁶⁵, así como en otras destacadas directrices que aplican las empresas multinacionales (*ibid.*). El Vicepresidente empleador dio a entender que otros foros internacionales, con influencia en el ámbito de los derechos humanos y capacidad para ejercer presión sobre los empleadores para que se

⁶⁵ Estos Principios Rectores sobre empresas y derechos humanos, de los cuales es autor el profesor John Ruggie, se encuentran en el anexo al informe del Consejo de Derechos Humanos, de marzo de 2011 (Naciones Unidas, 2011, págs. 7-32). En el principio II.A.12 se establece expresamente que las empresas deben respetar los derechos humanos internacionalmente reconocidos, que abarcan, entre otros, «los principios relativos a los derechos fundamentales establecidos en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo» (<<http://www.global-business-initiative.org/wp-content/uploads/2012/07/GPs-Spanish.pdf>> [última consulta, el 3 de marzo de 2014]).

atengan a determinadas normas, consultaban los informes de la Comisión de Expertos y los tenían en cuenta a título informativo para considerar el significado del derecho de huelga.

La función del sistema de control

Durante la reunión de la Comisión de Aplicación de Normas de 2012, los miembros empleadores formularon una observación imprevista. Recordaron que «la responsabilidad general del control de las normas internacionales del trabajo reside en la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), por intermedio de la presente Comisión» y que «la Comisión de Expertos tiene el mandato de realizar labores preparatorias en este contexto –que fueron delegadas a la Oficina– y de facilitar, y no de sustituir, el control tripartito de la presente Comisión (OIT, 2012a, *Actas Provisionales núm. 19*, parte I/6, párrafo 12). Los miembros empleadores añadieron que «el control de las normas internacionales del trabajo debería estar al servicio de los mandantes tripartitos de la Organización y reflejar sus necesidades, incluyendo las de trabajadores y empleadores» (*ibid.*). Se trata de una opinión insólita sobre el lugar que corresponde al mecanismo de control normativo en la OIT, que, reconozcámoslo, es ya de por sí bastante poco habitual.

Dos comisiones para asesorar a la Conferencia sobre la aplicación de las normas

Más que un mecanismo jerárquico, en el que la Comisión de Aplicación de Normas tendría un rango superior a la Comisión de Expertos, una lectura de las actas del Consejo de Administración de 1926 pone de relieve que, por el contrario, el Consejo de Administración veía a las dos comisiones como distintas y diferenciadas, sin interrelación específica entre ellas. En la reunión del Consejo de Administración de enero de 1926, el Gobierno del Reino Unido propuso que se creara una comisión con el fin de examinar las memorias presentadas sobre los convenios ratificados, habida cuenta de que estas memorias exigían una atención escrupulosa. La propuesta contó con el apoyo general, y el Consejo de Administración estableció un comité de redacción para elaborar un proyecto (OIT, 1926b)⁶⁶. El informe de dicho comité, presentado a la Conferencia en junio de 1926, desarrolla la filosofía que subyace a la propuesta y describe de qué modo sus deliberaciones condujeron a llevar a buen

⁶⁶ La historia de las deliberaciones y las propuestas se encuentra en el apéndice V de las actas de la reunión, que trata sobre el artículo 408 del Tratado de Versalles (OIT, 1926b, págs. 393-408). El informe que figura en las actas lleva el título de «Propuestas presentadas por el Consejo de Administración sobre la designación por la Conferencia de una comisión especial que examine las memorias debidas en aplicación del artículo 408 del Tratado de Versalles». El informe está firmado por Humbert Wolfe, presidente y ponente del comité sobre el artículo 408. En el momento de presentar el informe a la Conferencia, H. Wolfe, en calidad de representante gubernamental del Imperio Británico, señaló que los resultados de la votación del comité eran favorables por 23 a 6, pero no ofrece ningún indicio sobre si algún grupo se oponía a la propuesta (*ibid.*, pág. 238).

término una idea que, en algunos aspectos, adoptó una forma considerablemente distinta de la propuesta inicial. La propuesta del comité fue aceptada por la Conferencia.

Como es lógico, a medida que aumentara el número de convenios y ratificaciones, la Conferencia tendría cada vez más dificultades para realizar un examen técnico que requería mucho tiempo y conocimientos jurídicos. Sin embargo, el comité de redacción reconoció que era «de suma importancia» que las memorias fueran examinadas atentamente para no correr el riesgo de perder la utilidad que dicho examen aportaba, a saber: «arrojar luz sobre el valor práctico de los propios convenios y promover la ratificación general de los mismos» (OIT, 1926b, pág. 393). Además, se observó que la Conferencia y sus comisiones tenían el carácter de «órganos esencialmente deliberativos y políticos», no muy indicados para realizar una labor técnica y jurídica (*ibid.*, pág. 396). Tras detenerse a considerar las funciones de los tres órganos constitutivos de la OIT (la Conferencia, el Consejo de Administración y el Director de la Oficina Internacional del Trabajo), según se establece en las disposiciones del Tratado de Versalles, el comité señaló que el artículo 408 de dicho Tratado impuso la obligación a la propia Conferencia de examinar los informes anuales, pero la Conferencia indicó por su parte que se había encomendado al Director la tarea de efectuar los trabajos preparatorios. El comité de redacción argumentó que, ateniéndose a la división prevista de poderes, podía adoptarse una medida adicional consistente en encomendar a una comisión de expertos dicho trabajo preparatorio para remitirlo posteriormente al Director. Concluyó que podría recurrirse a una comisión imparcial integrada por expertos independientes y conocedores de la legislación y las relaciones laborales para que «realizara, como primera medida preparatoria de los trabajos de la Conferencia, una tarea meramente técnica, es decir, el examen imparcial y objetivo de las memorias recibidas» (*ibid.*).

Cuando se planteó la inquietud de que esta comisión de expertos pudiera usurpar los derechos de otros órganos, el comité de redacción insistió en que «la comisión de expertos no tendría autoridad judicial ni estaría facultada para ofrecer interpretaciones de las disposiciones de los convenios», así como tampoco «invadiría las funciones de la Comisión de Encuesta ni de la Corte Permanente de Justicia Internacional» (*ibid.*, pág. 405).

Tras haberse determinado que sería útil para el cumplimiento de sus responsabilidades por parte de la Conferencia encargar a una comisión de expertos independiente que realizase esa tarea, el comité de redacción ponderó de qué modo la Conferencia analizaría los informes de esta nueva comisión. En este punto se desvió un poco de la resolución adoptada por el Consejo de Administración, concluyendo que la Conferencia preservaría «sus verdaderas funciones políticas, pero [...] sería asesorada en cuanto a los hechos por esta comisión técnica de expertos», y añadió que «bien directamente, bien mediante una de sus propias comisiones, decidiría sobre la actitud y sobre las medidas pertinentes que debería adoptar o indicar» (*ibid.*, pág. 398). Esta modificación llevó al comité a preguntarse si debía ser la pro-

pia Conferencia quien examinara el informe exhaustivo de la comisión de expertos. El comité tomó nota de la sugerencia de que «el Director remitiría el informe de la comisión de expertos a la Conferencia junto con su resumen de las memorias anuales de los países y que constituiría cada año una comisión de la Conferencia para ocuparse de examinar este informe técnico y el resumen» (OIT, 1926b, pág. 405).

La idea de designar dos comisiones en vez de una, como el Consejo de Administración había propuesto inicialmente, suscitó varias inquietudes en los miembros del comité de redacción, que concluyó que «parecía deseable que el Director contara en esa tarea, que a veces se presentaba inevitablemente ardua y delicada, con la ayuda de un órgano completamente imparcial (*ibid.*, pág. 406). Se presentó también una moción que abogaba por que la Conferencia designase asimismo una comisión que la asesorase en la tarea de examinar el resumen de las memorias de los Estados Miembros, una moción que contó con el respaldo mayoritario de los integrantes del comité de redacción (*ibid.*, pág. 407). La Conferencia aceptó la propuesta del comité de redacción y creó dos comisiones, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones (posteriormente, Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia).

Las tareas de una y otra comisión eran distintas, lo que planteaba la posibilidad de que ambas examinaran de forma bastante diferente la memoria presentada por un gobierno y que ambos pareceres sirvieran después a la Conferencia. Aunque este mecanismo podía resultar peculiar y problemático para algunas personas acostumbradas a la idea de un sistema judicial con diversos niveles de apelación, no supone ningún obstáculo infranqueable dentro de la OIT. Su sistema de control no es equivalente a un sistema judicial. Es un mecanismo concebido por la CIT, que es más bien un órgano político de carácter deliberativo, en 1926, y que le permite recibir contribuciones de dos fuentes distintas: una refleja su composición tripartita y la otra su carácter de organización normativa.

Dos comisiones para examinar el cumplimiento de la libertad sindical

Los miembros empleadores de la Comisión de Aplicación de Normas de 2012 se sintieron ofendidos por las opiniones de la Comisión de Expertos sobre el derecho de huelga, pero no mencionaron, ni mucho menos criticaron, al Comité de Libertad Sindical (CLS) del Consejo de Administración. Resulta curiosa esta omisión por cuanto una lectura de los informes de la Comisión de Expertos y del CLS desde 1952 revela que es el CLS quien ha asumido la tarea de definir el alcance del derecho de huelga. Esto es lógico si se tiene en cuenta que el CLS decide sobre un promedio de sesenta casos al año y que estos casos se inscriben dentro de un marco de hechos concretos. En lugar de debatir en líneas generales qué significa la libertad sindical o cuáles son los

parámetros del derecho de huelga, la misión del CLS consiste en pronunciarse sobre casos específicos. Además, el CLS es un órgano tripartito dependiente del Consejo de Administración, integrado por miembros de este último con experiencia práctica en cuestiones laborales. Así pues, se encuentra en condiciones excepcionales para abordar el examen de los hechos en relación con una queja específica. En contraposición, la Comisión de Expertos es un órgano compuesto por juristas independientes e imparciales que evalúan si un Estado Miembro cumple con las obligaciones que le atañen como signatario de los Convenios núms. 87 y 98. Aunque es posible que una cuestión relativa a una violación de la libertad sindical se plantee por primera vez ante la Comisión de Expertos, lo más habitual es que esto ocurra a través de casos particulares sometidos al CLS.

Tanto el CLS como la Comisión de Expertos tienen en cuenta recíprocamente sus pronunciamientos, en gran parte con el fin de profundizar en el significado de los convenios. Por ejemplo, además de referirse a las decisiones del CLS tras su publicación en la Recopilación⁶⁷, la Comisión de Expertos, al formular una observación o una solicitud directa al gobierno de un Estado Miembro en relación con los Convenios núms. 87 y 98, considera atentamente lo que el CLS ha estimado sobre los acontecimientos en ese país a raíz de una determinada queja que hubiera podido someterse. De igual forma, el CLS se mantiene informado de las opiniones de la Comisión de Expertos sobre un determinado tema, tal como son formuladas en los estudios generales⁶⁸ sobre el mismo, así como en las observaciones y solicitudes directas.

El CLS y la Comisión de Expertos tienen también en cuenta mutuamente sus pronunciamientos por la necesidad de mantener la coherencia en el sistema de control de la OIT. En relación con este objetivo, la Comisión de Expertos ha observado que, si bien los dos órganos «difieren en lo que concierne a su composición y a la naturaleza de sus funciones, así como a su procedimiento, ambos se fundan en los mismos principios, que tienen un alcance universal y no pueden, por tanto, aplicarse de manera selectiva» (OIT, 1994a, pág. 9, párrafo 20). Además, la Comisión de Expertos ha reconocido que el gran número de casos que el CLS ha examinado desde su creación ha permitido a este comité «elaborar un conjunto de principios que constituye un verdadero derecho internacional sobre la libertad sindical» (*ibid.*, pág. 8, párrafo 19).

A pesar de ello, puede producirse un desacuerdo radical sobre el funcionamiento del sistema de control. En las reuniones de la Comisión de Aplicación de Normas de 2012, los miembros empleadores señalaron que la responsabilidad tripartita del sistema de control de la OIT se había perdido de

⁶⁷ Las decisiones del CLS sobre los casos examinados se publican en el *Boletín Oficial* tras la celebración de cada una de sus reuniones. En la denominada «Recopilación de Decisiones» se publica un resumen de las mismas (véase, por ejemplo, OIT, 2006).

⁶⁸ Se han elaborado seis estudios generales exclusivamente dedicados a la libertad sindical y a la negociación colectiva: en 1956, 1957, 1959, 1973, 1983 y 1994. En 2012 el tema fue incluido, ya que dicho estudio general versaba sobre los ocho convenios fundamentales. El Consejo de Administración selecciona el tema del Estudio general de cada año.

vista, «dado que el papel de los mandantes tripartitos de la OIT se reducía a proporcionar información y suministrar mayor visibilidad a las actividades de control de la Comisión de Expertos y de la Oficina» (OIT, 2012a, *Actas Provisionales* núm. 19, parte I/14, párrafo 48). Al expresar sus puntos de vista de este modo, los miembros empleadores parecen considerar que hay una jerarquía *de facto* en el sistema de control y que, si la labor de una parte es reconocida por las otras, esto supone de algún modo que la labor de estas otras ha sido relativizada o reemplazada (*ibid.*, parte I/17, párrafo 61). También parece derivarse de esta perspectiva la idea de que la visibilidad de la Comisión de Expertos fuera de la OIT resta «autoría» en cierto modo a los mandantes tripartitos en lo que respecta a la labor normativa. Sin embargo, también podría pensarse, simplemente, que en ocasiones los interesados prefieren comprender el significado de un convenio por las observaciones de un órgano técnico de control, y otras veces optan por leer el debate de una comisión tripartita sobre el significado de ese mismo convenio.

Los comentarios formulados por los miembros empleadores de la Comisión de Aplicación de Normas en 2012 podrían tener una implicación aún más inquietante: que los mandantes tripartitos puedan decidir lo que significa un convenio, que las normas de control de la OIT estén a su servicio «y que los resultados del control de las normas de la OIT deberían reflejar sus necesidades» (*ibid.*, parte I/14, párrafo 48). Esta deducción resulta perturbadora por varios motivos. En primer lugar, supone que los órganos de control deberían tener en cuenta qué resultado desean los mandantes en vez de atenerse a lo que el convenio establece. En segundo lugar, implica que, sea cual fuere el significado que los redactores de un convenio le atribuyeron, y sea cual fuere la interpretación que hicieron de él quienes votaron a favor de su adopción y, por consiguiente, quienes a lo largo de los años ratificaron el convenio, tiene preferencia lo que los mandantes tripartitos del momento dictaminen que el convenio significa. Este enfoque suscitaría una gran incertidumbre en todo el sistema de la OIT, ya que induciría a los gobiernos a preguntarse si un convenio que hayan ratificado hace décadas sigue significando lo que ellos pensaron que significaba en el momento de su adopción. Además, los convenios fundamentales tienden a expresar valores intemporales, a diferencia de los convenios técnicos, que se refieren a métodos específicos de trabajo y a conocimientos científicos en materia de seguridad y salud en un momento determinado.

En 2012, los miembros empleadores de la Comisión de Aplicación de Normas manifestaron asimismo que los textos de los convenios «se negociaban políticamente» (*ibid.*, párrafo 49), una afirmación indudablemente correcta. Una de las principales razones de la durabilidad de estas normas en una organización tripartita como la OIT es el hecho de que son negociadas políticamente antes que impuestas a los miembros que puedan oponerse a ellas frontalmente. Sin embargo, otra cosa muy distinta sería que el significado de los convenios tuviera que estar sujeto a un sistema de control sensible a la visión política de uno o varios de los mandantes tripartitos en un momento determinado.

El siglo xxi: la libertad sindical en un nuevo contexto

Como es lógico tratándose de una organización que se aproxima a su centenario, algunos de los convenios de la OIT han quedado anticuados, pero hay métodos para solucionar este problema de forma consensuada. Un convenio puede ser retirado, sometido a revisión o considerado obsoleto. No obstante, estas medidas requieren actuar de un modo reflexivo, formal y transparente, sobre la base de un estudio pormenorizado y un debate profundo. En lugar de que órganos de control como la Comisión de Expertos tengan que evitar la aplicación íntegra de los convenios porque perciben que uno o más de los mandantes tripartitos estiman inaceptable un determinado elemento, es sin duda preferible que los que deseen modificar un convenio sometan su propuesta a la Conferencia.

Actuar de otro modo equivaldría a poner en la Comisión de Expertos unas expectativas que no están justificadas. Dicha comisión no está facultada para dar una interpretación de un convenio que no tenga su fundamento en el propio texto de este⁶⁹. Se limita más bien a realizar un examen para determinar si un Estado Miembro ha aplicado un convenio ratificado. Este punto queda claro en una Observación reciente (2010) que la Comisión de Expertos formuló al Reino Unido en relación con el derecho de huelga en el marco del examen de un caso relativo al Convenio núm. 87 (OIT, 2010, págs. 220-222). Se trataba de la queja de un sindicato de este país, que denunciaba una violación de la libertad sindical por parte de British Airways. Esta compañía aérea había entablado negociaciones con el sindicato de pilotos, BALPA, sobre las condiciones de empleo de sus afiliados que trabajaban fuera del aeropuerto de Londres Heathrow. La compañía había decidido establecer una compañía subsidiaria de su propiedad, la cual utilizaría uno de los aeropuertos de París como base para vuelos intercontinentales (entre Europa y América del Norte). El sindicato, temiendo que esta decisión se tradujera en una pérdida de puestos de trabajo para sus afiliados de Heathrow en beneficio de los pilotos de la nueva base, amenazó con ir a la huelga. La compañía afirmó que si el sindicato cumplía su amenaza, buscaría la prohibición de la huelga por vía judicial, ya que era ilegal en virtud de la legislación vigente⁷⁰. Declaró además que, habida cuenta de que cualquier alteración en el aeropuerto de Londres Heathrow provocaría una considerable pérdida económica, reclamaría daños y perjuicios por 100 millones de libras al día. El sindicato, ante el riesgo de quiebra que

⁶⁹ En la reunión de la Comisión de Aplicación de Normas de 2012, la postura adoptada por los empleadores fue que ni los trabajos preparatorios para el Convenio núm. 87 ni una interpretación del mismo basada en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados ofrecen base alguna para que la Comisión de Expertos elabore una teoría pormenorizada sobre el derecho de huelga. En el presente artículo no se examina la cuestión a la luz de las disposiciones y la jurisprudencia que se derivan de la Convención de Viena. A este respecto, véase Bruun y Lörcher, 2011, págs. 358-361.

⁷⁰ El empleador se basaba en los casos recientes planteados ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios. Se ofrece un análisis de esta cuestión en Papadopoulos y Roumpakis (2013, págs. 296-298).

corría si convocaba la huelga, decidió suspenderla⁷¹. La Comisión de Expertos estimó que el Reino Unido había vulnerado el ejercicio de la libertad sindical al no haber proporcionado suficiente protección legal a los trabajadores que actuaban en defensa de sus intereses profesionales (OIT, 2010, págs. 220-222).

El interés de analizar esta Observación de 2010 reside en ver si la Comisión de Expertos sobrepasó los límites de la interpretación del derecho de huelga en virtud del Convenio núm. 87. Del análisis se infiere que se trataba de un conflicto laboral tradicional: una amenaza de huelga contra el empleador directo para preservar el empleo. Los hechos hacen pensar en el caso *Philadelphia Cordwainers* de 1806 mencionado *supra*, en el que los trabajadores luchaban por mantener sus puestos de trabajo y el nivel de sus salarios ejerciendo presión económica sobre su empleador para evitar el desplazamiento de la fuente de trabajo a otra localidad donde la mano de obra era más barata. Recuerdan asimismo el caso *Taff Vale* (1901), también mencionado *supra*, en el que los daños y perjuicios eran tales que podían causar la quiebra del sindicato, por lo que se estimó que se estaba atentando contra el ejercicio de la libertad sindical. Pero en el conflicto de British Airways surge un factor nuevo, que no se había planteado en ningún caso sobre libertad sindical desde 1948. La localidad a la que iban destinados los puestos de trabajo no se encuentra en el Reino Unido, sino en otro país de la Unión Europea, por lo que el Gobierno británico respondió que cualquier efecto adverso se derivaría de su obligación de aplicar la legislación comunitaria que garantizaba la libertad de establecimiento y de prestación de servicios. Esta lectura de la legislación de la UE puede ser correcta, pero no cambió el razonamiento de la Comisión de Expertos, ya que, de haberlo hecho, hubiera supuesto excederse en su mandato. No hay nada en el Convenio núm. 87, ni en la Constitución de la OIT, ni en las deliberaciones de la CIT que exima a un Estado Miembro de su obligación de aplicar los convenios ratificados cuando dicha obligación entra en conflicto con las obligaciones del Estado Miembro respecto de un órgano regional o supranacional. Corresponde a la Conferencia decidir si la Comisión de Expertos ha de tener o no en cuenta la obligación de un Estado Miembro de aplicar una sentencia de un tribunal supranacional⁷², o cómo la Comisión ha de sopesar las obligaciones en conflicto de dicho Estado Miembro.

La Observación de 2010 de la Comisión de Expertos en relación con el Reino Unido pone de manifiesto que, en un momento en que la OIT se acerca a su centenario, los convenios que expresan sus principios fundamentales se

⁷¹ Ello se explica por los problemas prácticos que entraña iniciar un litigio ante los tribunales británicos por esta cuestión. Para más información, véase Ewing y Hendy (2010, págs. 44-46).

⁷² Esta cuestión ha sido recientemente objeto de un detenido estudio en el marco de casos que han dado lugar a sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El Convenio Europeo de Derechos Humanos (del Consejo de Europa), en su artículo 11, 1, garantiza a todas las personas el derecho de libertad de asociación «incluido el derecho de fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses». Puede encontrarse un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con el derecho de los trabajadores y su posible impacto en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en Dorssemont, Lörcher y Schömann (2013).

aplican en un nuevo contexto que no podía imaginarse en 1919 o en 1948. Por consiguiente, los mandantes tripartitos pueden estimar oportuno, si no necesario, llegar a un consenso sobre cómo deberían modificarse las interpretaciones actuales. Ello podría generar un nuevo debate sobre la soberanía nacional en la era de los bloques regionales comerciales e incluso sobre la autonomía de la OIT ante instrumentos como los Principios Rectores de Ruggie, incorporados en el Pacto Mundial de las Naciones Unidas.

No sería la primera vez que se planteara este tipo de debate, y en el pasado los mandantes tripartitos lograron llegar a un acuerdo en esta materia, si bien es cierto que, en ocasiones, tras larguísimas negociaciones. Tal vez uno de los comentarios más perspicaces en relación con este proceso fue formulado, en el contexto de un debate sobre libertad de asociación, durante la Conferencia de 1948, cuando el texto del Convenio núm. 87 se presentó para su adopción. El ponente del Comité de Redacción, que era el Sr. Louis Cornil, representante de los empleadores, recordó que Albert Thomas, primer director general de la OIT, había utilizado una vez para describir a esta Organización la metáfora de un tren cuyo maquinista era el Director General, los empleadores eran los responsables de los frenos y los trabajadores eran los fogoneros. Valiéndose de este símil, Cornil evocó la difícil andadura de las negociaciones que condujeron al acuerdo sobre un instrumento que garantizaría la libertad sindical:

Los encargados de los frenos, reticentes a lo desconocido, pisaban a veces el freno demasiado a fondo. Por otra parte, los fogoneros y los maquinistas, encantados de haber partido, ignoraban los obstáculos más obvios y hubieran renunciado a los frenos de haber podido hacerlo. Poco a poco, cada uno fue adaptándose a su papel y aprendió a respetar y a reconocer el que correspondía a los demás. Los encargados de los frenos adquirieron el gusto por el viaje, los fogoneros se dieron cuenta de la necesidad de controlar la presión y los maquinistas se concentraron en la tarea de mantener el tren bien encarrilado. El espíritu de equipo surgió y, por contradictorios que sus respectivos roles pudieran parecer, todos mantuvieron presente el objetivo común que tenían ante sí (OIT, 1948, pág. 218)⁷³.

A continuación, Cornil dijo que las opiniones sobre el progreso que la OIT había logrado en materia de libertad de sindical seguían siendo muy variadas. Y concluyó con la observación siguiente:

Siempre habrá alguien que reproche a los encargados de los frenos el ser demasiado temerosos, y al conductor el querer hacer estallar el motor como represalia. Son diferencias inevitables e incluso necesarias. Pero no hay peligro alguno cuando todos están de acuerdo en hacer el viaje. Esa es, a mi entender, la mejor garantía del futuro de nuestra Organización. La voluntad común de hacer el viaje juntos nunca se ha manifestado tan claramente como ahora, con motivo de la elaboración del texto del Convenio sobre libertad sindical (*ibid.*).

Desde 1919 se ha considerado que la libertad sindical incluye el derecho de los trabajadores a actuar en defensa de sus intereses profesionales, y en 1948 este criterio se hizo constar explícitamente en el Convenio núm. 87. En

⁷³ Nota de la Redacción: El texto de la versión española correspondiente a esta cita difiere del texto que aparece en las actas oficiales en inglés. Dado que es la versión inglesa la que da fe, ofrecemos aquí una traducción más fiel de la cita al español.

los últimos sesenta años, el Comité de Libertad Sindical se ha referido expresamente a este derecho como «el derecho de huelga», un reconocimiento que persiste en la actualidad⁷⁴. Ya muy cerca del centenario de la fundación de la OIT, los mandantes tripartitos reconocen que la libertad sindical constituye un principio fundamental consagrado en uno de sus convenios. Han creado un mecanismo de control para garantizar el respeto de los derechos de los trabajadores y de los empleadores. Han previsto un sistema dual gracias al cual la Conferencia cuenta no solo con el asesoramiento de la Comisión de Expertos sino también con su Comisión de Aplicación de Normas para hacer frente a las quejas presentadas por violaciones del ejercicio de la libertad sindical.

Es posible que estas comisiones tengan que seguir lidiando con las tensiones que siempre han surgido cuando se ha tratado de definir el derecho de huelga, provocadas, por ejemplo, por los diversos puntos de vista que mantienen los mandantes tripartitos sobre la soberanía nacional y la autonomía de la OIT⁷⁵. Puede que, en el siglo *xxi*, el mayor desafío a la capacidad de la Organización para el establecimiento de una norma internacional lo constituyan las organizaciones supranacionales de carácter regional, y no la soberanía nacional. En cuanto al ámbito de los derechos humanos, con el aumento del número de actores en el mismo, la impugnación de la autonomía y la primacía de la OIT para definir la libertad sindical quizás no provenga de los organismos de las Naciones Unidas, sino de otras entidades de índole tanto gubernamental como no gubernamental que tratarán de imponer su noción de libertad sindical a los empleadores que desarrollan sus actividades comerciales a nivel mundial. La cuestión será si la OIT podrá determinar por sí sola el significado de los derechos consagrados en su Constitución y en sus convenios, y si sus decisiones al respecto serán aceptadas por los actores relevantes de todo el mundo. Estos retos suscitarán un debate sobre el modo en que la OIT debe responder, en el que no faltarán las opiniones divergentes. Parafraseando a Louis Cornil, portavoz de los empleadores, en 1948, las diferencias entre los mandantes tripartitos son necesarias y no son peligrosas, siempre y cuando todos tengan la voluntad de cumplir el objetivo de garantizar la protección del derecho de libertad sindical.

⁷⁴ Por ejemplo, el Consejo de Administración, en su reunión de noviembre de 2011, examinó el 362.º informe del Comité de Libertad Sindical, en el que figura un pronunciamiento provisional sobre el caso núm. 2723, *Fiji*, en el que el Comité toma nota de su preocupación por un decreto que contiene una definición muy amplia de «industrias nacionales esenciales» y que impone sanciones civiles y penales severas a las personas que traten de influir en el resultado de las negociaciones. En sus conclusiones, el Comité señala lo siguiente: «Al vincular las restricciones del derecho de huelga con las dificultades que provocan en el comercio y los intercambios se abren las puertas a la prohibición de una diversidad de acciones reivindicatorias y de huelgas legítimas. Aun cuando las huelgas y otras acciones conexas tienen repercusiones perjudiciales para el comercio y los intercambios, tales consecuencias no convierten de por sí al sector afectado en un servicio 'esencial', y por ende, debería mantenerse el derecho de huelga en el mismo» (OIT, 2011, párrafo 842, vii)).

⁷⁵ El término «autonomía» se emplea aquí en el sentido en el que lo ha utilizado la OIT históricamente, esto es, la capacidad de la Organización para determinar por sí sola el significado de los derechos consagrados en su Constitución y en sus convenios.

Bibliografía citada

- Bartolomei de la Cruz, Héctor; Von Potobsky, Geraldo, y Swebston, Lee. 1996. *The International Labor Organization. The International Standards System and Basic Human Rights*. Boulder (Colorado), Westview Press.
- Bellace, Janice R. 2001. «The ILO Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work», *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 17, núm. 3, págs. 269-287.
- Bruun, Niklas, y Lörcher, Klaus. 2011. «Social innovation: The new ECHR jurisprudence and its impact on fundamental social rights in labour law», en Isabelle Schömann (directora): *Mélanges à la mémoire de Yota Kravaritou: A trilingual tribute*. Bruselas, Instituto Sindical Europeo, págs. 353-380.
- Dorsssemont, Filip; Lörcher, Klaus, y Schömann, Isabelle (directores). 2013. *The European Convention on Human Rights and the Employment Relation*. Oxford, Hart Publishing.
- Dunning, Harold. 1998. «Orígenes del Convenio núm. 87 sobre libertad sindical y derecho de sindicación», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 117, núm. 2, págs. 167-187.
- Ewing, Keith D. 2013. «Myth and reality of the right to strike as a 'Fundamental Labour Right'», *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 29, núm. 2, págs. 145-165.
- ; HENDY, John. 2010. «The dramatic implications of Demir and Baykara», *Industrial Law Journal*, vol. 39, núm. 1, págs. 2-51.
- Gernigon, Bernard; Odero, Alberto, y Guido, Horacio. 1998. «Principios de la OIT sobre el derecho de huelga», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 117, núm. 4, págs. 473-515.
- Hodges-Aeberhard, Jane, y Odero, Alberto. 1987. «Los principios del Comité de Libertad Sindical relativos a las huelgas», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra), vol. 106, núm. 4 (octubre-diciembre), págs. 511-533.
- Jenks, C. Wilfred. 1934. «A propósito de una reciente obra sobre los orígenes de la Organización Internacional del Trabajo», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 10, núm. 5, págs. 456-463.
- Kaufman, Stuart Bruce. 1973. *Samuel Gompers and the origins of the American Federation of Labour, 1848-1896*. Westport, Greenwood Press.
- Naciones Unidas. 2011. *Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*, John Ruggie. Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para «proteger, respetar y remediar». Asamblea General A/HRC/17/31. Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 17.º periodo de sesiones, marzo de 2011.
- Nicod, Jean. 1924. «Freedom of association and trade unionism: An introductory survey», *International Labour Review*, vol. 9, núm. 4, págs. 467-480.
- Novitz, Tonia. 2009. «Workers' Freedom of Association», en James A. Gross y Lance Compa (directores): *Human rights in labor and employment relations: International and domestic perspectives*. Champaign (Illinois), Labor and Employment Relations Association, págs. 123-154.
- . 2003. *International and European Protection of the Right to Strike*. Oxford, Oxford University Press.
- Odero, Alberto, y Travieso, María Marta. 2004. «Le Comité de la liberté syndicale: origines et genèse», en Jean-Claude Javillier y Bernard Gernigon (directores): *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*. Ginebra, OIT, págs. 159-194.
- OIT. 2012a. *Actas. Actas Provisionales núm. 27*. Informe de la Comisión de Aplicación de Normas: presentación, discusión y aprobación. Conferencia Internacional del trabajo, 101.ª reunión, 2012. Ginebra.
- . 2012b. *Estudio general sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008. Dar un rostro humano a la globalización*. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte 1B). Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión (2012). Ginebra.

- . 2011. *Informes del Comité de Libertad Sindical*. 362.º informe del Comité de Libertad Sindical, GB.312/INS/9, Consejo de Administración, 312.ª reunión, noviembre de 2011. Ginebra.
- . 2010. *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe General y observaciones referidas a ciertos países*. Informe III (Parte 1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, 2010. Ginebra.
- . 2009. *Edward Phelan and the ILO: The life and views of an international social actor*. Ginebra.
- . 2006. *Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*. Quinta edición (revisada). Ginebra.
- . 2002. *Actas. Actas Provisionales núm. 28. Tercer punto del orden del día: Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones. Informe de la Comisión de Aplicación de Normas*. Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, 2002. Ginebra.
- . 1998. *Actas, Volumen I: Actas Provisionales núm. 20, Séptimo punto del orden del día: Examen de una eventual Declaración de Principios de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los derechos fundamentales, y del mecanismo de seguimiento apropiado*. Conferencia Internacional del Trabajo, 86.ª reunión, 1998. Ginebra.
- . 1994a. *Libertad sindical y negociación colectiva*. Informe III (Parte 4B). Estudio general de las memorias sobre el Convenio (núm. 87) sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, y el Convenio (núm. 98) sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949. Conferencia Internacional del Trabajo, 81.ª reunión, 1994. Ginebra.
- . 1994b. *Actas. Actas Provisionales núm. 25. Tercer punto del orden del día: Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones*. Informe de la Comisión de Aplicación de Normas. Conferencia Internacional del Trabajo, 81.ª reunión, 1994. Ginebra.
- . 1983a. *Actas. Actas Provisionales núm. 31. Tercer punto del orden del día: Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones*. Informe de la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (partes I, II y III), Conferencia Internacional del Trabajo, 69.ª reunión, 1983. Ginebra.
- . 1983b. *Estudio general acerca de la aplicación de los convenios sobre la libertad sindical y sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, así como del convenio y de la recomendación sobre las organizaciones de trabajadores rurales*. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte 4B), Conferencia Internacional del Trabajo, 69.ª reunión, 1983. Ginebra.
- . 1973. *Actas*. Conferencia Internacional del Trabajo, 58.ª reunión, 1973. Ginebra.
- . 1972. *Actas*. Conferencia Internacional del Trabajo, 57.ª reunión, 1972. Ginebra.
- . 1970. *Actas. Apéndice núm. 33. Séptimo punto del orden del día: Derechos sindicales y su relación con las libertades civiles*. Informe de la Comisión de Derechos Sindicales. Conferencia Internacional del Trabajo, 54.ª reunión, 1970. Ginebra.
- . 1959. *Conclusiones relativas a las memorias recibidas según los artículos 19 y 22 de la Constitución de la OIT sobre el efecto dado a los convenios y recomendaciones concernientes a libertad sindical y protección del derecho de sindicación, negociación colectiva y contratos colectivos, y colaboración en la empresa*. Tercera parte. Tercer punto del orden del día: Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte IV). Conferencia Internacional del Trabajo, 43.ª reunión, 1959. Ginebra.
- . 1960. *Actas. Apéndice VI, Tercer punto del orden del día: Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones*. Informe de la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Conferencia Internacional del Trabajo, 43.ª reunión, 1959. Ginebra.
- . 1953. *Actas de la 122.ª reunión del Consejo de Administración*, 29-30 de mayo y 19 y 26 de junio de 1953. Ginebra.
- . 1952. *Sexto Informe de la Organización Internacional del Trabajo a las Naciones Unidas*. Ginebra.

- . 1951a. *Actas de la 115.ª reunión del Consejo de Administración. Sexto punto del orden del día. Informe del Director General al Consejo de Administración, relativo a sus consultas con la Mesa directiva del Consejo de Administración sobre las quejas referentes a violaciones del ejercicio de los derechos sindicales*. Junio de 1951. Ginebra. (El texto de este informe figura en el Quinto Informe de la Organización Internacional del Trabajo a las Naciones Unidas, Ginebra, OIT, 1951, apéndice XI, págs. 268-278. No se reprodujo en las actas del Consejo de Administración.)
- . 1951b. *Actas de la 117.ª reunión del Consejo de Administración. Quinto punto del orden del día: procedimiento para el examen preliminar de las quejas relativas a violaciones de derechos sindicales*, noviembre de 1951. Ginebra.
- . 1950. *Minutes of the 110th Session of the Governing Body. Sixth item on the agenda: Questions relating to Freedom of Association*, enero de 1950. Mysore.
- . 1949. *Minutes of the 109th Session of the Governing Body. Sixth item on the agenda: Questions relating to Freedom of Association*, junio y julio de 1949. Ginebra.
- . 1948. *Actas de las sesiones*. Conferencia Internacional del Trabajo, 31.ª reunión, San Francisco, 1948. Ginebra.
- . 1947a. *Actas de la 103.ª reunión del Consejo de Administración*, 12-15 de diciembre de 1947. Ginebra.
- . 1947b. *Actas de la 101.ª reunión del Consejo de Administración*, 5-8 de marzo de 1947. Ginebra.
- . 1947c. *Actas de las sesiones*. Conferencia Internacional del Trabajo, 30.ª reunión, 1947. Ginebra.
- . 1947d. *Libertad sindical y relaciones del trabajo*. Informe VII, Conferencia Internacional del Trabajo, 30.ª reunión, 1947. Ginebra.
- . 1927a. *Freedom of Association. Volume I. Comparative analysis*. Studies and Reports, Series A (Industrial Relations), núm. 28. Ginebra.
- . 1927b. *Conférence internationale du Travail/International Labour Conference. Proceedings, Volume I*. 10.ª reunión, 1927. Ginebra.
- . 1926a. *Minutes of the 30th Session of the Governing Body*. Enero de 1926. Ginebra.
- . 1926b. *Conférence internationale du Travail/International Labour Conference. Volume I. First, second and third parts*. 8.ª reunión, junio de 1926. Ginebra.
- . 1921. *Conférence internationale du Travail. International Labour Conference. Volumen I. First and second parts*, 3.ª reunión, 1921, Sociedad de Naciones. Ginebra.
- Papadopoulos, Theodoros, y Roumpakis, Antonios. 2013. «Metarreglamentación de las relaciones laborales en Europa: dinámicas de poder y competencia entre normativas nacionales», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 132, núm. 2, págs. 287-309.
- Reynaud, Jean-Daniel. 1975. *Les syndicats en France*, Tome I. París, Editions du Seuil.
- Rodgers, Gerry; Lee, Eddy; Swepston, Lee, y Van Daele, Jasmien. 2009. *La OIT y la lucha por la justicia social, 1919-2009*. Ginebra, OIT.
- Simpson, William R. 2004. «Standard-setting and supervision: A system in difficulty», en Jean-Claude Javillier y Bernard Gernigon (directores): *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*. Ginebra, OIT, págs. 47-73.
- Swepston, Lee. 2013. «Crisis in the ILO supervisory system: Dispute over the right to strike», *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 29, núm. 2, págs. 199-218.
- Trebilcock, Anne. 2001. «The ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work: A new tool», en Roger Blanpain y Chris Engels (directores): *The ILO and the social challenges of the 21st Century*. La Haya, Kluwer Law international, págs. 105-116.
- Valticos, Nicolas, y Von Potobsky, Geraldo. 1995. *International Labour Law*. Deventer, Kluwer Law and Taxation Publishers.
- Webb, Sidney, y Webb, Beatrice. 1920. *The History of Trade Unionism 1666-1920*. Longmans, Londres. Disponible en <https://openlibrary.org/books/OL24396454M/The_history_of_trade_unionism_1666-1920_by_Sidney_and_Beatrice_Webb> [última consulta, el 6 de marzo de 2014].
- Wisskirchen, Alfred. 2005. «El sistema normativo de la OIT. Cuestiones jurídicas y experiencias», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 124, núm. 3, págs. 277-316.