

Cómo se aplican las normas de la OIT sobre libertad sindical

Jean-Michel SERVAIS *

Frecuentemente se reprocha a las organizaciones internacionales que se limitan a declaraciones de principios, que en la práctica no se da efecto a las conclusiones de sus debates y que sus actividades son tanto más decepcionantes cuanto que al comienzo suscitan grandes esperanzas. Por supuesto, estos riesgos existen, y cualquiera puede citar ejemplos de asambleas internacionales que votaron textos que jamás se aplicaron. Pero estos casos, sin duda inevitables dado el actual estado de la sociedad internacional, no deben ocultarnos aquellos otros en que una actividad seria y perseverante ha hecho posible que se progrese en el respeto de determinados derechos y libertades.

Esto puede decirse de los métodos adoptados en la Organización Internacional del Trabajo para proteger la libertad sindical, y en particular de los procedimientos «revolucionarios»¹ establecidos a tal fin, que demuestran que, si bien no hay que creer en la utopía de que la proclamación de un derecho por una institución internacional es suficiente para garantizar su respeto, tampoco conviene mostrar un escepticismo que los hechos desmienten.

Para que una acción internacional consiga resultados concretos, deben reunirse algunas condiciones. En primer lugar, las reglas prescritas deben ser lo suficientemente claras y explícitas para que los Estados conozcan el alcance de sus obligaciones. En el ámbito que nos ocupa, la OIT ha establecido el principio de la libertad sindical en sus textos constitucionales; además, ha adoptado varios instrumentos detallados, en particular el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), que contienen las normas básicas en la materia². Por último, fundándose en éstas, los órganos competentes de la Organización han elaborado un cuerpo de principios que los Estados deben observar y hacer observar en el ámbito de las relaciones de trabajo. Volveremos sobre ello más adelante.

También es necesario – y comenzaremos por este punto – que no se deje a la discreción de los gobiernos la aplicación de estas normas y principios. Se plantea así toda la problemática del control de disposiciones que no prevén

* Oficina Internacional del Trabajo.

ninguna sanción. La OIT ha intentado mitigar tal carencia mediante la creación de una red de obligaciones para los Estados Miembros y la elaboración de procedimientos encaminados tanto a promover la aplicación de las normas que adopta cada año la Conferencia Internacional del Trabajo como a verificar tal aplicación.

A partir del momento de la adopción de un nuevo instrumento, los gobiernos deben someter a sus autoridades competentes, normalmente el parlamento, el convenio o la recomendación «al objeto de que le den forma de ley o adopten otras medidas» (artículo 19 de la Constitución de la OIT) y enviar una memoria al respecto. También deben, a petición del Consejo de Administración de la OIT, informar sobre el estado de su legislación y su práctica en los ámbitos abarcados por uno o varios instrumentos.

Estas medidas de promoción son válidas para el conjunto de las normas internacionales del trabajo. Más adelante veremos las soluciones originales a que condujo la preocupación por estimular especialmente la aplicación de los principios de la libertad sindical.

Progresivamente han ido apareciendo otros métodos destinados a incorporar las normas de la OIT a las legislaciones y las prácticas nacionales. Por ejemplo, se han enviado misiones encargadas, en circunstancias específicas, de evaluar la situación en lo tocante a ciertos instrumentos en determinado país; el objeto de varias de estas misiones – por ejemplo, las que hace muy poco examinaron la situación sindical y las relaciones de trabajo en países europeos³ – fue la libertad sindical. Seminarios regionales o nacionales que organiza la OIT o reciben su ayuda abordan a menudo el derecho nacional e internacional del trabajo. Las conferencias regionales y otros órganos de la Organización han ayudado a difundir las normas de la OIT y formulado llamamientos en pro de la ratificación de ciertos convenios. Funcionarios de la OIT, en particular los consejeros regionales sobre las normas internacionales del trabajo, han adoptado la costumbre de discutir los problemas no sólo con las autoridades gubernamentales, sino también con los representantes de las organizaciones de empleadores y de los sindicatos, y de ayudarlos, llegado el caso, a superar las dificultades que hayan encontrado; además, vienen a Ginebra, cada vez en mayor número, funcionarios nacionales para seguir cursos de formación. Se han publicado manuales que tratan de estos temas.

El otro aspecto de la actividad de la OIT en este ámbito concierne al control de la aplicación de los convenios. Al ratificarlos, los Estados se comprometen a respetarlos. La Constitución de la Organización los obliga además a demostrar que lo hacen: deben enviar memorias, sea periódicamente o en respuesta a quejas, acerca de la manera en que aplican, en el derecho y en la práctica, el instrumento ratificado. Sobre estas bases se ha construido poco a poco un sistema de control muy completo cuyos elementos se complementan entre sí. Algunos de los procedimientos permiten un examen periódico de la aplicación de las normas de la OIT; otros se fundan en la presentación de quejas y pueden ser, bien de carácter general – es decir,

válidos para el conjunto de estas normas –, bien específicos de determinados instrumentos, en particular de aquellos que tratan de la libertad sindical.

Todos estos procedimientos han tenido una influencia importante en la aplicación de las normas internacionales, particularmente en el ámbito que nos ocupa⁴. Analizaremos no obstante con más detalle los métodos de protección específicos de la libertad sindical, puesto que constituyen sin duda uno de los aspectos más avanzados de la acción de la OIT.

Procedimientos de control

A. Procedimientos generales

La manera en que se controla regularmente la aplicación del conjunto de las normas internacionales del trabajo (incluidas, por consiguiente, las que versan sobre el derecho a afiliarse a organizaciones profesionales) es bien conocida⁵. Recordemos brevemente que, tras ratificar un convenio, todo Estado debe enviar periódicamente una memoria sobre la forma en que aplica las reglas que contiene. Debe poner la memoria en conocimiento de las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores del país, las cuales pueden dirigir a la OIT – lo que hacen cada vez con mayor frecuencia – toda observación crítica que estimen conveniente. Una comisión de expertos independientes examina estas memorias y observaciones, así como las demás informaciones de que dispone. Si surgen dificultades en la aplicación de un convenio, la comisión formula comentarios y los envía al gobierno interesado, bien directamente, bien, en los casos más importantes, publicándolos en el informe que somete todos los años a la Conferencia Internacional del Trabajo. Esta, en cada reunión, constituye en su seno una comisión encargada especialmente de la aplicación de las normas, en la cual se discuten con un representante del gobierno respectivo las situaciones más graves y la forma de poner fin a las inobservancias constatadas. La comisión presenta su informe a la Conferencia en sesión plenaria, donde todavía es posible debatir un caso.

Estos órganos no son tribunales ni sus decisiones tienen carácter ejecutorio, pero sus observaciones y debates ejercen una gran influencia⁶, porque las personalidades elegidas como expertos gozan de prestigio; porque se menciona a los Estados de que se trata y, si los problemas son graves, se les pide que se expliquen públicamente ante un foro internacional; porque, además, las críticas formuladas se publican y pueden ser leídas por todos, lo que no agrada a ningún gobierno y lo inclina a obrar en el sentido deseado.

El análisis de las reclamaciones y las quejas⁷ contra un Estado por violación de un convenio ratificado constituye otra forma de control válida para el conjunto de los convenios. Evidentemente, reviste un carácter aleatorio, pues depende del contenido de las alegaciones formuladas, e incluso del hecho de que se recurra a estos medios de acción. En efecto, estos procedimientos no siempre han sido utilizados; hoy en día lo son más, sobre

todo en lo que atañe a la libertad sindical⁸. Cuando una organización de trabajadores o de empleadores presenta una reclamación admisible, el Consejo de Administración de la OIT constituye en su seno un comité tripartito – es decir, en el cual están representados por igual número de miembros los grupos gubernamental, de los empleadores y de los trabajadores – para examinarla. El Comité invita al gobierno a que responda a los alegatos e informa al Consejo, el cual, si no se siente satisfecho, hace públicas la reclamación y la respuesta a ésta. También puede someter el caso a la comisión de encuesta prevista por la Constitución de la OIT. A esta comisión, compuesta de personalidades eminentes escogidas por su independencia de criterio, el Consejo puede encargarle asimismo que se ocupe de un asunto a raíz de una queja presentada por un delegado a la Conferencia o por otro Estado que haya ratificado el instrumento en cuestión.

El recurso a la comisión de encuesta sigue siendo excepcional, aunque las disposiciones constitucionales que lo prevén han sido invocadas más frecuentemente en estos últimos años, sobre todo en lo que respecta a la libertad sindical. Citemos, para limitarnos a ejemplos recientes, el caso relativo al empleo de trabajadores de Haití en las plantaciones de caña de azúcar de la República Dominicana y a la observancia por estos dos países, entre otros, de los Convenios núms. 87 y 98. Citemos también el caso relativo al respeto por Polonia de estos dos instrumentos. La comisión de encuesta determina los hechos, pero hay que subrayar que no se limita sólo a eso: también intenta encontrar a los problemas planteados una solución que sea conforme a las normas internacionales del trabajo y pueda convenir al país. Su informe se publica y se envía al Consejo de Administración; se pide al gobierno que indique si acepta las recomendaciones en él contenidas y, en caso negativo, si desea someter el informe a la Corte Internacional de Justicia, que entonces decide en última instancia.

Observemos que también en este caso los procedimientos implican, además de un posible recurso a la Corte, la intervención simultánea de órganos representativos tripartitos y de un órgano independiente. Y nuevamente la discusión internacional y la publicación del informe no pueden sino incitar al gobierno interesado a garantizar el pleno respeto de los convenios. Más aún: el carácter obligatorio de estas recomendaciones se ve reforzado por los términos del artículo 33 de la Constitución de la OIT: si el gobierno no da cumplimiento, dentro de un plazo prescrito, a las recomendaciones, el Consejo de Administración puede proponer a la Conferencia la medida que estime conveniente para lograr su observancia. Así, se ha sugerido trasladar la oficina de la OIT, si existe, fuera del país, negarse a organizar en él reuniones de la OIT, e incluso suprimir total o parcialmente la ayuda técnica que la Organización le aporta. No obstante, ésta ha preferido en todos los casos proseguir el diálogo más bien que adoptar sanciones. En general, ha conseguido, si bien en grado diverso, persuadir a los gobiernos a adoptar las disposiciones legislativas o administrativas recomendadas. Además, estos Estados han sido invitados – y ello es un ejemplo, entre otros, de cómo se

complementan los procedimientos – a enviar periódicamente memorias sobre el curso dado a estas recomendaciones, para que la Comisión de Expertos y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia las examinen. En diversas ocasiones se han enviado misiones llamadas de «contactos directos» (volveremos sobre estos términos) para analizar sobre el terreno el curso dado a las recomendaciones.

B. El procedimiento de queja por violación de la libertad sindical

La protección acrecentada de la libertad sindical por medio de mecanismos en los que, según se ha dicho⁹, «se ha llevado hasta el extremo el arte de lo posible, e incluso se ha hecho retroceder la frontera de lo imposible», se basa en la convicción de que las asociaciones de empleadores y de trabajadores libres y dinámicas constituyen un elemento esencial de una evolución y un progreso constantes. El que esas asociaciones se constituyan y obren libremente reviste asimismo una importancia muy particular para el funcionamiento de una organización como la OIT, compuesta no sólo de representantes gubernamentales, sino también de los de las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores.

Así pues, la OIT ha establecido, tras haber concluido en 1950 un acuerdo con las Naciones Unidas, un procedimiento en el que intervienen esencialmente tres instancias: el Comité de Libertad Sindical, órgano tripartito designado por el Consejo de Administración, examina cada uno de los casos (unos 1 300 hasta la fecha) y presenta sus informes al Consejo; si se trata de asuntos excepcionales (ha habido en total cinco hasta la fecha), éste remite el caso a una comisión de investigación y de conciliación, integrada por personalidades independientes, cuya misión es investigar los hechos alegados y examinar de nuevo con el gobierno las posibilidades de superar las dificultades surgidas, y presentar su informe al Consejo de Administración. También en este caso los mecanismos comportan órganos tripartitos que comprenden delegados gubernamentales, de los empleadores y de los trabajadores y otro organismo independiente de las partes, y después de debatir en un foro internacional los informes publicados, se pide al gobierno, si ha lugar, que modifique su legislación o su práctica.

El procedimiento seguido tiene de innovador que no requiere que el Estado de que se trate haya ratificado tal o cual convenio en materia de libertad sindical¹⁰. Ni siquiera exige el consentimiento del Estado, salvo para establecer una comisión de investigación y de conciliación¹¹.

El Comité de Libertad Sindical comprende nueve miembros procedentes, en igual número, del grupo gubernamental, del grupo de los empleadores y del grupo de los trabajadores del Consejo de Administración; además, ahora su presidente es independiente de estos grupos. El Comité se reúne tres veces al año.

Las condiciones fijadas para que el Comité admita y examine las quejas contra los gobiernos se orientan a evitar todo formalismo excesivo. Así, para

presentar alegatos basta un telegrama, e incluso una tarjeta postal. No obstante, se prevén ciertas garantías. No es posible aceptar cualquier protesta, pues la credibilidad del procedimiento disminuiría y el volumen de trabajo del Comité, ya considerable, aumentaría. Para ser admisibles, las quejas deben provenir de un Estado (posibilidad hasta ahora puramente teórica), de una asociación de empleadores (los casos son raros), o de un sindicato (como ocurre casi siempre). Debe tratarse de una auténtica organización de trabajadores – y no de una agrupación efímera, como un comité de huelga – que, por ser un sindicato nacional¹², tenga un interés directo que defender; de una federación sindical internacional, si el problema afecta a una de sus organizaciones afiliadas; o de una de las grandes confederaciones profesionales cuya condición de interesada se presume por el hecho de que goza de estatuto consultivo ante la OIT.

También era necesario establecer garantías en favor del «acusado», del gobierno denunciado por violaciones de los derechos sindicales, que por ello siempre tiene la posibilidad, en el intercambio de comunicaciones entre las partes, de replicar en último lugar. Recibe, para responder a ellos, los alegatos, como también las informaciones complementarias que el querellante envíe. Sus propios comentarios no se transmiten, por lo general, al querellante; si, no obstante, el Comité decide hacerlo, las nuevas observaciones de aquél se envían al gobierno. El Comité también procura proteger a los gobiernos de acusaciones infundadas, y ha rechazado alegatos por no estar basados en pruebas suficientes.

Más generalmente, conviene que los métodos de trabajo del Comité inspiren confianza a los Estados. Estos deben comprender que en fin de cuentas les interesa responder a las acusaciones formuladas contra ellos, refutar los alegatos infundados y poner de relieve lo exagerado de algunos otros, así como explicar los obstáculos que se oponen a la aplicación de los principios de la libertad sindical. Su colaboración en el examen de un caso – y, más adelante, en el curso a dar a las posibles recomendaciones – garantiza que la situación a la que hacen frente se tomará debidamente en consideración y que el procedimiento culminará satisfactoriamente. La manera en que éste funciona desde hace más de treinta años demuestra que este espíritu de colaboración ha prevalecido en la inmensa mayoría de los casos.

El Comité dispone, por lo demás, de diversos medios para persuadir a un gobierno a aceptar el diálogo: llamamientos, más o menos insistentes, que dirige al gobierno, o incluso al jefe del Estado, a través de su informe – y por tanto de manera pública –, contactos del presidente del Comité con los delegados del gobierno a la Conferencia Internacional del Trabajo y contactos establecidos por mediación de las oficinas exteriores de la OIT. Si fracasan tales tentativas, el Comité puede examinar un caso «en rebeldía», es decir, en ausencia de la respuesta esperada; también puede dar una publicidad especial a los alegatos presentados, a las recomendaciones formuladas y a la actitud negativa del gobierno.

Por otra parte, cuando los alegatos son muy graves, el Director General de la OIT puede designar, desde la recepción de la queja, a un representante para que establezca contactos previos sobre el terreno, obtenga informaciones preliminares y subraye la importancia de una colaboración plena en todas las etapas del procedimiento.

También es necesario que el Comité esté en condiciones de decidir fundándose en elementos suficientes. Por ello puede invitar a los querellantes o al gobierno a enviar informaciones complementarias. Más aún, si en principio el procedimiento es por escrito y el Comité decide sobre la base de documentos, se han ideado otras fórmulas para obtener informaciones más detalladas y precisas. Por ejemplo, se ha invitado a los gobiernos interesados a recibir misiones llamadas de «contactos directos», método que también se utiliza ampliamente en el examen periódico de la aplicación de los convenios ratificados. Si la respuesta es positiva, se envía a un representante de la OIT, que puede ser o no ser un funcionario de la Oficina, para determinar los hechos y buscar una solución. Estas misiones no son en absoluto una especie de encuesta internacional; al contrario, permiten al representante, elegido por su imparcialidad y su objetividad, establecer el diálogo con las partes interesadas, discutir de manera menos formal los problemas que se presentan, aclarar la situación y establecer un ambiente propicio a la búsqueda de soluciones¹³.

El Comité ha decidido igualmente, aunque con menos frecuencia, oír a ambas partes o a una de ellas con el fin de obtener datos más completos sobre un caso, y también examinar soluciones posibles o intentar una conciliación sobre la base de los principios de la libertad sindical.

En efecto, como el Comité ha recordado recientemente¹⁴, su misión no consiste en condenar a un país, pues carece de la competencia para hacerlo y sus conclusiones no tienen carácter ejecutorio. Formula recomendaciones que, una vez aprobadas por el Consejo de Administración, se transmiten al gobierno para permitirle poner término a una situación de conflicto inspirándose en las normas de la OIT en la materia. Todo el procedimiento tiende a este fin, pero cuanto más complejos o graves son los problemas, más perfeccionados son los medios ideados para impulsar este diálogo constructivo y encontrar soluciones conformes a los convenios. Acabamos de citar las misiones de contactos directos y la audición de las partes. También la cooperación técnica ha permitido más de una vez resolver dificultades de aplicación de determinados instrumentos, por no hablar de las misiones llevadas a cabo por altos funcionarios de la Oficina y de los contactos menos formales establecidos por éstos. También hemos mencionado la misión de conciliación, junto a la de investigación, de la comisión a la que se remite el asunto en casos excepcionales.

No obstante, el Comité de Libertad Sindical ejerce igualmente presión para que se acepten sus recomendaciones, ya sean provisionales (cuando, por ejemplo, pide que se adopten medidas urgentes) o definitivas. Lo hace divulgando los hechos, pues sus conclusiones se publican – primero como

documento del Consejo de Administración y después en el *Boletín Oficial* de la OIT – y se discuten, públicamente, en el seno de la asamblea internacional que es el Consejo de Administración. Asimismo, este último, al aprobar las recomendaciones, puede adoptar las demás medidas que ya hemos mencionado a propósito de los procedimientos generales de quejas.

Destaquemos además que la mera posibilidad de que se formule una queja, o su presentación, ha incitado a veces a las partes a solucionar sus diferencias para evitar que se sometieran a una instancia internacional o a llegar, una vez presentada la queja, a un acuerdo antes de que el procedimiento incoado se agotara¹⁵.

Por último, el Comité invita con frecuencia al gobierno a que lo mantenga informado del curso dado a las recomendaciones o bien – y ello constituye otro ejemplo más de cómo se complementan los procedimientos – pide a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones que siga la evolución de la situación en los países que han ratificado los convenios en cuestión.

Principios aplicados

Los diversos órganos que acabamos de mencionar basan sus recomendaciones en las normas de los convenios de la OIT que atañen a la libertad sindical. Pero dichos instrumentos no pueden dar una respuesta inmediata a todos los problemas que surgen cuando, en conformidad con su mandato, la Comisión de Expertos o la Comisión de la Conferencia verifican el respeto de las disposiciones contenidas en aquéllos o cuando el Comité de Libertad Sindical examina las quejas que se le someten. Por esta razón, los órganos de control han debido formular, en base a dichas normas, principios más precisos sobre cuestiones concretas. Cuando más tarde se han presentado situaciones análogas, naturalmente han invocado los precedentes; así se ha constituido progresivamente un cuerpo de principios, un verdadero código de conducta, en el que se pide a los Estados que se inspiren para aplicar en la legislación y en la práctica las normas en materia de libertad sindical.

No carece de interés describir someramente estos principios¹⁶, cuya importancia en la aplicación de los derechos sindicales hay que destacar.

Libertad de constituir organizaciones de trabajadores y de empleadores y de afiliarse a ellas

Estas libertades, consagradas por el artículo 2 del Convenio núm. 87, al parecer raramente se deniegan. Sin embargo, es frecuente que sean objeto de restricciones, sobre todo en detrimento de los trabajadores rurales y de los funcionarios. Ello explica que recientemente se hayan adoptado un convenio y una recomendación que tratan de las organizaciones de trabajadores rurales y de su función en el desarrollo económico y social, así como un convenio y una recomendación sobre la protección del derecho de sindica-

ción y los procedimientos de determinación de las condiciones de trabajo en la administración pública².

Los trabajadores deberían poder elegir libremente su sindicato, lo que no siempre es el caso. Las limitaciones que se imponen al respecto pueden ser más o menos sutiles. Pueden, por ejemplo, revestir la forma de presiones indirectas para que los trabajadores no se afilien a determinada organización sindical (declaraciones de las autoridades contra una confederación, discriminación en materia de locales o de subvenciones, etc.), o de las condiciones a observar para crear un sindicato (número mínimo de afiliados, estructura y composición, etc.). Si bien los órganos de control han admitido determinadas exigencias de índole formal, han destacado que éstas no deben ser de tal naturaleza que obstaculicen la constitución de un sindicato.

Se ha planteado la cuestión de si la distinción establecida en numerosos países entre los sindicatos según su grado de representatividad no es criticable. Los órganos de control respondieron negativamente, tanto más cuanto que tal concepto figura en la Constitución de la OIT con relación a la designación de los representantes de los empleadores y de los trabajadores. Pero agregaron que es conveniente, con el fin de evitar abusos, verificar que los criterios escogidos para determinar esta representatividad sean objetivos, preestablecidos y concluyentes (en particular el número de afiliados) y si la prioridad o exclusividad acordada a determinadas organizaciones profesionales en materia de representación no supone el riesgo de limitar substancialmente la actividad de los sindicatos minoritarios y de influir así en la elección por los trabajadores de una organización. Las ventajas reservadas a determinados sindicatos no deberían ir más allá de cierta prelación en la representación – especialmente a efectos de las negociaciones colectivas –, en las consultas del gobierno o en la designación de delegados ante determinados organismos.

En casos de quejas relativas al monopolio sindical en ciertos países, el Comité de Libertad Sindical declaró que apreciaba plenamente el deseo de un gobierno de promover un movimiento sindical fuerte y de evitar los inconvenientes de una multiplicidad injustificada de pequeños sindicatos que compiten entre sí y cuya debilidad puede poner en peligro su independencia. Añadió, empero, que en tales casos los gobiernos deberían estimular a los sindicatos a agruparse voluntariamente en organizaciones fuertes y unidas, y no imponerles por ley una unificación que privaría a los trabajadores de ejercer libremente su derecho de asociación y sería por tanto contraria a las normas contenidas en los convenios sobre libertad sindical.

Por último, el principio de la libre constitución de organizaciones de trabajadores y de empleadores implica la ausencia de toda forma directa o indirecta de autorización previa de tal constitución. Aun cuando ha sido más bien raro que un sindicato se quejara de tener que obtener expresamente el acuerdo de las autoridades, ciertas condiciones previstas por la ley o por un reglamento desembocaban en situaciones análogas. Tomemos el caso de una organización de trabajadores cuyo funcionamiento dependía de que la

administración, a su discreción, aprobara sus estatutos o le concediera personalidad jurídica (artículo 7 del Convenio núm. 87); en ocasiones existía también la obligación de registrarse, en las mismas condiciones, en un organismo público (a veces tal registro, aunque optativo, entrañaba ventajas tales que toda organización que quisiera ejercer normalmente sus actividades debía cumplir con esta formalidad). Pues bien, en cada caso los órganos de control examinaron si las disposiciones legales o administrativas equivalían a exigir el consentimiento de las autoridades públicas.

Derecho de constituir federaciones y confederaciones y de afiliarse a organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores

La formación dentro de un país de federaciones o de confederaciones de trabajadores y de empleadores (artículo 5 del Convenio núm. 87) ha planteado pocos problemas específicos; éstos suelen ser los mismos a que se enfrentan las organizaciones de base. En cambio, la afiliación a las grandes confederaciones internacionales ha suscitado reparos de más de un gobierno, llegando algunos a prohibirla. Otros, más numerosos, han hecho difíciles, si no imposibles, las relaciones entre esas confederaciones y sus afiliados nacionales, por ejemplo, prohibiendo a un delegado nacional asistir a la reunión de un sindicato internacional o no dejando entrar en el país al representante de éste, prohibiendo que el sindicato internacional organice reuniones en el país o ayude financieramente a la federación nacional, y restringiendo el intercambio de publicaciones.

Protección contra la suspensión o la disolución por vía administrativa

Los sindicatos y las asociaciones patronales, como sus afiliados, no gozan de impunidad y son pasibles de sanciones en caso de delito. Pero, por su parte, las autoridades públicas no deben recurrir a la amenaza o a sus poderes para impedir las actividades sindicales. Los abusos de una u otra parte son posibles, y los órganos de control han estimado que, con objeto de ofrecer todas las garantías necesarias, medidas tan graves como la suspensión o la disolución de organizaciones de trabajadores o de empleadores deben adoptarse sólo por vía judicial (artículo 4 del Convenio núm. 87). Además, como veremos, de manera general han hecho hincapié en que es función de los tribunales proteger los derechos de las asociaciones de empleadores y de los sindicatos.

Por otra parte, la suspensión o disolución de estas organizaciones afecta a la representación profesional de los trabajadores o de los empleadores, y el Comité de Libertad Sindical ha subrayado que no deben adoptarse tales sanciones sino como último recurso, tras haber agotado otros medios menos radicales en el trato de la organización como tal; además, la responsabilidad

penal en que pudieran haber incurrido los sindicalistas por haber cometido actos reprobables no debería en ningún caso entrañar medidas que priven a los sindicatos mismos o al conjunto de sus dirigentes de sus posibilidades de actuar.

Libre funcionamiento de las organizaciones de trabajadores y de empleadores

Evidentemente, la gravedad de las situaciones examinadas varía mucho. Entre los casos más serios se encuentran aquellos en que un gobierno prohíbe la actividad de un sindicato o de todos ellos, lo que equivale a prohibir su existencia. También en ocasiones las autoridades han colocado bajo su tutela a una o varias organizaciones sindicales (destituyendo a dirigentes elegidos, nombrando a un administrador provisional, e incluso bloqueando los fondos sindicales y ocupando los locales). No obstante, en la mayor parte de los casos los problemas planteados son más limitados, y han hecho que los órganos de control precisaran, fundándose en el artículo 3 del Convenio núm. 87, las garantías básicas indispensables para el ejercicio normal de las actividades sindicales.

Una organización sindical tiene el derecho de elegir libremente a sus dirigentes, esto es, de hacerlo sin presiones y sin la aprobación de los poderes públicos; si la ley fija las condiciones de elegibilidad, éstas deben ser razonables. Llegado el caso, son los afiliados, o bien los tribunales, los encargados de destituir a un dirigente, pero no las autoridades administrativas.

Estas últimas tampoco deben controlar la actividad de los sindicatos. Aludiendo a un caso ya antiguo, es evidente que la presencia de un funcionario en las reuniones sindicales, con la posibilidad de que tomara nota de los debates o participara en ellos, debía ser considerada inaceptable. Por otra parte, de buen número de casos se desprende que dirigentes sindicales han sido objeto de medidas que obstaculizaban el ejercicio de su mandato, comenzando – sobre ello volveremos – por su detención.

La actividad de las organizaciones sindicales no se limita al estricto ámbito laboral, puesto que la elección de una política general, sobre todo en los dominios económico y social, afecta directamente a la condición de los asalariados, y los órganos de control de la OIT han señalado que no se podía prohibir a los sindicatos toda actividad política. En cambio, siempre han estimado que las disposiciones que vinculan a los sindicatos estrechamente con un partido político no son compatibles con los principios de la libertad sindical.

Los sindicatos también poseen, en virtud del Convenio núm. 87, el derecho de elaborar sus estatutos y reglamentos y de organizar su funcionamiento interno (celebración de asambleas y otras reuniones, modalidades de votación, control de sus finanzas, etc.). Si bien es concebible que un Estado legisle en este ámbito para dar a los afiliados un mínimo de garantías, los

órganos de control han manifestado que conviene mantenerse dentro de lo razonable y respetar el principio fundamental consistente en dejar que sean las organizaciones profesionales las que zanden estas cuestiones.

Numerosas quejas han tenido relación con diversos aspectos de la protección de los bienes sindicales y los límites inevitables de esta protección en caso de irregularidades: financiamiento de los sindicatos (en particular, fijación de las cotizaciones), control de la gestión financiera, embargo, bloqueo y confiscación de los fondos, ocupación y registro de locales, etc. Escuetamente, el Comité de Libertad Sindical ha vuelto a estimar que, en caso de necesidad de algún control – pues, hay que repetirlo, los sindicatos no gozan de ninguna inmunidad en la materia –, éste debía hacerse por vía judicial.

En determinados casos se trataba menos de decidir si el gobierno había actuado de acuerdo con los principios consagrados que de encontrar una solución aceptable para cada una de las partes a problemas particularmente complejos y delicados (una solución conforme, por supuesto, a los convenios sobre libertad sindical). En estos casos se reveló con más claridad aún la función conciliadora del Comité. Así, en la España de hoy, la devolución de los bienes de la antigua organización corporativa constituye sin ninguna duda un asunto espinoso en las relaciones de trabajo. Habiéndose recurrido al Comité, éste subrayó la importancia de que se consulte a las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores para fijar un destino definitivo a los bienes acumulados por la antigua organización oficial, añadiendo que la solución debía ajustarse al principio de que estos bienes se dediquen a la finalidad a que estaban destinados y no ser función del importe de las contribuciones aportadas respectivamente por los empleadores y los trabajadores a la institución desaparecida. El Gobierno y los representantes de las organizaciones profesionales afectadas deberían negociar la devolución de los bienes confiscados a las organizaciones de trabajadores y a ciertas asociaciones de empleadores al acabar la guerra civil, con el fin de lograr rápidamente un acuerdo aceptable para los interesados.

Promoción de la negociación colectiva

Los derechos y garantías que acabamos de mencionar constituyen otras tantas condiciones indispensables para permitir que las organizaciones profesionales cumplan su función de promoción y defensa de los intereses de sus afiliados. La negociación colectiva constituye un medio fundamental de conseguir este objetivo.

El Convenio núm. 98 pide a los Estados que estimulen la negociación voluntaria de convenios colectivos del trabajo y adopten, de ser necesario, las medidas apropiadas para ello (como la creación de comisiones paritarias); lo complementan el Convenio núm. 154 y la Recomendación núm. 163, que tratan del fomento de la negociación colectiva. Además, el Convenio núm. 151, que versa sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, se

refiere a las medidas a adoptar «para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones» (artículo 7).

En varios casos, el Comité de Libertad Sindical ha insistido en que los empleadores reconozcan el derecho a negociar de las organizaciones representativas de los trabajadores que emplean.

Otros casos, sobre todo últimamente, se han referido a limitaciones impuestas a las negociaciones sobre salarios como parte de una política de ingresos estricta, pues algunos gobiernos han estimado que la situación del momento exigía medidas de estabilización, y durante períodos más o menos largos han impedido que las partes en la negociación fijaran libremente los salarios. El Comité ha subrayado la importancia de la autonomía de dichas partes, pero no se ha limitado a constatar, cuando procedía, divergencias entre determinada política y las normas de la OIT en la materia. Primeramente ha indicado dentro de qué límites se podía tolerar la intervención autoritaria del Estado en la fijación de los salarios¹⁷: estas restricciones debían ser excepcionales, limitarse a lo indispensable y no sobrepasar un tiempo razonable, e ir además acompañadas de garantías de protección del nivel de vida de los trabajadores. Pero no se ha contentado con ello y ha sugerido, a más largo plazo, una política de consenso en materia de ingresos, mencionando medidas encaminadas a incitar a las partes negociadoras a tener en cuenta voluntariamente en las discusiones la política económica y social del gobierno y la salvaguardia del interés general. Ha indicado que es necesario, en primer lugar, que los objetivos reconocidos como de interés general se fijen tras amplias consultas entre los poderes públicos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores, en conformidad con los principios enunciados en la Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 (núm. 113). En efecto, si se desea que empleadores y trabajadores tengan más en cuenta el interés general, es indispensable, según el Comité, que sus organizaciones participen estrechamente en la definición de lo que se considera interés general. Ha subrayado, no obstante, que las partes deberían seguir siendo dueñas de su decisión final; por lo demás, su adhesión y participación son determinantes para la eficacia de tales políticas.

Derecho de huelga

Como es sabido, los convenios de la OIT no abordan el tema de la huelga de manera explícita, pero en muchas ocasiones los órganos de control han tenido ocasión de pronunciarse sobre este punto y de formular así un cuerpo de principios. El Comité de Libertad Sindical ha observado que el Convenio núm. 87 reconoce a los sindicatos, organizaciones de trabajadores

que tienen por objeto fomentar y defender los intereses de éstos (artículo 10), el derecho de formular su programa de acción y de organizar sus actividades (artículo 3), del que derivan, entre otros, el derecho de negociar con los empleadores, y también el de expresar su parecer sobre cuestiones económicas y sociales que afectan a los intereses profesionales de sus afiliados. Partiendo de este derecho reconocido a los sindicatos, el Comité ha considerado que el derecho de huelga es también un medio legítimo, e incluso esencial, de que disponen los trabajadores para promover y defender sus intereses profesionales.

Sin embargo, una vez reconocido este derecho, el Comité, en numerosos casos concretos, ha ido indicando sus límites: ha admitido que puede limitarse su ejercicio por razones de seguridad en las empresas, por una parte, y durante el desarrollo de los procedimientos de conciliación y de arbitraje voluntarios o durante el período de validez de un convenio colectivo, por otra; también ha admitido la prohibición de las huelgas puramente políticas y la suspensión del derecho de huelga en una crisis nacional grave, por ejemplo, una crisis económica. En algunos casos ha sugerido que, en vez de prohibir la huelga, se garantizara un servicio mínimo en el lugar de trabajo. Por último, ha aceptado la prohibición de la huelga en la administración pública y los servicios esenciales (en sentido estricto), pero a condición de compensar a los trabajadores con otras garantías, bajo la forma de procedimientos de conciliación y de arbitraje imparciales y rápidos y con participación de los interesados; los laudos arbitrales deberían tener siempre carácter obligatorio y ser ejecutados con rapidez.

Lucha contra las prácticas antisindicales

Cuando un empleador se niega a contratar a un trabajador sindicado o lo traslada, lo pasa a un puesto inferior o lo despide, evidentemente ello no constituye en sí una práctica discriminatoria. Pasaría a serlo si el empleador obrara así debido a la afiliación o a las actividades sindicales del trabajador, esto es, con un motivo antisindical.

Los Convenios núm. 98 (artículo 1) y núm. 151 (artículo 4) disponen al respecto que los trabajadores deben gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación en materia de empleo (véanse también el artículo 1 del Convenio núm. 135 y el artículo 5 del Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158)).

Los casos examinados por el Comité han confirmado que los dirigentes sindicales sufren más represalias que los otros trabajadores; lo mismo puede decirse de los huelguistas y de los fundadores de una organización de trabajadores.

En un número apreciable de casos se encontró una solución satisfactoria para las partes; en particular, buen número de sindicalistas despedidos fueron readmitidos. Pero una de las principales dificultades en la materia estriba en demostrar – a las autoridades nacionales o a los organismos

internacionales – el carácter antisindical de los despidos u otras decisiones de la dirección de la empresa. Es verdad que el problema de la prueba no se plantea sólo en esta esfera, y el Comité de Libertad Sindical ha recibido con frecuencia, por ejemplo, informaciones contradictorias de los querellantes y del gobierno. No obstante, aquí es particularmente espinoso, puesto que se trata de demostrar una intención – la de violar la libertad sindical en el empleo – y no un acto. Por ello, el Comité, al citar, por ejemplo, la Recomendación núm. 143 (véase también el artículo 9 del Convenio núm. 158), ha sugerido, entre las medidas apropiadas para servir de garantía contra tales prácticas, la inversión de la carga de la prueba, es decir, que se obligue al empleador a demostrar que la medida que adoptó se justificaba realmente.

Por el contrario, en muy pocos casos se ha planteado la protección de las organizaciones sindicales contra la injerencia de empleadores o de sus asociaciones; por ejemplo, la creación de un sindicato controlado por la empresa (véanse el artículo 2 del Convenio núm. 98 y el artículo 5 del Convenio núm. 151).

Los métodos adoptados para luchar contra estas prácticas son diversos y dependen, en cada Estado, del entorno histórico, social y jurídico en que se ha desarrollado el sindicalismo, de la influencia de las organizaciones de trabajadores, de la experiencia de sus dirigentes, de la función respectiva de la legislación y de los convenios colectivos en el sistema jurídico en cuestión, así como de otros factores. Esencialmente, los órganos de control verifican si los trabajadores disfrutaban de hecho de una protección apropiada.

Además, se han sometido al Comité de Libertad Sindical quejas relativas a la desventaja en que al parecer se encontraban los trabajadores no sindicados, o los afiliados a determinado sindicato y no a tal otro, lo cual, se alegaba, era consecuencia de acuerdos o de prácticas de seguridad sindical (en virtud de los cuales se limita el empleo en determinadas profesiones o se otorgan otros beneficios a los afiliados a determinado sindicato). Para negarse a examinar estos alegatos, los órganos de control se han basado en los debates que precedieron a la adopción de los Convenios núms. 87 y 98, y de los cuales se deduce que estos instrumentos de ningún modo deben interpretarse en el sentido de que autorizan o prohíben estas cláusulas y prácticas, y que tales cuestiones se rigen por la normativa y las prácticas nacionales; la situación sería muy distinta y atentaría contra los principios de la libertad sindical si la seguridad sindical no descansara sobre un entendimiento, incluso meramente tácito, entre las partes, sino que estuviera impuesta por la ley.

Libertad sindical y derechos humanos

Además de las dificultades a que en tal o cual aspecto tienen que hacer frente los gobiernos para poner en práctica los principios de la libertad sindical, los órganos de control observaron muy pronto que la libertad

sindical sólo podía desarrollarse dentro de un ambiente general de respeto de las libertades públicas. La Conferencia Internacional del Trabajo lo puso claramente de relieve en 1970 en su resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles.

El disfrute de algunas de estas libertades reviste una importancia muy particular para el ejercicio de los derechos sindicales. Mencionemos en primer lugar las garantías contra las ejecuciones sumarias, los malos tratos y las detenciones arbitrarias; en relación con este último punto, el Comité de Libertad Sindical ha recibido un número impresionante de quejas, habiendo considerado que, si bien los sindicalistas no pueden escudarse en ningún tipo de inmunidad contra posibles procesos, deben ser juzgados rápidamente, siguiéndose procedimientos judiciales regulares, y no debería intentarse nada contra los sindicalistas por sus actividades sindicales normales.

Hagamos también mención de la inviolabilidad de los locales sindicales (con excepción de las indagaciones, pero sólo en los casos que autorice la ley y con una orden judicial), del secreto de la correspondencia y las conversaciones de índole sindical, de la libertad de circulación y del derecho de reunión (pública y privada)¹⁸. A este respecto se plantean problemas especiales en las plantaciones, en los casos en que los trabajadores viven en las tierras y habitan en casas propiedad del empleador; el Comité ha insistido en que los dirigentes sindicales deben tener acceso a ellas, a pesar de ser de propiedad privada, y que los trabajadores deben poder celebrar reuniones en las plantaciones.

Por último, ¿es menester realmente mencionar la libertad de expresión, la libertad de prensa sindical y la libertad de palabra?

Observaciones finales

Ya hemos dicho que las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical, como las de los demás órganos de control de la OIT, carecen de fuerza ejecutoria. Sin embargo, la Organización puede prevalecerse de logros indudables en la aplicación de las normas internacionales del trabajo, en particular en materia de derechos sindicales. Es cierto que casi a diario se registran violaciones de estos derechos, y también que a veces se producen situaciones para las que no parece existir ningún remedio ni ninguna solución de validez general. No obstante, incluso en estos casos se registran progresos, quizá parciales, pero muy reales. Y estos casos no deben ocultar todos aquellos en que sindicalistas y dirigentes empleadores detenidos sumariamente fueron liberados (o juzgados en condiciones dignas si se les acusaba de actividades no sindicales), en que fueron reintegrados en su puesto trabajadores despedidos en represalia, en que fue modificada una legislación poco compatible con los convenios sobre libertad sindical, o – y esto es más substancial – en que se restableció el diálogo entre las autoridades gubernamentales y estos protagonistas esenciales de la vida pública que son las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

La Organización debe estos éxitos a un sistema de control ideado gracias a una madura reflexión, meticulosamente y poco a poco. Hemos procurado aquí poner de relieve algunos de sus rasgos sobresalientes. En él se observa un equilibrio entre los órganos técnicos, cuyos miembros son elegidos en base a su independencia y a sus elevadas calificaciones personales, y los organismos representativos, de los que forman parte delegados gubernamentales, de los empleadores y de los trabajadores (nadie discute que la participación de estos dos últimos grupos ha marcado profundamente los procedimientos y ha acentuado su eficacia). Después, hemos hecho referencia a la preocupación de los órganos de control por realizar, a la luz de las normas de la OIT y de manera objetiva y técnicamente irreprochable, el análisis de cada situación y de formular comentarios que constituyan una llamada al diálogo y a la cooperación más bien que una crítica o una condena. Por último, nos hemos referido a la acción conjunta de la diplomacia y de sanciones al menos morales: por una parte, se entablan contactos con el gobierno y las organizaciones profesionales del país y se emprende una labor conciliadora para encontrar una solución aceptable y ajustada a las normas internacionales del trabajo; por otra, la publicidad que se da a los informes de los órganos de control y a su discusión en el seno de reuniones internacionales – por no hablar de las demás medidas que, como hemos visto, pueden adoptarse – impulsa al gobierno a obrar en el sentido deseado.

No hay duda de que queda mucho por hacer para que los derechos de las asociaciones de empleadores y de los sindicatos sean respetados siempre y en todas partes. Pero, ¿no ocurre así con todos los derechos? También hay que volver la vista atrás y contemplar el camino recorrido. Los logros que acabamos de describir hubieran parecido utópicos a comienzos de este siglo. Entre las dos guerras fracasaron intentos de establecer normas internacionales sobre libertad sindical. Hoy existe una protección internacional en este dominio. Los órganos que se encargan de ella persiguen, más allá de los problemas concretos que intentan resolver, el objetivo de permitir que las asociaciones de empleadores y los sindicatos participen libre y realmente en el diálogo social y contribuyan a la solución que cada Estado debe dar a los formidables problemas económicos y sociales que se le plantean hoy y que mañana quizá serán más formidables aún.

Notas

¹ Vocablo que utiliza P. Juvigny: «La protection juridique des droits de l'homme sur le plan international», en *Revue internationale des sciences sociales* (París, UNESCO), vol. XVIII, 1966, pág. 65.

² Citemos también otros instrumentos más recientes que tratan aspectos específicos de la cuestión: Convenio (núm. 135) y Recomendación (núm. 143) sobre los representantes de los trabajadores, 1971; Convenio (núm. 141) y Recomendación (núm. 149) sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975; Convenio (núm. 151) y Recomendación (núm. 159) sobre

las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978; y Convenio (núm. 154) y Recomendación (núm. 163) sobre la negociación colectiva, 1981.

³ OIT: *La situation syndicale et les relations professionnelles en Hongrie; La situation syndicale et les relations professionnelles en Norvège* (Ginebra, 1984).

⁴ Véase al respecto A. J. Pouyat: «Normas y procedimientos de la OIT en materia de libertad sindical: Un balance», en *Revista Internacional del Trabajo*, julio-septiembre de 1982, págs. 325-341.

⁵ Nicolas Valticos: *Derecho internacional del trabajo* (Madrid, Editorial Tecnos, 1977).

⁶ Véanse, en particular, E. A. Landy: *The effectiveness of international supervision. Thirty years of ILO experience* (Londres, Stevens & Sons, 1966), y OIT: *El impacto de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo* (Ginebra, 1977).

⁷ Véanse los artículos 24 a 34 de la Constitución de la OIT. Para un análisis profundo de estos procedimientos, véase K. T. Samson: «Procedural law», en la obra publicada bajo la dirección de B. G. Ramcharan *International law and fact-finding in the field of human rights* (La Haya, Martinus Nijhoff, 1982), págs. 41-63.

⁸ Para estadísticas recientes, véase *Memoria del Director General* a la 70.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1984, pág. 40.

⁹ Nicolas Valticos: «Les méthodes de la protection internationale de la liberté syndicale», en *Recueil des cours, Académie de droit international* (Leyden, A. W. Sijthoff, 1976), 1975, vol. I, pág. 85.

¹⁰ Sobre los fundamentos jurídicos de este mecanismo, véase *ibíd.*, pág. 95.

¹¹ Cuando no están reunidas las condiciones necesarias para establecer una comisión de encuesta.

¹² Las mismas reglas se aplican a las asociaciones de empleadores.

¹³ Véase al respecto Nicolas Valticos: «Une nouvelle forme d'action internationale: les 'contacts directs' de l'OIT en matière d'application de conventions et de liberté syndicale», en *Annuaire français de droit international*, 1981, págs. 477-489.

¹⁴ 234.º informe del Comité de Libertad Sindical, documento GB.226/5/18, sometido a la 226.ª reunión del Consejo de Administración de la OIT.

¹⁵ Véase G. von Potobsky: «La protección de los derechos sindicales: Veinte años de labor del Comité de Libertad Sindical», en *Revista Internacional del Trabajo*, enero de 1972, pág. 81.

¹⁶ Para una presentación sistemática de estos principios, véanse OIT: *La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT* (Ginebra, 1976, segunda edición), e *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Libertad sindical y negociación colectiva: Estudio general, Informe III* (parte 4B) a la 69.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1983.

¹⁷ Para una exposición detallada de esta cuestión, véase Alfred Pankert: «La influencia del Estado en la negociación de los salarios: Límites establecidos por las normas laborales internacionales», en *Revista Internacional del Trabajo*, octubre-diciembre de 1983, págs. 529-541.

¹⁸ Jean-Michel Servais: «Libertad sindical, inviolabilidad de los locales, la correspondencia y las conversaciones de los sindicatos», en *Revista Internacional del Trabajo*, abril-junio de 1980, págs. 189-200.