

Desarrollo de las normas sobre derechos humanos y libertad sindical mediante el control de la OIT

Lee SWEPSTON *

En 1948 se registraron dos acontecimientos notables en el mundo naciente de la legislación internacional de derechos humanos. Cronológicamente, el primero fue la adopción por la OIT del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (núm. 87). El segundo, pocos meses después¹, fue la aprobación por las Naciones Unidas de la Declaración Universal de Derechos Humanos. La estrecha relación existente en aquel momento entre algunos puntos de ambos instrumentos se ha mantenido desde entonces mediante el proceso de control de la OIT.

Por supuesto, la Declaración Universal tiene gran importancia para la labor de la OIT de promoción y defensa de los derechos humanos. Como declaró la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en el informe de su reunión de 1997:

La Declaración Universal [...] es aceptada generalmente como punto de referencia en materia de derechos humanos en todo el mundo y reconocida como fuente de la mayor parte de la normativa llevada a cabo en las Naciones Unidas y en muchas otras organizaciones desde esa fecha. Las normas y actividades cumplidas en la práctica por la OIT en materia de derechos humanos están vinculadas estrechamente a los valores universales establecidos en la Declaración [...]. Las normas de la OIT en materia de derechos humanos, conjuntamente con los instrumentos adoptados en la ONU y en otras organizaciones internacionales, dan aplicación práctica a la expresión general de las aspiraciones humanas formuladas en la Declaración Universal y han traducido en términos vinculantes los principios de ese noble documento².

* Jefe del Servicio de Igualdad y Coordinación de los Derechos Humanos del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo y Derechos Humanos de la OIT. En lo que se refiere al desarrollo de los principios contenidos en el Convenio núm. 87, el presente artículo se basa en la obra de Héctor Bartolomei de la Cruz, Geraldo von Potobsky y Lee Swepston: *The International Labour Organization: The international standards system and basic human rights* (Boulder (Colorado), Westview Press, 1996), en especial el capítulo 21.

¹ Los textos completos del Convenio núm. 87 y de la Declaración Universal de Derechos Humanos figuran en los anexos I y II al presente número de la *Revista Internacional del Trabajo*.

² OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe general y observaciones acerca de ciertos países*, Informe III (Parte 1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 86.ª reunión, 1998, Ginebra, pág. 17, párrafos 56-58. El texto completo de este apartado (párrafos 41 a 60) del Informe de la Comisión de Expertos se reproduce en el anexo III al presente número.

Tiene especial interés para la OIT el hecho de que en el párrafo 4 del artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se proclame que «toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses». Se trata de una manifestación más concreta del derecho enunciado en el artículo 20 de la Declaración Universal «a la libertad de reunión y de asociación pacíficas».

La inclusión de ese principio en la Declaración Universal estuvo precedida por su incorporación en tres instrumentos jurídicos importantes de la OIT. El primero de ellos es la Constitución, que en su versión original como Parte XIII del Tratado de Versalles³ proclamaba que las Altas Partes Contratantes consideraban ser de «importancia particular y urgente» el derecho de asociación «para todos los fines que no sean contrarios a las Leyes», tanto para los trabajadores como para los empleadores⁴. En el preámbulo de la Constitución se citan explícitamente los derechos sindicales entre las medidas que pueden mejorar las condiciones del trabajador y asegurar la paz. Cuando en 1944 la OIT adoptó la Declaración de Filadelfia, el segundo de esos textos fundamentales, y en 1946 la incorporó en la Constitución, reafirmó que la libertad sindical constituye uno de los principios fundamentales en que se basa la Organización y la calificó de «esencial para el progreso constante». También se refirió al «reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la cooperación de empleadores y de trabajadores para mejorar continuamente la eficiencia en la producción, y la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas».

El tercero de esos textos fundamentales es el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). La adopción por la OIT de un convenio expresamente dedicado a este tema no resultó fácil, como se relata en el artículo que firma Harold Dunning en el presente número de la *Revista Internacional del Trabajo*. Se aplazó muchas veces por ser demasiado difícil llegar a un acuerdo, y pronto empezó a notarse su falta. En 1921, la OIT adoptó el Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura) (núm. 11), que reconoció en términos muy generales que los trabajadores del sector de la agricultura tienen los mismos derechos de sindicación que los de la industria; pero en aquella época la OIT todavía no había definido el derecho a la libertad de sindicación de los trabajadores industriales.

Cuando sonó la hora, los acontecimientos discurrieron con bastante rapidez. En la propia OIT, la Declaración de Filadelfia de 1944 contenía la disposición antes citada. Además, la tercera Conferencia de los Estados de América miembros de la OIT adoptó en 1946 una resolución sobre la libertad sindical que expuso los principios básicos que se incluirían en el Convenio núm. 87. En 1947, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el Convenio sobre el

³ Instituto de Reformas Sociales de España: *Organismo permanente para la legislación internacional del trabajo (Datos y antecedentes sobre las deliberaciones de la Conferencia de la paz y la Conferencia internacional de Washington. Octubre 1919)*. Madrid, 1919, págs. 26-40.

⁴ A raíz de la enmienda introducida en 1946, en la Constitución de la OIT ya no figuran las palabras “para todos los fines que no sean contrarios a las Leyes”.

derecho de asociación (territorios no metropolitanos) (núm. 84), que no sólo se refiere al derecho de los empleadores y de los trabajadores a asociarse para cualquier fin lícito, sino también a la celebración de contratos colectivos y consultas y a la solución de los conflictos laborales. Aunque sólo cuatro países⁵ lo ratificaron, este Convenio tuvo importantes efectos para el desarrollo del derecho internacional en la materia.

Ese mismo año, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas examinó informes sobre la libertad sindical presentados por la Federación Sindical Mundial⁶ y la Federación Estadounidense del Trabajo (AFL) y decidió pedir a la OIT que incluyera esos temas en el orden del día de su Conferencia. La OIT así lo hizo, al aprobar en 1947 una resolución que preparó el terreno para la adopción del Convenio núm. 87 en 1948, meses antes de que se aprobase la Declaración Universal, y del Convenio núm. 98 poco después, en 1949.

La adopción de normas jurídicas internacionales de derechos humanos en un proceso «legislativo» – mediante los convenios y convenciones acordados por la OIT y las Naciones Unidas – sólo empezó realmente en 1948, con la aprobación del Convenio núm. 87 y de la Declaración Universal. Antes de que se fundara la OIT había habido algunos precedentes de adopción de convenios internacionales sobre los derechos de los trabajadores mediante negociaciones entre unos pocos Estados, pero sin gran repercusión. Después de finalizar la Primera Guerra Mundial, en 1919, se fundaron la Sociedad de las Naciones y la Organización Internacional del Trabajo. La OIT se encargó de adoptar convenios internacionales sobre las condiciones laborales. Las únicas normas que realmente equivalían a lo que ahora llamamos tratados de «derechos humanos» eran la Convención sobre la esclavitud, aprobada por la Sociedad de las Naciones en 1926, y el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), adoptado por la OIT para abarcar los aspectos laborales de la esclavitud. No se adoptó ningún otro instrumento de derechos humanos hasta después de finalizada la Segunda Guerra Mundial.

Desde 1948, la OIT y las Naciones Unidas han actuado de forma paralela en materia de libertad sindical – y también en otros asuntos de derechos humanos –, y las organizaciones regionales han elaborado, a su vez, normas y dispositivos de control propios. En primer lugar vamos a examinar de qué modo las Naciones Unidas y otras organizaciones elaboraron los principios; después veremos la manera en que la OIT desarrolló estos principios por medio de sus convenios y de sus procedimientos de control.

⁵ Bélgica, Francia, Nueva Zelandia y Reino Unido. Nótese que este Convenio fue concedido únicamente para los países que poseían territorios no metropolitanos.

⁶ En aquellas fechas todavía no había ocurrido la escisión que dio origen a la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL).

Consolidación del principio de libertad sindical fuera de la OIT

Naciones Unidas

El párrafo 4 del artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos antes citado emplea unas palabras inspiradas directamente en el Convenio núm. 87, y constituye una declaración general de la misma filosofía. En el artículo 2 del Convenio núm. 87 se establece lo siguiente:

Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

La principal diferencia con el texto de la Declaración Universal es que en ésta no se menciona a los empleadores. Además, por supuesto, se detiene en la expresión general del principio, como le corresponde.

En 1966, las Naciones Unidas codificaron en dos textos fundamentales los principios establecidos en la Declaración: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ambos entraron en vigor diez años después, una vez obtenido un número suficiente de ratificaciones. Son los instrumentos internacionales de derechos humanos de amplio alcance que tienen mayor influencia. También se inspiraron en disposiciones anteriores de la OIT en materia de libertad de asociación y sindicación.

El artículo 22 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* es la única de sus disposiciones que se refiere de manera pormenorizada a la libertad sindical. El primer párrafo de dicho artículo reproduce de forma casi exacta el párrafo 4 del artículo 23 de la Declaración Universal. En el segundo párrafo se declara que el ejercicio de tal derecho «sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática» y se autoriza «la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía», al igual que el Convenio núm. 87. El tercer párrafo dice así:

Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías.

En esta notable disposición, que también figura en el otro Pacto, se garantiza la total conformidad legislativa con el Convenio núm. 87.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales trata el asunto de manera más pormenorizada en su artículo 8:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:
 - a) el derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y

sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;

- b) el derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas;
- c) el derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;
- d) el derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.

2. El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.

3. Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías.

Valticos y Von Potobsky comparan este artículo con las normas de la OIT y destacan las ventajas relativas de los dos planteamientos:

Esta disposición no es tan pormenorizada como el Convenio núm. 87. Además, las restricciones que autoriza pueden llegar a reducir considerablemente el alcance de la protección que establece. Es el caso de las limitaciones que se autorizan, contrariamente al Convenio núm. 87, por lo que respecta a los miembros de la administración del Estado. También es el caso de las restricciones «que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos», que no figuran en el Convenio núm. 87. No obstante, las obligaciones derivadas del indicado Convenio son preservadas de manera expresa mediante la salvedad establecida en el párrafo 3 del artículo 8 del Pacto. Por otra parte, este artículo reconoce el derecho de huelga, pero las condiciones de su ejercicio quedan a discreción de las legislaciones nacionales⁷.

Por consiguiente, aunque presentan algunas diferencias, los textos de la OIT y de las Naciones Unidas son casi totalmente coincidentes. Ni que decir tiene que los órganos de control de ambas organizaciones no los han desarrollado de forma divergente.

Instrumentos regionales

La región del mundo con mayor grado de protección es Europa, que cuenta con dos instrumentos al respecto. El *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos* (1950) ampara en su artículo 11 la libertad de asocia-

⁷ Nicolas Valticos y Geraldo von Potobsky: *International labour law*, segunda edición revisada (Deventer, Kluwer, 1995), pág. 105.

ción, incluido el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a los mismos, en los mismos términos establecidos posteriormente (1966) en el artículo 8 del citado Pacto. La *Carta Social Europea* (1961) adopta un enfoque mucho más parecido al de las normas de la OIT en sus artículos 5 (derecho sindical) y 6 (derecho de negociación colectiva). Así, en el párrafo 4 del artículo 6 figura la primera autorización expresa del derecho de huelga contenida en un instrumento internacional. Este artículo se completó con la disposición siguiente, que figura en el anejo a la Carta:

Queda entendido que cada Parte Contratante podrá regular en lo que a ella le concierne el ejercicio del derecho de huelga por ley, siempre que cualquier otra restricción a ese derecho pueda justificarse conforme a los términos del artículo 31.

A su vez, en el párrafo 1 del artículo 31 de la Carta se establece lo siguiente:

Los derechos y principios enunciados [...] y el ejercicio efectivo de tales derechos [...] no podrán ser objeto de restricciones o limitaciones no especificadas [...] salvo las establecidas por la Ley y que sean necesarias en una sociedad democrática para garantizar el respeto de los derechos y libertades de terceros o para proteger el orden público, la seguridad nacional, la salud pública o las buenas costumbres.

En las Américas, la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (Pacto de San José de Costa Rica, 1969) se ocupa de la libertad sindical en su artículo 16. El *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (Protocolo de San Salvador, 1988) desarrolla esta cuestión en el artículo 8, muy parecido a las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En él figura una disposición que no se encuentra en ninguna de las otras normas aquí examinadas, según la cual nadie podrá ser obligado a pertenecer a un sindicato, lo que hace contrarias al Protocolo las cláusulas o prácticas de afiliación obligatoria.

En África, la *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos* (1981) no contiene ninguna disposición que atañe directamente a la libertad de organización de empleadores o trabajadores. Sí contiene, en el artículo 10, la afirmación general de que todos tienen «derecho a la libertad de asociación dentro del respeto a la ley», y, en el artículo 11, el derecho a la libertad de reunión.

Por consiguiente, el derecho internacional es bastante claro y notablemente coherente en materia de libertad de asociación y de protección del derecho de sindicación y de negociación colectiva. También está claro que todas estas disposiciones proceden más o menos directamente del Convenio núm. 87 y del articulado, muy semejante, de la Declaración Universal.

Mecanismos de supervisión de la OIT

Antes de examinar de qué manera los órganos de control han considerado las obligaciones que imponen la Constitución y las normas de la OIT, quizás sea útil ver qué tipos de supervisión efectúan.

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones se ocupa de todos los convenios de la OIT ratificados. Los gobiernos informan a intervalos regulares y la Comisión de Expertos formula todas las observaciones oportunas. Los casos más difíciles, lo que es válido para todos los convenios de la OIT, se remiten a la Comisión de Aplicación de Normas, de carácter tripartito, que se constituye anualmente durante la Conferencia Internacional del Trabajo, la cual puede invitar al gobierno interesado a debatir su situación en este foro público.

Es posible invocar el procedimiento constitucional de queja para los convenios sobre libertad sindical, al igual que para todos los demás. Las *reclamaciones* efectuadas con arreglo al artículo 24 de la Constitución se suelen remitir al Comité de Libertad Sindical (véase más adelante). También pueden presentarse *quejas* al amparo del artículo 26 de la Constitución, las cuales son examinadas por una comisión de encuesta convocada por el Consejo de Administración (mientras se estaba preparando este artículo había pendiente de resolución una queja sobre la aplicación del Convenio núm. 87 en Nigeria).

Las disposiciones arriba descritas se aplican a todos los convenios ratificados. No obstante, en el caso de la libertad sindical y del derecho de negociación colectiva, la OIT ha establecido disposiciones adicionales. El Consejo de Administración decidió en enero de 1950 crear la Comisión de Investigación y Conciliación en Materia de Libertad Sindical⁸, previa consulta con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. En noviembre de 1951, el Consejo de Administración creó un órgano especial, formado por algunos de sus propios miembros, para efectuar un examen previo de los casos presentados a la Comisión antes indicada: el Comité de Libertad Sindical.

La Comisión de Investigación y Conciliación en Materia de Libertad Sindical sólo puede examinar un caso cuando el gobierno contra el que se ha presentado la queja da su conformidad⁹. Los primeros gobiernos contra los que se invocó este procedimiento no dieron su beneplácito, por lo cual la Comisión estuvo paralizada hasta 1964. Debido a ello, el Comité de Libertad Sindical, que no necesitaba ese consentimiento, pasó de ser un órgano cuya función se entendía al principio como un mecanismo de filtro al servicio de la Comisión a ser un órgano independiente que puede examinar las quejas, lo que hasta ahora ha hecho en casi 2.000 casos. El Comité está compuesto por nueve miembros titulares y nueve suplentes, escogidos, sobre una base tripartita, entre los componentes del Consejo de Administración de la OIT. Se reúne tres veces al año. Pueden presentar quejas los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores que aleguen alguna vulneración del derecho a la libertad sindical.

La característica que distingue a la Comisión del Comité es que éste puede examinar las quejas *tanto si el país interesado ha ratificado como si no ha*

⁸ OIT: *Actas de las sesiones*. Conferencia Internacional del Trabajo, 33.ª reunión, 1950, Ginebra, apéndice XII.

⁹ Sin embargo, no se requiere el consentimiento si el Estado interesado ha ratificado los convenios de la OIT sobre libertad sindical, ya que en tal caso puede procederse a examinar la queja con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 26.

ratificado alguno de los convenios de la OIT sobre el tema de que se trate, ya que su autoridad se deriva directamente de la Constitución y, por consiguiente, pueden presentarse quejas contra cualquier Estado Miembro de la OIT. Si el gobierno en cuestión no ha ratificado los convenios pertinentes de la OIT, el propio Comité de Libertad Sindical efectúa el seguimiento de las medidas adoptadas con respecto a las quejas. Si los ha ratificado, la encargada del seguimiento es la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

Por consiguiente, los principios contenidos en los convenios y en la Constitución han sido objeto de un intenso examen en el curso de los últimos cincuenta años. El Convenio núm. 87 ha sido ratificado hasta la fecha por 122 Estados¹⁰ que deben presentar memorias a intervalos de dos años, o incluso menos, por lo que la Comisión de Expertos ha tenido que evaluar numerosas situaciones concretas para dilucidar si se atenían a lo dispuesto en esta norma. El Comité de Libertad Sindical también se ha empleado de manera intensa, ya que ha decidido acerca de 2.000 casos objeto de queja.

Existen dos fuentes principales para el examen de las opiniones de los órganos de control de la OIT. La fuente primordial para la Comisión de Expertos la constituyen sus propias observaciones acerca de la situación concreta de tal o cual país. Asimismo, todos los años la Comisión de Expertos efectúa un estudio general sobre uno o más convenios y recomendaciones de la OIT, que abarca la situación existente en todo el mundo por lo que toca a su ratificación y a los escollos con que tropiezan los gobiernos para cumplirlos; y aprovecha la oportunidad para examinar el significado y la evolución del derecho internacional establecido en los convenios considerados. El último estudio general sobre la libertad sindical se publicó en 1994¹¹.

El Comité de Libertad Sindical también reúne sus propias decisiones en una *Recopilación*, que se publica periódicamente¹². Los asuntos figuran agrupados principio por principio, y se establecen orientaciones pormenorizadas sobre la base de lo decidido a lo largo de los años. Ambas publicaciones proporcionan en conjunto información detallada sobre la legislación y la práctica de la OIT en materia de libertad sindical y protección del derecho de sindicación. Lo que aquí damos a continuación es un repaso rápido de un tema muy complejo, que puede estudiarse mucho más a fondo acudiendo a las fuentes primarias.

¹⁰ A 15 de julio de 1998.

¹¹ OIT: *Libertad sindical y negociación colectiva. Estudio general de las memorias sobre el Convenio (núm. 87) sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, y el Convenio (núm. 98) sobre derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949. Informe III (Parte 4B), Conferencia Internacional del Trabajo, 81.ª reunión, 1994, Ginebra. En adelante se denominará Estudio general, seguido del año de publicación (1994).*

¹² OIT: *La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, cuarta edición (revisada) (Ginebra, 1996). En adelante se denominará Recopilación.*

Libertad sindical y libertades civiles según los órganos de control de la OIT

Este tema tiene máxima importancia en la esfera de la libertad sindical y guarda una relación particular con los principios establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Existe el consenso general de que para el ejercicio de los derechos sindicales es preciso que se respeten los derechos civiles y políticos. En el informe preparatorio elaborado con miras a la adopción del Convenio núm. 87, la Oficina afirmó que «la libertad de asociación profesional no es más que un aspecto de la libertad de asociación en general que debe integrarse en un vasto conjunto de libertades fundamentales del hombre, interdependientes y complementarias unas de otras, que comprenda además la libertad de reunión, de palabra y de opinión, la libertad de expresión y de prensa, etc.»¹³.

Los órganos de control siempre han puesto de relieve la importancia de las libertades civiles. En particular, el Comité de Libertad Sindical ha declarado que «un movimiento sindical realmente libre e independiente sólo puede desarrollarse dentro del respeto de los derechos humanos fundamentales»¹⁴. En 1992, el Director General, en la parte de su memoria titulada *La democratización y la OIT*, afirmaba: «La OIT tiene un profundo interés por las libertades civiles y políticas, pues sin ellas no puede haber ni ejercicio normal de los derechos sindicales ni protección de los trabajadores»¹⁵. En 1994, la Comisión de Expertos declaró:

La Comisión considera que las garantías proclamadas en los convenios internacionales del trabajo, y en especial las relativas a la libertad sindical, sólo podrán realizarse en la medida en que también se reconozcan y protejan efectivamente las libertades civiles y políticas consagradas por la Declaración Universal de Derechos Humanos y los restantes instrumentos internacionales sobre la materia, en particular el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Estos principios intangibles de vocación universal, cuya importancia la Comisión desea poner particularmente de relieve en ocasión del 75.º aniversario de la creación de la OIT y el 50.º aniversario de la Declaración de Filadelfia, habrían de constituir el ideal común al que deberían aspirar todos los pueblos y naciones¹⁶.

Según una resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles adoptada por la Conferencia en 1970, las libertades civiles esenciales para el normal ejercicio de los derechos sindicales son las siguientes: «a) el derecho a la libertad y a la seguridad de la persona y a 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

¹³ OIT: *Libertad sindical y relaciones del trabajo*. Informe VII, Conferencia Internacional del Trabajo, 30.ª reunión, 1947, Ginebra, pág. 11.

¹⁴ *Recopilación*, párrafo 35.

¹⁵ OIT: *La democratización y la OIT*. Memoria del Director General (Parte I), Conferencia Internacional del Trabajo, 79.ª reunión, 1992, Ginebra, pág. 24.

¹⁶ *Estudio general*, 1994, párrafo 43.

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»¹⁷.

Derecho a la seguridad personal

Este principio tiene varios aspectos. En lo que respecta a la integridad física, las quejas recibidas por el Comité de Libertad Sindical se refieren principalmente a asesinatos, lesiones, torturas, otros malos tratos y «desaparición» de sindicalistas. El Comité ha dado gran importancia a que en tales casos se abra inmediatamente una investigación judicial independiente¹⁸.

En lo relativo concretamente a las torturas y a los malos tratos, el Comité destaca que los sindicalistas detenidos, al igual que cualquier persona, deben gozar de las garantías previstas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁹.

El Comité invoca a menudo el derecho a ser juzgado prontamente con arreglo a un procedimiento judicial regular²⁰. Estas mismas garantías deben satisfacerse en el caso de la detención de sindicalistas durante un estado de excepción²¹.

El Comité ha declarado con frecuencia que las medidas de exilio forzado de sindicalistas no sólo son contrarias a los derechos humanos sino que revisten una gravedad particular, ya que les niegan la posibilidad de trabajar en su país y les separan de sus familias. También constituyen una vulneración de la libertad sindical, ya que debilitan a las organizaciones sindicales al privarlas de sus dirigentes y afiliados más activos²².

Libertad de opinión y de expresión

El Comité de Libertad Sindical considera que el ejercicio pleno de los derechos sindicales requiere el intercambio libre de informaciones, opiniones e ideas, y que los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas disfruten de libertad de opinión y de expresión en sus reuniones, publicaciones y demás actividades²³.

¹⁷ OIT: *Actas de las sesiones*. Conferencia Internacional del Trabajo, 54.^a reunión, 1970, Ginebra, pág. 763.

¹⁸ *Recopilación*, párrafos 51 y 52; *Estudio general*, 1994, párrafo 29. En los casos de desaparición, el Comité de Libertad Sindical pide que el gobierno correspondiente instruya diligencias para averiguar el paradero de las personas desaparecidas e inicie una investigación para esclarecer los hechos, deslindar las responsabilidades y sancionar a los culpables.

¹⁹ *Recopilación*, párrafos 58, 59 y 60; *Estudio general*, 1994, párrafo 30.

²⁰ *Recopilación*, párrafos 96, 102 y 109; *Estudio general*, 1994, párrafo 32.

²¹ *Recopilación*, párrafos 99 y 101; *Estudio general*, 1994, párrafo 32.

²² *Recopilación*, párrafos 122-127; *Estudio general*, 1994, párrafo 33.

²³ *Recopilación*, párrafos 152 y 153; *Estudio general*, 1994, párrafo 38.

Una cuestión de especial interés para la OIT es la de la libertad de expresión de los delegados que asisten a la Conferencia Internacional del Trabajo. El funcionamiento de ésta correría el riesgo de verse considerablemente entorpecido, e impedida la libertad de palabra de los delegados de los trabajadores y de los empleadores, si éstos estuvieran bajo la amenaza de acciones penales que, directa o indirectamente, se fundasen en el contenido de sus intervenciones en la propia reunión. El artículo 40 de la Constitución de la OIT establece que los delegados a la Conferencia gozarán «de los privilegios e inmunidades que sean necesarios para ejercer con toda independencia las funciones relacionadas con la Organización». El arresto y condena de un delegado como consecuencia del discurso que haya pronunciado en la Conferencia, o en razón de informaciones que facilite en relación con las labores de la misma, menoscaban la libertad de palabra de los delegados, así como las inmunidades de que deberían gozar a este respecto²⁴.

Libertad de reunión

El Comité ha destacado muchas veces que la libertad de reunión constituye una parte fundamental de los derechos sindicales. Las autoridades deberían abstenerse de toda intervención que pudiera limitar este derecho u obstaculizar su ejercicio legítimo, salvo que tal ejercicio pusiera en peligro grave e inminente el mantenimiento del orden público²⁵.

Protección de los locales sindicales

El Comité ha declarado con frecuencia que los locales sindicales son inviolables. Sólo deberían registrarse por mandato de las autoridades judiciales ordinarias cuando éstas tengan razones fundadas para suponer que se encuentran en esos locales las pruebas de que se ha cometido un delito de derecho común, y a condición de que el registro se limite a lo que haya motivado el mandato²⁶.

Situación especial durante un estado de excepción

La Comisión de Expertos señala que con frecuencia se invoca el estado de excepción para sustraerse de las obligaciones derivadas de los convenios sobre libertad sindical, pero semejante excusa no puede justificar la restricción de las libertades públicas indispensables para el ejercicio legítimo de los derechos sindicales, excepto en circunstancias de suma gravedad. El alcance y duración de tales restricciones debe limitarse a lo estrictamente necesario para hacer frente a la situación de que se trate. Si bien cabe concebir que pueda limitarse, suspenderse, o incluso prohibirse, el ejercicio de determinadas libertades públi-

²⁴ *Recopilación*, párrafo 170; *Estudio general*, 1994, párrafo 39.

²⁵ *Recopilación*, párrafos 130 y 131; *Estudio general*, 1994, párrafo 35.

²⁶ *Recopilación*, párrafos 175 y 180; *Estudio general*, 1994, párrafo 40.

cas, como el derecho de reunión pública o el derecho de manifestación en la vía pública, no son admisibles la limitación, la suspensión ni la abolición de las garantías relativas a la seguridad de la persona²⁷.

Personas amparadas

El artículo 2 del Convenio núm. 87 establece que «los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción [...] tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones». Sólo puede excluirse a los miembros de las fuerzas armadas y la policía (véase más adelante), y el Convenio abarca tanto a los asalariados como a los demás trabajadores. Al adoptar la expresión «sin ninguna distinción», la Conferencia subrayó que el derecho de sindicación debería estar garantizado sin distinción ni discriminación de ninguna clase en cuanto a ocupación, sexo, color, raza, credo, nacionalidad y opinión política²⁸.

La indicada disposición se aplica a todos los *empleados de la administración pública*, lo mismo que a los demás trabajadores. La Comisión de Expertos ha subrayado que esto significa que «todos los empleados de la administración pública deben gozar del derecho de constituir organizaciones sindicales, tanto si están ocupados en la administración del Estado a nivel central, regional o local, como si son empleados de organismos encargados de prestar servicios públicos importantes o trabajan en empresas de carácter económico pertenecientes al Estado»²⁹.

En lo que respecta a la *nacionalidad*, en principio las normas de la OIT se aplican a todos los trabajadores. El Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), no cita la nacionalidad entre los motivos de discriminación prohibidos, pero varios instrumentos de la OIT establecen la igualdad de trato para los trabajadores migrantes, y en algunos se determina de forma expresa en lo referente a la libertad sindical. Por ejemplo, el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), establece un trato de igualdad, independientemente de la nacionalidad, para afiliarse a un sindicato y disfrutar de las ventajas que ofrecen los contratos colectivos (artículo 6, párrafo 1, apartado *a*), inciso *ii*). El Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), aprobado posteriormente, incluyó los derechos sindicales entre las condiciones necesarias para que haya igualdad de oportunidades y de trato (artículo 10).

Existen problemas especiales en lo tocante a la aplicación de estas disposiciones a los trabajadores agrícolas. El hecho de que estos trabajadores registren dificultades particulares llevó a la adopción del Convenio (núm. 141) y la Recomendación (núm. 149) sobre las organizaciones de trabajadores rurales, ambos de 1975, en los que se reconoce su situación propia. No obstante, siguen

²⁷ *Recopilación*, párrafos 186-199; *Estudio general*, 1994, párrafo 41.

²⁸ *Estudio general*, 1994, párrafo 45; OIT: *Actas de las sesiones*. Conferencia Internacional del Trabajo, 30.ª reunión, 1947, Ginebra, pág. 554.

²⁹ *Estudio general*, 1994, párrafo 49.

beneficiándose de las garantías establecidas en otros convenios sobre la libertad sindical, en especial los núms. 87 y 98.

La *opinión política*, incluidas las actividades políticas, no debería ser motivo de discriminación en lo que respecta al derecho de afiliación a un sindicato. Es más, ninguna condena por delito político debería constituir un motivo válido para la pérdida del derecho de afiliación³⁰.

Los *empleadores* deben gozar del mismo derecho de sindicación que los trabajadores. Este principio se aplica en particular a aquellos países en donde no exista la empresa privada o en los que ésta tenga una importancia marginal como consecuencia del sistema político vigente (lo que afecta a un número de países cada vez menor pero que hasta hace poco era elevado). La Comisión de Expertos ha puesto de relieve que el campo de aplicación del Convenio núm. 87 también abarca a los empleadores, incluido el personal directivo y ejecutivo de las empresas administradas por el Estado, y que su derecho de sindicación debe protegerse plenamente³¹.

El Convenio núm. 87, en el párrafo 1 del artículo 9, sólo permite exceptuar una categoría: «La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente Convenio». Esta cláusula permite excluir totalmente a esta categoría de trabajadores del amparo del Convenio, o bien limitarles algunos derechos de sindicación. El Comité de Libertad Sindical ha dicho claramente que esta posibilidad «ha sido dejada a la apreciación de los Estados Miembros de la OIT»³².

Elementos de la libertad sindical desarrollados por medio del control de la OIT

Fundación de organizaciones sin autorización previa

En el artículo 2 del Convenio se establece el derecho de los trabajadores y de los empleadores de constituir sus organizaciones «sin autorización previa». Este principio suele entrar en juego cuando las organizaciones profesionales solicitan «personalidad jurídica» con arreglo a lo dispuesto por la legislación de algunos países. El Convenio se refiere explícitamente a esta cuestión en el artículo 7, al determinar que «la adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sus federaciones y confederaciones no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación» de las diversas garantías previstas en el Convenio.

³⁰ *Estudio general*, 1994, párrafo 65.

³¹ *Estudio general*, 1994, párrafos 66 y 67.

³² *Recopilación*, párrafo 221; véase también *Estudio general*, 1994, párrafo 55. Cabe señalar que el párrafo 2 del artículo 9 establece lo siguiente: «De conformidad con los principios establecidos en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, la ratificación de este Convenio por un Miembro no deberá considerarse que menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía garantías prescritas por el presente Convenio».

Los órganos de control se han pronunciado repetidas veces contra las disposiciones que otorgan facultades discrecionales excesivas a las autoridades nacionales. Por ejemplo, el Comité de Libertad Sindical ha afirmado que, cuando la autoridad competente para autorizar la inscripción de un sindicato en el registro tiene el poder discrecional de negarla, la situación no es muy diferente de los casos en que se necesita autorización previa³³. La Comisión de Expertos considera que la existencia de un auténtico poder discrecional para autorizar o denegar la solicitud de inscripción en el registro equivale a la imposición de una autorización previa, lo cual es contrario al artículo 2 del Convenio³⁴. Además, la posibilidad de apelar ante los tribunales contra la decisión administrativa que rechaza la inscripción en el registro se considera una salvaguardia especialmente importante.

Derecho de constituir las organizaciones que se estime conveniente y de afiliarse a las mismas

La disposición del artículo 2 de que los trabajadores y los empleadores «tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones» constituye uno de los aspectos más importantes del concepto de libertad sindical que tiene la OIT, defendido enérgicamente por los órganos de control. Los problemas en materia de pluralismo y unidad sindical se examinan sobre la base de esa disposición, al igual que otras cuestiones relacionadas con la estructura y la composición de las organizaciones profesionales. Por ejemplo, los órganos de control han declarado que la exigencia de un número mínimo de afiliados para crear un sindicato puede ser incompatible con el Convenio. En ese sentido, la Comisión de Expertos afirma que esa cifra o porcentaje debe mantenerse dentro de límites razonables para no obstaculizar la constitución de organizaciones³⁵. El Comité de Libertad Sindical ha sido más concreto al declarar que la cifra de cincuenta miembros fundadores de un sindicato es «una cifra evidentemente exagerada», mientras que «el número mínimo de veinte miembros para la constitución de un sindicato no parece constituir una cifra exagerada»³⁶. Los órganos de control también han dictaminado que limitar la región geográfica en que pueda constituirse un sindicato es contrario al artículo 2, y que imponer restricciones al derecho de sindicación de los trabajadores de una misma profesión o rama de actividad también puede ocasionar problemas, tanto en el sector privado como en el público.

La unidad sindical no puede imponerse mediante la legislación, porque esta clase de unidad contraviene el principio de libertad de elección establecido en el artículo 2 del Convenio. Ello no es óbice para que los trabajadores o los empleadores decidan voluntariamente hacerse representar por una sola organi-

³³ *Recopilación*, párrafo 244.

³⁴ *Estudio general*, 1994, párrafo 74.

³⁵ *Estudio general*, 1994, párrafos 81 y 82.

³⁶ *Recopilación*, párrafos 255 y 256.

zación, a fin de evitar el problema de que existan varias organizaciones paralelas a nivel general, sectorial o de empresa. El artículo 2 del Convenio no toma partido ni a favor ni en contra de la unidad o de la pluralidad sindical. Tampoco hace obligatoria la pluralidad sindical, pero exige que, por lo menos, ésta sea posible en todos los casos³⁷. Tanto la Comisión de Expertos como el Comité de Libertad Sindical consideran que existe una diferencia fundamental entre que la ley imponga o mantenga un monopolio sindical y las situaciones de algunos países en donde los trabajadores o sus sindicatos se unen en una sola organización de manera voluntaria. En este último caso las leyes no deben institucionalizar un monopolio de hecho; aun cuando en algún momento todos los trabajadores hayan preferido unificar el movimiento sindical, deben conservar la libertad de constituir sindicatos fuera de las estructuras establecidas si así lo desean.

Como ejemplos de casos que los órganos de control han considerado contrarios al artículo 2 del Convenio cabe citar el que las leyes permitan solamente la constitución de una organización para todos los trabajadores de una empresa, de una ocupación o de una rama de actividad³⁸, la exigencia de que se afilie por lo menos el 50 por ciento de los trabajadores para constituir o registrar un sindicato³⁹ y la facultad de imponer obligatoriamente a todos los trabajadores de la categoría profesional interesada el pago de cotizaciones al único sindicato nacional cuya existencia esté permitida para una ocupación dentro de una zona determinada, ya que esto consagra y refuerza el monopolio sindical⁴⁰. Tanto el Comité de Libertad Sindical como la Comisión de Expertos han hecho hincapié en que, a tenor del principio de libre elección, debe permitirse el funcionamiento de organizaciones minoritarias como posible alternativa futura al sindicato que tiene reconocida la facultad de ejercer de forma exclusiva determinados derechos de representación. Ello no supone que todas las organizaciones que coexistan tengan igual representación, pero sí requiere que algunos de esos derechos sigan en vigor. La definición de «organización» que figura en el artículo 10 del Convenio es importante: «toda organización de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores». Si una ley permite que exista una organización sindical minoritaria, pero le niega funciones sindicales hasta el punto de que ya no corresponda a esa definición, la consecuencia implícita es que se prohíbe la existencia de otro sindicato distinto del mayoritario, el «reconocido», lo cual sería contrario al artículo 2 del Convenio. En la práctica, la Comisión de Expertos considera que las leyes que distinguen entre el sindicato más representativo y los demás no son de por sí contrarias al principio de libertad sindical, en tanto en cuanto la distinción se limite a reconocer determinados derechos al sindicato más representativo con arreglo a criterios objetivos previamente establecidos (en especial con fines como la negociación colectiva, la

³⁷ *Recopilación*, párrafo 291.

³⁸ *Estudio general*, 1994, párrafo 92.

³⁹ *Estudio general*, 1994, párrafos 82 y 83.

⁴⁰ *Recopilación*, párrafo 293.

celebración de consultas con las autoridades o el nombramiento de delegados ante las organizaciones internacionales).

La libertad de no afiliarse a un sindicato y las cláusulas de seguridad sindical (la «sindicación obligatoria») son otra cuestión. Los convenios sobre libertad sindical, derecho de sindicación y negociación colectiva protegen el derecho positivo de sindicarse pero no tratan del derecho a *no afiliarse* a una organización profesional. Aunque el artículo 2 del Convenio núm. 87 sólo establece el derecho positivo a sindicarse, la Comisión de Expertos ha reconocido que el artículo 2 del indicado Convenio deja a la práctica y a la reglamentación de cada Estado la tarea de decidir si conviene garantizar a los trabajadores el derecho a no adherirse a una organización profesional o, al contrario, de autorizar y, en su caso, regular el uso de cláusulas y prácticas de seguridad sindical⁴¹. Dicho de otro modo, con arreglo al Convenio núm. 87 es posible tanto prohibir dichas cláusulas de exclusividad sindical con el fin de garantizar el derecho a no sindicarse como autorizar y reglamentar prácticas que restrinjan o supriman este derecho negativo.

Administración y actividades de las organizaciones

Los dos primeros artículos del Convenio núm. 87 enuncian el derecho personal a afiliarse a una organización y los derechos derivados de su ejercicio, sobre todo en lo que se refiere a las formalidades de constitución de las organizaciones, su composición y estructura y los problemas de unidad o pluralismo sindical. El artículo 3 del Convenio incorpora los derechos colectivos de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, empezando por su autonomía interna y su «derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración...». Y continúa con el derecho de organizar sus «actividades y el de formular su programa de acción», protegiendo así el ejercicio de las funciones socioeconómicas de estas organizaciones. Dicho artículo reafirma el principio general de autonomía de las mismas, al estipular que «las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal».

Los órganos de supervisión han debatido ampliamente estas cuestiones y examinado las numerosas situaciones diferentes que se presentan. Han dicho, por ejemplo, que el hecho de que se estipulen determinadas exigencias relativas a los estatutos de los sindicatos no vulnera el principio de libertad sindical, siempre y cuando la legislación imponga requisitos de pura forma y los estatutos no estén sujetos a aprobación previa de carácter discrecional por parte de las autoridades. Por consiguiente, en la ley pueden figurar los puntos concretos que tengan que incluirse en los estatutos de una organización, a condición de que la elaboración de estas reglas sea facultad de los afiliados a la misma⁴².

⁴¹ *Estudio general*, 1994, párrafo 100.

⁴² *Estudio general*, 1994, párrafo 109.

El Comité de Libertad Sindical no admite disposiciones que indiquen una subordinación de los sindicatos a la política económica del gobierno, que regulen minuciosamente el procedimiento de elección interna de un sindicato o que determinen el número máximo de votos de cada organización de una federación. Corresponde a cada organización decidir libremente estos asuntos. Por otra parte, el Comité ha aceptado que la ley pueda establecer que para decidir acerca de ciertas cuestiones que afectan a la existencia misma del sindicato o su estructura (aprobación y modificación de los estatutos, disolución, etc.) tenga que contarse con la mayoría de los afiliados, si ello tiene por finalidad garantizar el derecho de éstos a participar democráticamente en la vida de la organización⁴³.

La *libre elección de representantes* de las organizaciones de empleadores y de trabajadores puede verse desde diferentes puntos de vista, lo que ha planteado problemas con respecto a los principios que figuran en el Convenio. Se trata, en particular, del procedimiento seguido en las elecciones sindicales, de las condiciones para ser elegido y de la reelección y remoción de dirigentes⁴⁴. La autonomía de las organizaciones sólo puede garantizarse si ellas mismas reglamentan estas cuestiones en sus estatutos. Los órganos de control se han pronunciado numerosas veces contra la vigilancia de las elecciones por parte de las autoridades, debido al riesgo que encierra de injerencias arbitrarias que podrían suponer una vulneración del Convenio. Si se considera necesaria una tutela, ésta debería ejercerla una autoridad judicial con el fin de garantizar un procedimiento imparcial⁴⁵.

El *acceso de los dirigentes sindicales al lugar de trabajo* también ha sido tratado en varias observaciones. La Comisión de Expertos considera que los derechos derivados de los artículos 2 y 3 del Convenio suponen que los dirigentes de un sindicato tienen que poder permanecer en comunicación con sus afiliados, y viceversa. Cuando el sindicato se organiza sobre una base más amplia que la empresa, los dirigentes deben tener acceso a los lugares de trabajo en caso necesario, como condición fundamental para fomentar y defender los intereses de los afiliados⁴⁶. Esta cuestión también se trata en la Recomendación sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 143), y, en lo que respecta a los trabajadores rurales, en el Convenio (núm. 141) y la Recomendación (núm. 149) sobre las organizaciones de trabajadores rurales, ambos de 1975.

En cuanto a la *administración financiera*, el Comité de Libertad Sindical ha afirmado que, de conformidad con el principio de la autonomía sindical, toda disposición por la que se confiriera a las autoridades el derecho de restrin-

⁴³ *Recopilación*, párrafos 343 y 361.

⁴⁴ Véase Bernard Gernigon: *Procedimientos de elección y remoción de dirigentes sindicales* (Ginebra, OIT, 1977).

⁴⁵ *Estudio general*, 1994, párrafo 115; *Recopilación*; párrafos 400 y 401.

⁴⁶ Véanse las observaciones de la Comisión con respecto a la República Federal de Alemania que figuran en OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe general y observaciones acerca de ciertos países*, Informe III (Parte 4 A), Conferencia Internacional del Trabajo, 69.^a reunión, 1983, Ginebra, pág. 120.

gir la libertad de un sindicato para administrar e invertir sus fondos como lo desee, dentro de objetivos sindicales normalmente lícitos, será incompatible con los principios de la libertad sindical, que suponen la independencia financiera. Las organizaciones de trabajadores no deben estar financiadas de manera tal que estén sujetas a la discreción de los poderes públicos⁴⁷.

En lo que respecta al *control financiero de las actividades internas*, el Comité de Libertad Sindical ha declarado repetidas veces que los derechos establecidos en el artículo 3 del Convenio no excluyen el control de las actividades internas de un sindicato cuando éstas vulneren las disposiciones o normas legales. No obstante, es importante que ese control y la facultad de adoptar medidas de suspensión o disolución del sindicato correspondan a los órganos judiciales, para evitar el peligro de que medidas adoptadas por las autoridades administrativas parezcan arbitrarias. La Comisión de Expertos estima que no se atenta contra el derecho de las organizaciones a dirigir su administración cuando, por ejemplo, los controles se limitan a la obligación de presentar periódicamente informes financieros o si se llevan a cabo cuando existen razones fundadas para suponer que las actividades de una organización son contrarias a sus estatutos o a la ley (la cual, por su parte, no debería contravenir los principios de la libertad sindical). Análogamente, no se atenta contra lo preceptuado en el Convenio cuando las verificaciones se limitan a casos excepcionales, por ejemplo para llevar a cabo una investigación a raíz de una reclamación o si se han presentado alegatos de malversación. En todos los casos, la autoridad judicial competente debería poder proceder a un nuevo examen de los asuntos de que se trate, garantizando la imparcialidad y objetividad necesarias tanto en lo referente a cuestiones de fondo como de procedimiento⁴⁸.

La cuestión de las *actividades políticas* figura entre los problemas planteados con más frecuencia en virtud del artículo 3 del Convenio. En este caso, la dificultad reside en definir el alcance de la actividad sindical «que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores», que es el propósito de toda organización de trabajadores según el artículo 10 del Convenio. Estas organizaciones no pueden llevar a cabo dicha función dentro de los límites estrictos de las relaciones entre trabajadores y empleadores. Sus actividades se extienden de forma natural a la esfera más amplia de la política económica y social, debido a las repercusiones que tiene sobre la situación y los intereses de los trabajadores.

La Comisión de Expertos considera que tanto las legislaciones que asocian estrechamente a los sindicatos con los partidos políticos como aquellas que prohíben *toda* actividad política a los sindicatos plantean serias dificultades para la aplicación de los principios del Convenio⁴⁹. Al mismo tiempo, sólo en la medida en que los sindicatos eviten que sus reivindicaciones laborales ad-

⁴⁷ *Recopilación*, párrafos 428 y 438.

⁴⁸ *Estudio general*, 1994, párrafo 125; *Recopilación*, párrafos 443-445.

⁴⁹ *Estudio general*, 1994, párrafo 133.

quieran un cariz claramente político pueden pretender legítimamente que no se interfiera en sus actividades⁵⁰.

En los últimos años la Comisión de Expertos ha observado un cambio importante a este respecto. Hasta una época reciente, el ordenamiento jurídico vigente en diversos países establecía una estrecha asociación entre las organizaciones sindicales y el partido político único en el poder. Si bien esta relación de sujeción persiste aún en algunos países, la Comisión ha podido observar con satisfacción que en el curso de los últimos años, y especialmente desde la caída del muro de Berlín en 1989, se manifiesta una clara tendencia hacia su abolición⁵¹.

*Derecho de huelga*⁵²

Aunque el derecho de huelga se reconoce expresamente en instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales (1948) y la Carta Social Europea (1961), no figura en ningún convenio o recomendación de la OIT⁵³. No obstante, sus órganos de supervisión han tenido que tratar este asunto con más frecuencia que cualquier otro problema de relaciones laborales y, gracias a esta labor, la Organización ha consolidado sus principios al respecto.

El principio general es que «el derecho de huelga es un corolario indisoluble del derecho de sindicación garantizado por el Convenio núm. 87»⁵⁴, por lo cual las huelgas no pueden considerarse aisladamente del conjunto de las relaciones laborales. Las disposiciones del Convenio núm. 87 que dan base jurídica a este principio son los artículos 3, 8 y 10.

Los órganos de control de la OIT reconocieron muy pronto ese principio general, a pesar de no estar reflejado expresamente en ninguna disposición del Convenio. Ya en su segunda reunión, celebrada en 1952, el Comité de Libertad Sindical afirmó el principio del derecho de huelga, declarando que constituye uno de los «elementos esenciales del derecho sindical»⁵⁵. Poco después puso de relieve que «en la mayor parte de los países se reconocía que el derecho de huelga constituye un derecho legítimo al que pueden recurrir los sindicatos para defender los intereses de sus miembros»⁵⁶.

⁵⁰ *Recopilación*, párrafos 454 y 457.

⁵¹ *Estudio general*, 1994, párrafo 130.

⁵² Véase también Jane Hodges-Aeberhard y Alberto Otero de Dios: «Los principios del Comité de Libertad Sindical relativos a las huelgas», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra), vol. 106 (1987), núm. 4 (octubre-diciembre), págs. 511-533.

⁵³ Excepto el párrafo 7 de la Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92), en donde se establece que ninguna de sus disposiciones «podrá interpretarse en modo alguno en menoscabo del derecho de huelga».

⁵⁴ *Estudio general*, 1994, párrafo 179.

⁵⁵ Comité de Libertad Sindical: Segundo informe (1952), caso núm. 28 (Jamaica), en *Sexto Informe de la Organización Internacional del Trabajo a las Naciones Unidas* (Ginebra), apéndice 5, pág. 221, párrafo 68.

⁵⁶ Comité de Libertad Sindical: Cuarto informe (1952), caso núm. 5 (India), en *Séptimo Informe de la Organización Internacional del Trabajo a las Naciones Unidas* (Ginebra), apéndice 5, pág. 204, párrafo 27.

La Comisión de Expertos afirmó en 1959 que la prohibición de la huelga a los trabajadores que no siendo funcionarios actúen como órganos de la potestad pública «puede constituir una limitación importante de las posibilidades de acción de las organizaciones sindicales», y que existía la posibilidad de que tal prohibición fuera contraria al párrafo 2 del artículo 8 del Convenio núm. 87⁵⁷. En su *Estudio general* de 1973, declaró además que «una prohibición general de la huelga constituye una restricción considerable de las oportunidades que se ofrecen a los sindicatos para fomentar y defender los intereses de sus miembros (artículo 10 del Convenio núm. 87) y del derecho de los sindicatos a organizar sus actividades (artículo 3)»⁵⁸.

Los órganos de control también consideran que el derecho de huelga no tiene carácter absoluto y que sólo puede ejercerse con arreglo a determinadas condiciones.

¿Quién tiene derecho a hacer huelga? Tanto los trabajadores como sus organizaciones lo tienen. No obstante, la base jurídica del reconocimiento de este derecho reside fundamentalmente en los artículos 3 y 10 del Convenio, que se refieren a los derechos y objetivos de las organizaciones de trabajadores. En todo caso, el Comité de Libertad Sindical admite que, en virtud del Convenio núm. 87, el derecho de declarar una huelga corresponde exclusivamente a las organizaciones sindicales⁵⁹.

La *prohibición general del derecho de huelga* no puede aceptarse normalmente. Puede justificarse en una situación de crisis nacional aguda, pero sólo por un período de tiempo limitado y en la medida de lo necesario para hacer frente a la situación. Esto significa que debe existir una auténtica situación de crisis, como la que se produce en casos de conflicto graves, de insurrección o incluso de catástrofe natural, en los que dejan de concurrir las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad⁶⁰.

Puede aceptarse que determinadas categorías de trabajadores, a saber, determinados funcionarios y los trabajadores de servicios esenciales, tengan prohibido hacer huelga. En lo tocante a los funcionarios, el origen de esta excepción se encuentra en la labor preparatoria del Convenio⁶¹. Los órganos de control han interpretado de manera restrictiva en lo relativo a las huelgas qué se entiende por servicio público y por servicios esenciales. La prohibición debería limitarse a los funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado, y son esenciales «aquellos servicios cuya interrupción pueda poner en

⁵⁷ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe general y observaciones acerca de ciertos países*. Informe III (Parte IV), Conferencia Internacional del Trabajo, 43.ª reunión, 1959, Ginebra, párrafo 68.

⁵⁸ OIT: *Libertad sindical y negociación colectiva. Estudio general acerca de la aplicación de los convenios sobre la libertad sindical y sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva*. Informe III (Parte IV B), Conferencia Internacional del Trabajo, 58.ª reunión, 1973, Ginebra, párrafo 107.

⁵⁹ *Recopilación*, párrafo 477.

⁶⁰ *Estudio general*, 1994, párrafo 152.

⁶¹ OIT: *Libertad de asociación y protección del derecho de organización*, Informe VII, Conferencia Internacional del Trabajo, 31.ª reunión, 1948, San Francisco, pág. 91.

peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población»⁶². La Comisión de Expertos ha declarado que sería poco conveniente, e incluso imposible, pretender elaborar una lista completa y definitiva de los servicios que pueden calificarse de esenciales. No obstante, el Comité de Libertad Sindical ha admitido como servicios esenciales los del sector hospitalario, los servicios de electricidad y los de abastecimiento de agua, los servicios telefónicos y el control del tráfico aéreo. En cambio, no ha admitido peticiones de los gobiernos de que la banca, los sectores del petróleo y de los puertos, las actividades agrícolas, la educación o los transportes en general constituyan servicios esenciales en el sentido estricto del término⁶³. No obstante, en circunstancias especiales un servicio no esencial en el sentido estricto del término puede convertirse en esencial si la huelga que repercute en el mismo dura más de un cierto período o adquiere tal dimensión que ponga en peligro la salud, la seguridad o la vida de la población⁶⁴.

Como requisito para admitir la limitación o prohibición de huelgas en esos casos, deberían proporcionarse garantías compensatorias a los trabajadores que se vean así privados de un medio esencial de defensa de sus intereses socioeconómicos y profesionales. Entre estas garantías cabe citar los procedimientos de conciliación y de mediación que, en caso de que se llegase a un punto muerto en las negociaciones, abrieran paso a un procedimiento de arbitraje que gozase de la confianza de los interesados. Los trabajadores deberían poder participar en la definición y en la puesta en práctica del procedimiento, que debería, además, prever garantías suficientes de imparcialidad y de rapidez; los laudos arbitrales deberían tener carácter obligatorio para ambas partes y, una vez emitidos, aplicarse rápida y totalmente⁶⁵. Lo esencial es que todos los miembros de los órganos encargados de mediación y arbitraje no sólo sean estrictamente imparciales, sino que también lo parezcan, tanto a los empleadores como a los trabajadores interesados, para obtener y conservar la confianza de ambas partes⁶⁶.

A reserva de las garantías antes mencionadas, el Comité de Libertad Sindical sólo acepta que se prohíba la huelga en empresas del Estado cuando la empresa preste un servicio esencial. No es aceptable en las demás, a las que se aplican los principios generales del derecho de huelga⁶⁷. Estos principios sobre la prohibición de la huelga en los servicios esenciales son válidos tanto para las empresas del sector público como para las del sector privado.

Es frecuente que la legislación nacional fije determinadas *condiciones* para poder declarar una huelga. Entre estas condiciones pueden figurar, por ejemplo, el agotamiento del procedimiento de conciliación o mediación, un plazo de

⁶² *Recopilación*, párrafo 556.

⁶³ *Estudio general*, 1994, párrafo 159; *Recopilación*, párrafos 540-545.

⁶⁴ *Estudio general*, 1994, párrafo 160.

⁶⁵ *Estudio general*, 1994, párrafo 164; *Recopilación*, párrafos 546 y 547.

⁶⁶ *Recopilación*, párrafos 548 y 549.

⁶⁷ *Recopilación*, párrafo 543.

reflexión y el aviso previo; el cumplimiento de un convenio colectivo, o la aprobación previa de la huelga por un determinado porcentaje de trabajadores en votación secreta. El Comité de Libertad Sindical considera que estos requisitos son compatibles con la libertad de sindicación. No obstante, las condiciones fijadas deben ser razonables y, en todo caso, no de tal naturaleza que constituyan una limitación importante de las posibilidades de acción de las organizaciones sindicales. Éste puede ser el caso cuando se requiera mayoría absoluta para declarar una huelga, o un quórum de dos tercios de los afiliados, en especial cuando se trate de sindicatos que tengan muchos afiliados o cubran un territorio vasto⁶⁸.

En lo que respecta a *los objetivos de la huelga*, los órganos de control han declarado que el derecho de huelga no debe limitarse a los conflictos derivados de la negociación colectiva. Aunque las huelgas de naturaleza puramente política no están cubiertas por los principios de libertad sindical, los sindicatos deben poder recurrir a huelgas de protesta pacíficas, en especial para criticar la política económica y social del gobierno⁶⁹.

La Comisión de Expertos señaló en su *Estudio general* de 1994 que las *huelgas de solidaridad*, cuya legitimidad se reconoce en algunos países, se plantean cada vez con más frecuencia debido a la tendencia a la concentración de empresas, así como a la mundialización de la economía y a la reubicación de los centros de trabajo. Considera que la prohibición general de las huelgas de solidaridad podría ser abusiva y que los trabajadores deben poder emprender esas acciones cuando la huelga inicial con la que se solidarizan sea en sí misma legal⁷⁰.

Los órganos de control han aceptado la validez de diversas formas de huelga y han afirmado que las limitaciones impuestas por los gobiernos con respecto a acciones como trabajar con mayor lentitud (huelga de trabajo a ritmo lento), aplicar el reglamento al pie de la letra (huelga de celo) u ocupar la empresa o el centro de trabajo sólo se justificarían si la huelga dejase de ser pacífica⁷¹.

La movilización forzosa de trabajadores en huelga y el establecimiento de servicios mínimos plantean problemas particulares. Los órganos de control han afirmado que la movilización puede justificarse en caso de necesidad de mantener en funcionamiento servicios esenciales en el sentido estricto del término, en circunstancias de suma gravedad y durante una crisis nacional aguda⁷². La imposición de un servicio mínimo puede justificarse en el caso de una huelga cuya extensión y duración pudiera originar una grave crisis nacional que pusiera en peligro las condiciones normales de vida de la población. Este tipo de servicio debe cumplir dos condiciones: limitarse a las actividades estrictamente necesi-

⁶⁸ *Recopilación*, párrafos 498 y 500-511.

⁶⁹ *Estudio general*, 1994, párrafo 165.

⁷⁰ *Estudio general*, 1994, párrafo 168.

⁷¹ *Estudio general*, 1994, párrafo 173; *Recopilación*, párrafo 496.

⁷² *Estudio general*, 1994, párrafo 163; *Recopilación*, párrafo 573.

rias para cubrir las necesidades básicas de la población en lo que respecta a la vida, la seguridad y la salud, y que las organizaciones de los trabajadores puedan participar en la definición del servicio, de igual modo que los empleadores y las autoridades públicas. El sistema de servicios mínimos también puede ser adecuado en caso de huelga en servicios esenciales, como alternativa a la prohibición total de la huelga⁷³.

Los órganos de control consideran que los *piquetes de huelga* son aceptables en tanto en cuanto actúen de conformidad con la ley, tengan carácter pacífico y no perturben el orden público⁷⁴.

Finalmente, en lo que respecta a las *sanciones en caso de huelga*, los órganos de control de la OIT tienen en cuenta sus efectos sobre las relaciones laborales, que pueden verse en peligro si las autoridades aplican de manera inflexible sanciones graves, sobre todo si son de tipo penal. Las detenciones y los despidos en gran escala de huelguistas encierran serios riesgos de abuso y ponen en grave peligro la libertad sindical. Como principio general, las autoridades no deberían recurrir a penas de prisión por el simple hecho de organizar una huelga pacífica o participar en ella⁷⁵.

Disolución y suspensión de las organizaciones

En el artículo 4 del Convenio núm. 87 se dispone que: «Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa». Dicho de otro modo, si es necesario que las autoridades adopten una medida tan extrema deberían hacerlo con arreglo a un procedimiento judicial que proporcione todas las garantías legales a la organización de que se trate.

Otras medidas que tuvieran efectos similares a los de la suspensión o disolución de una organización también infringirían el Convenio si se tratase de medidas del tipo a que se refiere el artículo 4. Entre ellas cabe citar la cancelación de la inscripción en el registro o la anulación o suspensión de la personalidad jurídica de la organización, que supondría la pérdida de ventajas esenciales en el ejercicio de sus actividades⁷⁶.

Para cumplir debidamente el artículo 4 no es suficiente reconocer el derecho de apelación ante los tribunales contra las decisiones administrativas. También es necesario que los efectos de la decisión no comiencen antes de que ésta sea definitiva. Además, los órganos de control han considerado que el derecho a recurrir ante los tribunales no siempre constituye una garantía suficiente, ya que, si las autoridades tienen poder discrecional para adoptar una decisión, los jueces no tendrán otra posibilidad que cerciorarse de que la legislación ha sido aplicada debidamente. Por consiguiente, los jueces deben poder conocer a fon-

⁷³ *Estudio general*, 1994, párrafos 161 y 162.

⁷⁴ *Estudio general*, 1994, párrafo 174; *Recopilación*, párrafos 583-587.

⁷⁵ *Estudio general*, 1994, párrafos 176-178; *Recopilación*, párrafos 590-600.

⁷⁶ *Estudio general*, 1994, párrafo 184.

do el asunto tratado⁷⁷. Los órganos de control mantienen esta misma postura con respecto al registro de las organizaciones con el fin de que adquieran reconocimiento legal. El Comité de Libertad Sindical ha defendido la posibilidad de recurrir ante los tribunales en caso de suspensión o disolución de organizaciones cuando se adopte en una situación de emergencia nacional⁷⁸.

Federaciones, confederaciones y afiliación internacional

El artículo 5 del Convenio dispone que «las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas», y el artículo 6 establece que «las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este Convenio se aplican a las federaciones y confederaciones». Dicho de otro modo, los derechos relativos a la constitución de organizaciones, su administración y sus actividades, así como a su suspensión y disolución, son válidos tanto para los órganos que actúan a nivel superior como para las organizaciones de base.

El artículo 5 también establece que «toda organización, federación o confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores». Esta disposición sienta la base jurídica de la solidaridad internacional de las organizaciones profesionales y es muy importante para el funcionamiento de la OIT, habida cuenta del carácter consultivo que se reconoce a las principales organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Los problemas con que se tropieza en la práctica con respecto a las federaciones y confederaciones atañen principalmente a su constitución y a sus actividades propias. Los órganos de control han declarado que se vulnera el artículo 5 en los casos siguientes: prohibición de constituir federaciones o confederaciones; autorización para establecer solamente una de esas organizaciones por ocupación o región o en todo el país; exigencia de un número mínimo excesivamente grande de organizaciones afiliadas; prohibición de agrupar a organizaciones de diferentes ocupaciones o sectores de actividad; prohibición de constituir federaciones de organizaciones en diferentes regiones del país; y, en general, toda condición o requisito excesivo de autorización previa para su constitución⁷⁹.

El principio general es que en virtud del artículo 2 del Convenio, al que hace referencia el artículo 6, las organizaciones de base tienen derecho a constituir las federaciones y confederaciones que estimen conveniente, así como el de afiliarse a ellas, sin ninguna distinción y sin autorización previa, con la sola condición de observar los respectivos estatutos. En aplicación de este principio, también sería contrario al artículo 5 prohibir la creación de una confederación nacional que reuniera a organizaciones representantes de varios sectores económicos o regiones de un país.

⁷⁷ *Estudio general*, párrafo 185; *Recopilación*, párrafos 681 y 683.

⁷⁸ *Recopilación*, párrafos 679 y 680.

⁷⁹ *Estudio general*, 1994, párrafo 191; *Recopilación*, párrafos 609, 612, 613, 616, 617 y 618.

Más concretamente, los órganos de control han declarado que las organizaciones del sector público deben tener derecho a integrarse en federaciones y confederaciones que incluyan a organizaciones del sector privado, siempre que ello no implique la obligación de participar en huelgas⁸⁰. En cuanto a los sindicatos de trabajadores agrícolas, la negativa de un gobierno a autorizarles a afiliarse a una central nacional de organizaciones de trabajadores que comprenda a sindicatos de la industria conculcaría el artículo 5 del Convenio⁸¹.

Toda restricción de las actividades de federaciones y confederaciones en lo que respecta a su derecho de huelga o de negociación colectiva también vulnera el artículo 5⁸².

El derecho de afiliación internacional tiene dos facetas: la facultad de una organización nacional para asociarse libremente con otra internacional, y las consecuencias de esa afiliación. Se vulnera el Convenio si la afiliación requiere la autorización previa del gobierno, ya que no es compatible con el principio de afiliación libre y voluntaria a esas organizaciones⁸³. Este principio también entraña el derecho de los sindicatos nacionales a recibir asistencia como resultado de su afiliación, incluidas las ayudas o subvenciones financieras, a mantenerse en contacto e intercambiar publicaciones sindicales y a enviar representantes a las reuniones⁸⁴. Las visitas de representantes de organizaciones internacionales a sus afiliadas nacionales y la participación en sus reuniones se consideran actividades normales, con la reserva de lo que disponga la legislación nacional sobre la admisión de extranjeros. No obstante, las formalidades a que estén obligados los sindicalistas y los dirigentes sindicales extranjeros y las exigidas a los sindicalistas nacionales que viajen al extranjero deben basarse en criterios objetivos y no estar sujetas a discriminación antisindical⁸⁵.

La legalidad y las garantías del Convenio

El texto original de la Constitución hacía referencia al derecho de asociación «para todos los fines que no sean contrarios a las Leyes», por lo que las primeras propuestas formuladas en 1927 para la elaboración de un convenio sobre este tema incluían una mención a las formalidades legales necesarias para el ejercicio de ese derecho. La reacción negativa de los trabajadores, que temían las restricciones que pudieran derivarse de dicha fórmula a nivel nacional, fue uno de los motivos de que los debates celebrados en aquella ocasión fueran tan acalorados.

En 1948, cuando la Conferencia adoptó el Convenio núm. 87, volvió a examinar el problema sobre la base de una fórmula contenida en el preámbulo del proyecto de convenio preparado por la Oficina, según la cual, al ejercer sus

⁸⁰ *Estudio general*, 1994, párrafo 193; *Recopilación*, párrafo 615.

⁸¹ *Recopilación*, párrafo 620.

⁸² *Estudio general*, 1994, párrafo 195.

⁸³ *Estudio general*, 1994, párrafo 197.

⁸⁴ *Estudio general*, 1994, párrafo 197; *Recopilación*, párrafos 627-636.

⁸⁵ *Recopilación*, párrafos 638, 639 y 642.

derechos los trabajadores, los empleadores y sus respectivas organizaciones, al igual que cualquier otra persona o entidad, estaban obligados a respetar la legislación. Los trabajadores, con el apoyo de varios miembros gubernamentales, se negaron a aceptar una fórmula que sometía a la legislación nacional el derecho internacional a la libertad sindical. El resultado de los debates fue el texto actual del artículo 8:

1. Al ejercer los derechos que se les reconocen en el presente Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad.
2. La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio.

La definición de «organización»

El artículo 10 del Convenio estipula lo siguiente: «En el presente Convenio, el término ‘organización’ significa toda organización de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores». El fomento y defensa de los intereses de sus afiliados es lo que distingue y caracteriza a las organizaciones de trabajadores y de empleadores, independientemente de cómo se llamen.

En algunos casos los órganos de control se han basado en esta definición para formular sus conclusiones. Como ya hemos visto al tratar el tema de las organizaciones más representativas, una organización minoritaria que con arreglo a la ley no disponga de determinados derechos de representación reservados de manera preferente o exclusiva a la organización mayoritaria debe, no obstante, poder ejercer algunas funciones para seguir estando amparada a tenor de dicha definición. Los órganos de control han establecido que una prohibición general de la huelga limita considerablemente las funciones de un sindicato reconocidas en la definición, por lo que es incompatible con la libertad sindical.

Observaciones finales

Este breve repaso de las disposiciones del Convenio núm. 87, del lugar que ocupa dentro de la legislación internacional sobre derechos humanos y de la manera en que sus principios han sido desarrollados por los órganos de control de la OIT, basándose en la práctica de los Estados Miembros, pone de manifiesto tanto la vitalidad del proceso de supervisión como el carácter variable del ejercicio del derecho de libertad sindical. Una aplicación estática de este instrumento primordial habría dejado atrapados sus principios en el marco de las circunstancias reinantes hace cincuenta años, cuando se adoptó. Por el contrario, al igual que ha ocurrido con la propia Declaración Universal, un proceso dinámico de supervisión ha permitido que el Convenio núm. 87 siga siendo válido en medio de las mutaciones que acaecen en el mundo.

Para concluir quizá sea conveniente citar algunas de las reflexiones formuladas por la Comisión de Expertos con ocasión del quincuagésimo aniversa-

rio de la adopción del Convenio, en el epígrafe titulado «Progresos obtenidos». Teniendo en cuenta que la ratificación no es sino el primer paso en el proceso de aplicación de un convenio, la Comisión afirmó que en el curso del tiempo se habían señalado muchos casos de progreso, y que esta tendencia se había acelerado recientemente.

La supresión del monopolio sindical impuesto por la ley y del papel director de un partido único adscrito al poder imperante constituye sin duda el caso de progreso más frecuente de la aplicación del Convenio durante los últimos años. Otras mejoras obtenidas se refieren al restablecimiento de la libertad sindical como consecuencia del levantamiento del estado de urgencia y del retorno a un estado de derecho y a una democracia pluralista en países con regímenes dictatoriales. Asimismo, pueden constatarse mejoras en lo relativo a la extensión del derecho sindical en numerosos países: los funcionarios, los enfermeros, los docentes, los empleados de instituciones religiosas o de beneficencia, los bomberos, los trabajadores a domicilio, los empleados domésticos, los trabajadores rurales, los marinos, los trabajadores del sector informal y los trabajadores extranjeros han obtenido el reconocimiento del derecho de sindicación que les había sido negado durante mucho tiempo⁸⁶.

Éstos son sólo algunos ejemplos de los progresos mencionados por la Comisión de Expertos, que se suman a los logros del Comité de Libertad Sindical y de todo el conjunto de mecanismos de tutela de la OIT. ¿Puede la OIT arrogarse el mérito exclusivo de tales avances? Desde luego que no. Pero la dirección marcada por el Convenio núm. 87 y corroborada por la labor de control de la OIT ha servido de guía para muchísimos países durante el último medio siglo y continúa señalando el camino de progreso.

⁸⁶ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe general y observaciones acerca de ciertos países*, Informe III (Parte 1 A), Conferencia Internacional del Trabajo, 86.ª reunión, 1998, Ginebra, pág. 14, párrafo 44. Véase el anexo III al presente número de la *Revista Internacional del Trabajo*.