

La protección de los derechos sindicales

Veinte años de labor
del Comité de Libertad Sindical

G. VON POTOBSKY ¹

VEINTE AÑOS han transcurrido desde que el Consejo de Administración de la OIT, poco después de que se adoptaran los convenios de la OIT sobre libertad sindical, decidió la creación, en noviembre de 1951, de su Comité de Libertad Sindical, a los fines de proceder al examen de las quejas que se recibieran sobre violación de los derechos sindicales. Originalmente el mandato del Comité había sido de limitarse a un examen preliminar y de informar al Consejo sobre si una queja contenía fundamentos suficientes que pudiesen justificar la sumisión del caso al examen detallado de la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical ². Al poco tiempo, sin embargo, el Comité consideró que, si bien determinadas quejas no merecían un trámite ulterior, convenía formular ciertas reservas en cuanto a la legislación o la práctica relativa a los sindicatos en el país respectivo. Por lo tanto, procedió a examinar sistemáticamente el fondo de los diversos asuntos que se le sometieron y a presentar sus conclusiones, llamando la atención de los gobiernos interesados sobre las anomalías que hubiera podido comprobar en cada caso. Este procedimiento recibió la aprobación del Consejo de Administración, y en la práctica el Comité limitó sus recomendaciones de sumisión de quejas a la Comisión de Investigación y de Conciliación a situaciones excepcionales.

¹ Jefe de la Sección de Libertad Sindical de la Oficina Internacional del Trabajo.

² Esta Comisión, creada por el Consejo de Administración en enero de 1950 sobre la base de un acuerdo con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, está compuesta por personalidades independientes y, a diferencia del Comité, sólo puede intervenir — en el caso de países que no han ratificado los convenios de la OIT sobre libertad sindical — con el consentimiento de los gobiernos respectivos. Después de la creación del Comité de Libertad Sindical y en vista del desarrollo de sus actividades, la Comisión intervino sólo en casos excepcionales para el examen de las quejas. En la práctica funcionó en dos ocasiones, con motivo de ciertas quejas presentadas contra los Gobiernos del Japón y de Grecia (los informes respectivos fueron publicados en OIT: *Boletín Oficial*, vol. XLIX, núm. 1, suplemento especial, enero de 1966, y vol. XLIX, núm. 3, suplemento especial, julio de 1966).

El Comité está compuesto por nueve miembros titulares, designados por el Consejo de Administración, los cuales representan, respectivamente, al sector gubernamental, obrero y empleador ¹. Se reúne en Ginebra tres veces al año y sus informes sobre los diversos casos son sometidos al Consejo para su aprobación.

Cabe señalar que las funciones del Comité tienen carácter cuasijudicial y que el procedimiento adoptado responde a los principios básicos en materia contenciosa. Las quejas deben proceder de organizaciones de trabajadores o de empleadores, o de gobiernos ², y pueden presentarse inclusive contra un gobierno que no ha ratificado los convenios sobre libertad sindical. Recibida una queja, se da traslado al gobierno interesado para que presente sus observaciones; al mismo tiempo, se concede a la organización querellante un plazo a fin de que pueda enviar informaciones complementarias, que son también transmitidas al gobierno. En determinados casos el Comité puede decidir que la substancia de la respuesta de un gobierno sea comunicada al querellante con el objeto de recibir sus comentarios, ofreciéndosele luego al gobierno la oportunidad de contestar a ellos. Una vez en posesión de estos diversos elementos, el Comité examina los argumentos de las partes y formula sus conclusiones, que pueden consistir en un rechazo de la queja en su totalidad o en parte, o en la comprobación de una violación, caso en el cual señala a la atención del gobierno los principios y normas en materia de libertad sindical que han sido infringidos a fin de que proceda a remediar la situación.

El Comité ha debido examinar, en la tramitación de unos setecientos casos, una gran variedad de situaciones de hecho y de derecho. Para adoptar sus conclusiones se basa esencialmente en los términos del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). El Convenio núm. 87 ha sido ratificado por setenta y siete países, y el Convenio núm. 98 por noventa. En los casos que afectan a países que no han ratificado uno u otro de estos convenios, el Comité ha considerado conveniente, para cumplir con la responsabilidad que le incumbe de fomentar el respeto de aquellos principios cuya protección le ha sido encomendada, orientarse en su tarea, entre otras cosas, por las disposiciones de tales convenios.

¹ A fin de asegurar una mayor imparcialidad se ha establecido que ningún representante o ciudadano de un Estado contra el cual se haya formulado una queja, así como ninguna persona que ocupe un puesto oficial en la organización nacional de empleadores o de trabajadores autora de la queja, podrá participar en los trabajos del Comité cuando éste examine casos en que esas personas estén interesadas.

² Tratándose de organizaciones, las quejas sólo son admisibles si son presentadas por una organización profesional nacional directamente interesada en la cuestión, por organizaciones internacionales de empleadores o de trabajadores que tengan estatuto consultivo ante la OIT y por otras organizaciones internacionales de empleadores o de trabajadores cuando se refieren a cuestiones que afectan directamente a las organizaciones afiliadas a tales organizaciones internacionales.

De este modo el Comité ha elaborado una serie de principios que completan y dan mayor precisión a las normas contenidas en los convenios sobre libertad sindical y cuya observancia acompaña su aplicación aun cuando no estén específicamente formulados en tales instrumentos.

En síntesis, el *Convenio núm. 87* garantiza a todos los trabajadores y empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a ellas; tales organizaciones tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos, de elegir libremente sus representantes, de organizar su administración y actividades y de formular su programa de acción, sin intervención de las autoridades; las organizaciones no pueden ser disueltas o suspendidas por vía administrativa; se garantiza el derecho de constituir federaciones y confederaciones, y de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores; las federaciones y confederaciones gozan de los mismos derechos enunciados anteriormente; la adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones no puede estar sujeta a condiciones que limiten tales derechos; al ejercer estos derechos, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones deben respetar la legalidad, pero a su vez la legislación no debe menoscabar ni ser aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas en el Convenio; corresponde a la legislación nacional determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el Convenio.

El *Convenio núm. 98* protege a los trabajadores contra las medidas de discriminación antisindical en relación con el empleo; establece, en particular, que las organizaciones de trabajadores deben gozar de adecuada protección contra la injerencia por parte de los empleadores; promueve el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación colectiva voluntaria; el Convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos al servicio del Estado y contiene la misma disposición del Convenio núm. 87 con respecto a las fuerzas armadas y la policía.

El presente trabajo tiene por objeto ofrecer una reseña de los principios más importantes enunciados por el Comité con respecto a los distintos problemas que se plantean en el campo de la libertad sindical ¹.

El derecho de los trabajadores y de los empleadores de constituir organizaciones

Registro de organizaciones

El registro de las organizaciones profesionales como condición previa para su existencia legal constituye un requisito muy difundido en las

¹ La Conferencia Internacional del Trabajo, en la resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles adoptada en 1970 (OIT: *Boletín Oficial*, vol. LIII, 1970, núm. 3, págs. 311-315), invitó a la Oficina a publicar en forma concisa las decisiones tomadas por el Comité.

legislaciones nacionales y como tal ha sido examinado por el Comité a la luz del principio según el cual los trabajadores y los empleadores deben tener el derecho de constituir organizaciones sin autorización previa. El Comité ha aceptado el registro cuando constituye una mera formalidad que no imponga condiciones que infrinjan las garantías establecidas en el Convenio núm. 87. Las condiciones de registro no pueden quedar sujetas al libre arbitrio de la autoridad administrativa, sino que deben estar precisadas en la ley. Las decisiones administrativas que denieguen el registro deben ser recurribles ante la justicia y el juez debe poder conocer el fondo del asunto, a fin de determinar si las disposiciones en que se basan tales decisiones infringen o no los derechos reconocidos a las organizaciones profesionales en materia de libertad sindical.

Libre elección de las organizaciones

Las normas de la OIT garantizan el derecho de los trabajadores y de los empleadores de constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a ellas. La aplicación de este principio ha planteado problemas en el caso de países que han adoptado legislaciones por las que se establece el sistema del sindicato único, ya sea a nivel de la empresa, de la rama de actividad o a nivel nacional (central sindical única). El Comité ha avalado a este respecto lo manifestado por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT¹, en el sentido de que si bien los trabajadores pueden tener interés en evitar que se multipliquen las organizaciones sindicales, la unidad del movimiento sindical no debe ser impuesta mediante una intervención del Estado por vía legislativa. Señaló la Comisión de Expertos que existe una diferencia fundamental entre una situación en que el monopolio sindical es introducido o mantenido por la ley y las situaciones de hecho que existen en ciertos países donde todas las organizaciones sindicales se agrupan voluntariamente en una sola federación o confederación, sin que ello resulte directa o indirectamente de la legislación aplicable a los sindicatos.

Por su parte, el Comité observó que el Convenio no toma posición en forma alguna a favor de la tesis de la unidad sindical ni de la tesis de la pluralidad sindical. No obstante, tiende a tomar en consideración, por una parte, el hecho de que en muchos países existen varias organiza-

¹ Los países que han ratificado los convenios sobre libertad sindical están obligados, en virtud de lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución de la OIT con respecto a todos los convenios ratificados, a presentar memorias sobre su aplicación. Estas memorias son examinadas periódicamente por la Comisión de Expertos, integrada por juristas independientes, la cual formula sus observaciones dirigidas a los gobiernos interesados, en caso de encontrar divergencias en la aplicación por cada Estado de los convenios de que se trate. Basándose en estas observaciones, una comisión tripartita establecida cada año por la Conferencia Internacional del Trabajo discute con los representantes de los gobiernos interesados acerca de las divergencias comprobadas con objeto de llegar a eliminarlas.

ciones entre las cuales tanto los trabajadores como los empleadores pueden elegir libremente para afiliarse y, por otra parte, que los trabajadores o los empleadores pueden desear crear organizaciones diferentes en los países donde no existe esa diversidad. Es decir, que si evidentemente el Convenio no ha querido hacer de la pluralidad sindical una obligación, por lo menos exige que ésta sea posible en todos los casos.

El Comité no ha permanecido insensible, sin embargo, frente a los problemas que puede plantear el pluralismo sindical en lo que concierne a la representación de los trabajadores en las relaciones colectivas de trabajo. Por ello ha aceptado que por vía legislativa se establezca una distinción entre las organizaciones sindicales más representativas y las demás organizaciones sindicales. No obstante, es necesario que una distinción de este género no tenga como consecuencia conceder a las organizaciones más representativas privilegios que excedan de una prioridad en materia de representación en las negociaciones colectivas, consultas con los gobiernos, o incluso en materia de designación de los delegados ante organismos internacionales. Las organizaciones minoritarias no deberían quedar privadas de los medios esenciales para defender los intereses profesionales de sus miembros ni del derecho de organizar su gestión y su actividad y de formular su programa de acción.

También es necesario que se prevean una serie de garantías en caso de adoptarse el sistema de certificar al sindicato más representativo de una unidad determinada como agente negociador exclusivo de dicha unidad. El Comité señaló que en varios países tales garantías debían asegurar: *a)* que la certificación sea hecha por un organismo independiente; *b)* que la organización representativa sea elegida por el voto de la mayoría de los trabajadores de la unidad interesada; *c)* que la organización que no obtenga un número de votos suficiente tenga derecho a solicitar una nueva elección después de un período dado; *d)* que toda organización que no sea la que hubiera obtenido el certificado tenga el derecho de solicitar una nueva elección una vez transcurrido un período determinado después de la elección anterior.

Finalmente, en lo que concierne a las distintas formas de seguridad sindical instituidas no por vía legislativa, sino mediante contratos colectivos o la práctica, el Comité se ha abstenido siempre de pronunciarse, basándose para ello en el hecho de que en ocasión de la adopción del Convenio núm. 98 quedó aclarado por la Conferencia Internacional del Trabajo que este instrumento no debería interpretarse en el sentido de que autoriza o prohíbe tales cláusulas y que estas cuestiones deben resolverse de acuerdo con la reglamentación y la práctica nacionales. Señaló el Comité que de ahí resulta que los países (particularmente aquellos en que rige el pluralismo sindical) no estarían obligados, conforme al Convenio, a tolerar, ni de hecho ni en derecho, las cláusulas de seguridad sindical, mientras que los demás países que las admiten no se verían en la imposibilidad de ratificar el instrumento.

Libre funcionamiento de las organizaciones

Elección y destitución de dirigentes

En numerosas ocasiones el Comité ha recalcado la importancia que atribuye al derecho de las organizaciones de elegir libremente a sus dirigentes. De conformidad con este principio, el Comité condenó la intervención de las autoridades en el proceso de elecciones, ya sea mediante la aprobación de la lista de candidatos, la presencia de funcionarios públicos en el acto electoral o la aprobación de los resultados del comicio. En los casos en que la legislación de un país requería que todos los dirigentes pertenecieran a la profesión en que la organización ejerce su actividad, el Comité señaló que las garantías del Convenio núm. 87 corren el riesgo de resultar inoperantes y que el despido de un trabajador que sea dirigente sindical, al hacerle perder esta calidad, puede atentar a la libertad de acción de la organización y a su derecho de elegir libremente a sus representantes, e incluso fomentar la intromisión del empleador.

La destitución de los dirigentes sindicales por violación de la ley no debe operarse sobre la base de decisiones que emanen de las autoridades administrativas. A juicio del Comité, es de fundamental importancia que las medidas de destitución, inhabilitación o suspensión no tengan fuerza ejecutoria sino en base a sentencia firme de la autoridad judicial competente, o, en todo caso, una vez que hubiese expirado el plazo para presentar el recurso judicial sin que éste hubiese sido utilizado.

Administración y actividades sindicales

La no intervención de las autoridades en la vida interna de los sindicatos constituye uno de los principios de mayor trascendencia del Convenio núm. 87. Sin embargo, en varias oportunidades el Comité ha debido examinar quejas en las que se planteaban problemas de este tipo. Como en el caso de la destitución de dirigentes sindicales, el Comité ha criticado la intervención de las autoridades administrativas, señalando que si bien el Convenio no impedía la supervisión o el control de las actividades internas de un sindicato para verificar si tales actividades contravienen la legislación nacional (la cual, a su vez, no debe violar los principios de la libertad sindical), para garantizar un procedimiento imparcial y objetivo es sumamente importante que el control sea ejercido por la autoridad judicial competente.

En lo que concierne especialmente a los fondos sindicales, el Comité se refirió a lo manifestado por la Comisión de Expertos en el sentido de que sólo cabe concebir la utilidad de las medidas de control sobre la gestión de las organizaciones si se utilizan para prevenir abusos y para

proteger a los propios miembros contra una mala gestión financiera. Sin embargo, a fin de que existan ciertas garantías contra tales intervenciones el funcionario designado para efectuar este control debería gozar de una determinada independencia respecto de las autoridades administrativas y, a su vez, hallarse sometido al control de las autoridades judiciales.

Con respecto a las actividades políticas de los sindicatos, el Comité se ha pronunciado en contra de una prohibición general de tales actividades en la legislación. Sin embargo, ha llamado reiteradamente la atención sobre los principios enunciados en la resolución de la OIT sobre la independencia del movimiento sindical, 1952, conforme a los cuales la misión fundamental y permanente del movimiento sindical es el progreso económico y social de los trabajadores; por consiguiente, cuando los sindicatos decidan, de conformidad con las leyes y costumbres en vigor en sus respectivos países, y con la voluntad de sus miembros, establecer relaciones con un partido político o llevar a cabo una acción política conforme a la Constitución para favorecer la realización de sus objetivos económicos y sociales, estas relaciones o esta acción política no deben ser de tal naturaleza que comprometan la continuidad del movimiento sindical o de sus funciones sociales y económicas, cualesquiera que sean los cambios políticos que puedan sobrevenir en el país.

Federaciones, confederaciones y afiliación internacional

El derecho de los sindicatos y de las federaciones de constituir las organizaciones de nivel superior que estimen convenientes puede ser restringido de diversas maneras. El Comité ha objetado las legislaciones que establecen un número mínimo de sindicatos y federaciones para crear tales organizaciones, que someten a la autorización ministerial la federación de sindicatos de distintas provincias, que prohíben la afiliación de las asociaciones de funcionarios públicos a una federación o confederación que comprende a trabajadores de la industria y la agricultura, y que limitan a una sola la central sindical que pueda existir en un país. El principio normal es que los gobiernos concedan plena libertad a las organizaciones interesadas para que establezcan sus propias normas con respecto a su afiliación a las organizaciones de grado superior.

En cuanto a la afiliación a organizaciones profesionales internacionales, el Comité ha opuesto reparos a la intervención de las autoridades que pueda limitar este derecho, y ha insistido en el principio según el cual, a guisa de corolario, los representantes de las organizaciones nacionales deberían normalmente poder mantenerse en contacto con las internacionales a que estén afiliadas sus organizaciones y participar en sus trabajos, para lo cual conviene que dispongan de todas las facilidades del caso.

Suspensión y disolución de organizaciones

El principio de que las organizaciones profesionales no deben ser suspendidas ni disueltas por vía administrativa ha sido reafirmado por el Comité en numerosos casos, y este principio ha sido aplicado también en situaciones en que algunos sindicatos fueron disueltos por el poder ejecutivo de un país en el ejercicio de facultades legislativas o en el uso de los plenos poderes que le fueron conferidos por la ley, o cuando la personalidad jurídica de una organización fue suspendida por decisión administrativa. El Comité ha considerado que en estos casos la organización interesada no ha podido gozar del derecho de defensa que sólo un procedimiento judicial normal es capaz de garantizar.

En caso de que las medidas de suspensión o disolución sean adoptadas por una autoridad administrativa se corre el peligro de que parezcan arbitrarias, incluso si son provisionales y temporales, y aun cuando sean seguidas de una acción judicial. Por consiguiente, el Comité estimó que no es suficiente que la legislación conceda un derecho de apelación contra las decisiones administrativas, sino que los efectos de esas decisiones sólo deben comenzar una vez transcurrido el plazo legal sin que se haya interpuesto el recurso de apelación o una vez confirmadas tales decisiones por la autoridad judicial.

Protección contra actos de discriminación antisindical

Siguiendo los principios del Convenio núm. 98 relativos a la protección de que deben gozar los trabajadores contra los actos de discriminación antisindical con respecto a su empleo, el Comité consideró que tal protección debía cubrir, entre otras medidas, el despido, la reducción de grado, la transferencia y la jubilación obligatoria. Además, el Comité estimó en un caso que una legislación que permite a los empleadores despedir a un trabajador mediante pago de la indemnización prevista por la ley en todos los casos de despido injustificado, incluso si el motivo real es su afiliación a un sindicato o su actividad sindical, no parece conceder una protección adecuada.

El Comité estimó que la existencia de normas de fondo en la legislación por las que se prohíben los actos de discriminación antisindical no resulta suficiente si no van acompañadas de procedimientos eficaces que aseguren su aplicación en la práctica. A este respecto se refirió a lo señalado por la Comisión de Expertos, de que puede resultar a menudo difícil, si no imposible, que un trabajador aporte la prueba en relación con una medida de esta naturaleza de que ha sido víctima. Además, teniendo en cuenta que un procedimiento prolongado puede equivaler a una denegación de justicia, el Comité llamó la atención sobre la importancia que atribuye a la aplicación de procedimientos expeditivos, en

ausencia de los cuales los trabajadores agraviados tendrán un sentimiento cada vez mayor de injusticia que influirá en forma perjudicial en las relaciones laborales.

En lo que concierne en particular a los dirigentes sindicales, es necesario que exista una protección especial a fin de que puedan desempeñar sus funciones con total independencia y con la garantía de que no serán perjudicados en razón de su mandato. Una de las formas de asegurar esta protección, a juicio del Comité, es disponer que no podrán ser despedidos mientras estén en ejercicio de sus funciones, ni durante un período determinado a partir del momento en que cesen en ellas, salvo, naturalmente, en caso de falta grave.

Negociación colectiva

La negociación colectiva como uno de los derechos sindicales fundamentales ha sido examinada desde distintos ángulos por el Comité, siendo de destacar principalmente los problemas que se han planteado con respecto al carácter voluntario que debe tener esta negociación conforme a lo dispuesto en el Convenio núm. 98. Este aspecto ha debido ser tratado tanto en lo que concierne a las relaciones entre las partes contratantes como con respecto al Estado.

En cuanto a las relaciones entre las partes, el Comité ha considerado que, en vista de que un gobierno no está obligado en términos del Convenio a hacer obligatoria la negociación colectiva, la negativa de un empleador a negociar con un sindicato no permite concluir en una violación de los derechos sindicales. Más aún, la cuestión de si una parte adopta una actitud conciliatoria o una actitud intransigente con respecto a las demandas de la otra es materia de negociación entre las partes con arreglo a la ley.

Ello no ha impedido, sin embargo, que el Comité recalcara la importancia que concede a que los empleadores, incluidos los gobiernos en su calidad de tales, frente a sus trabajadores asalariados, reconozcan a las organizaciones representativas a los fines de la negociación.

En lo relativo a la intervención del Estado en el proceso de negociación colectiva, los problemas más notorios surgen en torno a los efectos de la legislación sobre los contratos colectivos y las consecuencias que pueden tener sobre la autonomía de las partes las medidas de política económica del gobierno.

En situaciones que corresponden al primer caso, el Comité ha estimado que una legislación que deroga o modifica las condiciones de trabajo fijadas en contratos colectivos o impide a los trabajadores negociar, en futuros acuerdos, las condiciones que deseen, viola el derecho de los interesados a negociar colectivamente mediante sus organizaciones.

Las limitaciones a la negociación colectiva impuestas en función de determinada política económica constituyen un problema de especial importancia que el Comité ha considerado con particular atención. En general, el Comité se ha expresado en contra del requisito de la aprobación previa de los contratos por las autoridades antes de que los mismos puedan entrar en vigor, y también ha criticado las disposiciones que permiten el rechazo de un contrato sobre la base de que es incompatible con la política general del gobierno, por estimar que con ello se infringe el principio de la negociación colectiva voluntaria.

Sin embargo, también ha señalado que la oposición al principio de la aprobación previa no significa que no puedan ponerse en práctica medios tendientes a que las partes tengan en cuenta voluntariamente en sus negociaciones las cuestiones relativas a la política económica y social del gobierno y a la salvaguardia del interés general. Así, por ejemplo, más bien que subordinar la validez de los contratos colectivos a la aprobación gubernamental, se podría prever que todo contrato entre normalmente en vigor dentro de un plazo razonable a partir del momento de su presentación ante la autoridad competente; cuando ésta considerase que los términos del contrato propuesto son claramente contrarios a los objetivos de la política económica reconocidos como deseables al interés general, el caso podría ser sometido al juicio y recomendación de un organismo consultivo apropiado, en el que estén representadas las organizaciones de trabajadores y de empleadores, el que podría señalar a las partes las consideraciones de interés general que pudiesen requerir de ellas un nuevo examen del contrato considerado, teniendo siempre en cuenta, no obstante, que las partes deberán permanecer libres de adoptar su decisión final.

El Comité no ha ignorado los graves problemas que pueden surgir en determinadas circunstancias en el campo económico y por lo tanto ha indicado que sería difícil fijar una regla absoluta en lo que concierne a la negociación colectiva voluntaria. En efecto, en ciertas condiciones los gobiernos podrían estimar que la situación de un país requiere en determinados momentos la adopción de medidas de estabilización durante cuya aplicación no resulte posible que los salarios se fijen libremente por medio de contratos colectivos. Sin embargo, añadió el Comité, tal restricción sólo debería ser impuesta como medida de excepción, limitada a lo necesario, y, sin exceder un período razonable, ir acompañada de garantías adecuadas para proteger el nivel de vida de los trabajadores.

Derecho de huelga

Entre los casos más frecuentes que se presentan al Comité figuran los relacionados con el ejercicio del derecho de huelga. Aun cuando los convenios de la OIT no se refieren específicamente a esta cuestión, el Comité ha señalado que el derecho de huelga de los trabajadores y sus

organizaciones constituye uno de los recursos esenciales de que disponen para promover y defender sus intereses profesionales, que este derecho está generalmente reconocido y que los alegatos relativos al mismo caen dentro de su competencia en la medida en que afecten al ejercicio de los derechos sindicales.

Al tiempo de reconocer el principio del derecho de huelga, el Comité ha admitido ciertas restricciones temporales en el ejercicio de este derecho. Tales restricciones pueden consistir en la notificación previa a las autoridades y en el agotamiento de los procedimientos de negociación, conciliación y arbitraje, antes de comenzar una huelga. También puede prohibirse la huelga cuando se efectúe en violación de un contrato colectivo.

El Comité ha aceptado que en determinados casos la legislación prohíba con carácter permanente el recurso a la huelga, y para ello se ha referido en especial a la función pública y a los servicios esenciales. Sin embargo, cuando se imponga tal prohibición deben establecerse al mismo tiempo garantías para proteger plenamente los intereses de los trabajadores, consistentes en procedimientos de conciliación y arbitraje adecuados, imparciales y rápidos, en que los interesados puedan participar en todas las etapas y donde los laudos sean obligatorios para ambas partes y aplicados en forma rápida e integral. Con respecto a los servicios esenciales, el Comité ha aclarado que se refería a aquellos que lo eran en el sentido estricto del término. Por lo tanto, no sería apropiado que todas las empresas de propiedad pública fueran tratadas sobre la misma base en cuanto a la limitación del derecho de huelga, sin establecer una distinción entre aquellas que son verdaderamente esenciales, porque su interrupción pudiera causar graves dificultades al público, y aquellas otras que no son esenciales de acuerdo con este criterio.

El Comité ha considerado también normales las restricciones al derecho de huelga en algunos sectores de un establecimiento o de un servicio, en la medida necesaria para la observancia de las normas reglamentarias de seguridad.

Por otro lado, cuando una legislación impone directa o indirectamente — en tiempos normales — la prohibición de huelga en todas las actividades, el Comité, igual que la Comisión de Expertos, ha expresado que tal prohibición puede constituir una limitación importante de las posibilidades de acción de las organizaciones sindicales, lo que no concuerda con los principios generalmente reconocidos en materia de libertad sindical.

Derechos sindicales y libertades civiles

En gran número de casos examinados por el Comité se han planteado cuestiones relativas al ejercicio de las libertades básicas de todo individuo, y entre otras, el derecho de reunión pacífica, la libertad de

opinión, la protección contra la detención arbitraria y el derecho a proceso regular por tribunales independientes e imparciales, la protección contra tratos inhumanos y la protección contra injerencias arbitrarias en la esfera privada. Con gran frecuencia el Comité ha encarecido la importancia que reviste el respeto de determinadas libertades civiles en relación con las quejas presentadas, y en un sentido más general ha declarado que un movimiento sindical realmente libre e independiente sólo puede desarrollarse dentro de un régimen que garantice los derechos fundamentales del hombre. En sus conclusiones el Comité se ha inspirado en los principios básicos en la materia, tal como han sido reconocidos, principalmente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. La Conferencia Internacional del Trabajo ha apoyado con el peso de su autoridad las conclusiones del Comité al adoptar en 1970 la resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles, en la que enumera aquellas libertades civiles, definidas en la Declaración Universal, que considera esenciales para el ejercicio normal de los derechos sindicales ¹.

En lo que concierne al derecho de reunión, el Comité insistió en que la posibilidad de celebrar reuniones sindicales en los locales de la organización respectiva constituye un derecho fundamental de todos los sindicatos, y en diversos casos condenó el requisito de una autorización previa para celebrar tales reuniones y la participación en ellas de las autoridades públicas. En cuanto a las reuniones y manifestaciones públicas, especialmente en el Día del Trabajo, también constituyen un aspecto importante de los derechos sindicales, lo cual no impide, sin embargo, que las organizaciones estén obligadas a observar las formalidades generales relativas uniformemente a todas las reuniones de esta naturaleza. Corresponde a las autoridades, como responsables del mantenimiento del orden público y en ejercicio del poder de policía, apreciar si en determinadas circunstancias una reunión pública, inclusive sindical, puede poner en peligro la tranquilidad y seguridad públicas, y tomar las medidas adecuadas para evitarlo.

La libertad de opinión también ha sido examinada por el Comité, que sostuvo que el pleno ejercicio de los derechos sindicales requiere la existencia de una corriente libre de informaciones, opiniones e ideas y que con este fin tanto los trabajadores y los empleadores como sus

¹ Estas libertades son las siguientes:

- a) el derecho a la libertad y a la seguridad de la persona y la protección contra la detención y la prisión arbitrarias;
- b) la libertad de opinión y de expresión y, en particular, de sostener opiniones sin ser molestado y de investigar y recibir información y opiniones, y difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión;
- c) el derecho de reunión;
- d) el derecho a proceso regular por tribunales independientes e imparciales;
- e) el derecho a la protección de la propiedad de las organizaciones sindicales.

organizaciones deberían disfrutar de esta libertad en sus reuniones, publicaciones y otras actividades sindicales. El control de las publicaciones y la revocación de la licencia respectiva por vía administrativa constituyen una seria interferencia en estas actividades, de la cual las autoridades públicas deberían abstenerse. Sin embargo, es únicamente en la medida en que no den a las reivindicaciones profesionales un cariz abiertamente político como las organizaciones sindicales podrán aspirar legítimamente a que no se atente contra sus actividades.

En lo que concierne a los alegatos sobre detención de sindicalistas, el Comité ha adoptado el punto de vista de que corresponde a los gobiernos probar que la detención es ajena a las actividades sindicales de los interesados. En efecto, en muchos casos en que los gobiernos habían respondido a los alegatos según los cuales dirigentes sindicales o trabajadores habían sido detenidos por actividades sindicales declarando que las personas en cuestión habían sido detenidas en realidad por actividades subversivas, por razones de seguridad interior o por delitos de derecho común, el Comité ha seguido la regla de rogar a los gobiernos interesados que faciliten informaciones complementarias lo más precisas posible respecto de las detenciones y de sus motivos exactos, particularmente en relación con los procedimientos legales o judiciales iniciados y el resultado de éstos. A este fin ha solicitado en reiteradas oportunidades el texto de las sentencias dictadas y el de sus considerandos. Si en ciertos casos el Comité ha decidido que los alegatos no exigen un examen más detenido, es porque había recibido de los gobiernos informaciones que probaban de manera suficientemente evidente y precisa que las detenciones eran el resultado de actividades independientes de la cuestión sindical, nocivas al orden público o de carácter político.

De todos modos, el Comité siempre ha insistido en que cuando los sindicalistas son arrestados, inclusive por delitos políticos o de derecho común, los interesados deben ser objeto lo antes posible de un proceso equitativo ante un tribunal independiente e imparcial.

Tratándose de alegatos sobre malos tratos que se habrían infligido a trabajadores, el Comité no ha dejado de poner de relieve la importancia que atribuye a que los sindicalistas, como cualquier otra persona, gocen de las garantías de un procedimiento judicial regular de acuerdo con los principios incorporados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La protección contra injerencias arbitrarias en la esfera privada se ha planteado en el caso de allanamientos y registros de locales sindicales. A este respecto fue señalado que si bien los sindicatos, así como otras asociaciones o personas, no pueden reclamar un derecho de inmunidad de registro de sus locales, cabe recalcar la importancia del principio de que este registro sólo debería efectuarse cuando la autoridad judicial ordinaria haya extendido el mandamiento consiguiente por estimar probable que en dichos locales existan las pruebas necesarias para la

instrucción de un proceso por violación de la ley y siempre que el registro se haga dentro de los límites del mandamiento judicial.

Conclusión

Si se evalúa la acción del Comité de Libertad Sindical dentro de la perspectiva que ofrecen sus veinte años de existencia, puede afirmarse que uno de sus principales méritos es haber logrado el reconocimiento del valor internacional de los principios de la libertad sindical. La fuerza del Comité es sobre todo moral, basándose en la objetividad de sus conclusiones y la publicidad que adquieren los problemas al ser sometidos a una instancia de carácter internacional. El peso de la opinión pública constituye uno de sus instrumentos más valiosos. Por otro lado, es preciso recalcar que, aun cuando el Comité ejerce funciones de tipo jurisdiccional, su objetivo primordial es guiar a las partes a fin de que adecuen la legislación o la práctica a los principios comúnmente aceptados en materia de libertad sindical.

No hay duda de que si bien en ciertos casos las recomendaciones del Comité han tenido resultados positivos inmediatos, en otros no han surtido efecto aparente. Pero una apreciación cabal de la acción desarrollada requiere que se consideren también los efectos de inducción indirecta que origina, los cuales pueden tener un carácter preventivo o consistir en la preparación del terreno para la adopción de medidas a un plazo más lejano. La experiencia ha demostrado que el procedimiento de quejas ha incitado a veces a las partes a resolver una situación para evitar que el problema planteado sea llevado a la esfera internacional, o a encontrar un arreglo una vez presentada la queja, pero sin que llegara a agotarse el procedimiento ante el Comité; también puede darse el caso de que un gobierno se abstenga de adoptar ciertas medidas que afecten la libertad sindical ante la posibilidad de una intervención del Comité.

En lo que concierne al efecto del segundo tipo, tendiente por lo general a lograr una modificación de la legislación, la cuestión debe ser considerada en relación con el procedimiento seguido después de adoptadas las conclusiones del Comité. Si éstas contienen recomendaciones en materia legislativa dirigidas a un gobierno que ha ratificado los convenios sobre libertad sindical, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones continúa normalmente con la tarea de controlar la aplicación de estas recomendaciones. Esto no impide que el propio Comité siga examinando la situación teniendo en cuenta la naturaleza o la urgencia de ciertas cuestiones. En caso de que el gobierno interesado no hubiera procedido a tales ratificaciones, el Comité ha recibido recientemente el mandato de inquirir en forma periódica sobre el curso dado a sus recomendaciones. Esta medida responde a la invitación formulada al Consejo de Administración en 1970 por la Conferencia Internacional

del Trabajo a fin de que realice todos los esfuerzos posibles con miras a reforzar los mecanismos de la OIT encaminados a lograr la observancia por los Estados Miembros de los principios de la OIT relativos a la libertad sindical y a los derechos sindicales ¹.

A esta misma preocupación responden ciertas nuevas disposiciones adoptadas para acelerar el procedimiento del Comité. No puede dejar de señalarse, a este respecto, que los trámites se dilatan a veces con motivo de la demora excesiva de algunos gobiernos en el envío de todas las informaciones necesarias para el examen de los casos. Cabe recalcar que la institución del Comité ha introducido la obligación general de los Estados de rendir cuenta de su actuación en materia sindical. Pero es útil agregar a este principio lo manifestado por el propio Comité en el primero de sus informes, de que el objeto de todo el procedimiento es fomentar el respeto de los derechos sindicales tanto en los hechos como en el derecho. Por lo tanto, abrigaba la certeza de que, si protege a los gobiernos contra acusaciones sin razón, por su parte los gobiernos reconocerán la importancia de la protección de su buena reputación al formular, para su examen objetivo, contestaciones detalladas sobre los hechos que puedan alegarse.

La función de la OIT respecto de los derechos sindicales consiste en contribuir a la eficacia del principio general de la libertad sindical como una de las principales salvaguardias de la paz y de la justicia social. Fue en estos términos como el Comité describió al comienzo de sus labores el marco general dentro del cual le correspondía actuar. Tiempo después, la acción desplegada por el Comité ya permitía señalar a Paul Ramadier, ex Presidente del Consejo de Ministros de Francia y quien durante diez años dirigiera las actividades del Comité, que éste había hecho resaltar el principio de que la libertad sindical era una especie de regla de derecho consuetudinario internacional por encima del alcance de los convenios e incluso de la adhesión a tal o cual organización internacional ². Veinte años de labor ininterrumpida no han hecho sino confirmar la certeza de este juicio, que define una de las contribuciones más notables hechas por el Comité en la promoción de un aspecto básico de los derechos humanos.

¹ Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles párrafo 14.

² OIT: *Actas de la 121.ª reunión del Consejo de Administración*, sesión del 5 de marzo de 1953, pág. 40.