

SU VOZ EN EL TRABAJO



INFORME DEL DIRECTOR GENERAL

# SU VOZ EN EL TRABAJO

*Informe global  
con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT  
relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO  
88.<sup>a</sup> Reunión 2000

Informe I (B)

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO  
GINEBRA

ISBN 92-2-311504-3  
ISSN 0251-3226

---

*Primera edición 2000*

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

## Indice

Resumen – <i>Su voz en el trabajo</i> .....	VII
Introducción .....	1
<b>Parte I. Una situación mundial dinámica</b> .....	<b>5</b>
1. La representación colectiva en el nuevo mundo del trabajo .....	7
2. La situación en el mundo .....	27
<b>Parte II. Eficacia de la ayuda de la OIT</b> .....	<b>43</b>
3. Su voz en el trabajo y el cometido de la OIT .....	45
<b>Parte III. Especificación de las prioridades de la cooperación técnica</b> .....	<b>61</b>
4. El cumplimiento de la Declaración en la práctica .....	63
<b>Anexos</b>	
1. Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento .....	75
2. Diagrama del Seguimiento de la Declaración .....	81
3. Cuadro de ratificaciones de los convenios de la OIT núms. 87 y 98 y memorias anuales presentadas con arreglo al Seguimiento de la Declaración .....	83
4. Convenios núms. 87 y 98 .....	91



## Resumen – *Su voz en el trabajo*

### *Introducción*

*Su voz en el trabajo* destaca el cometido crucial de la libertad sindical y de asociación y del reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva para alcanzar el objetivo de un trabajo decente en una economía que se está mundializando. Pone de manifiesto los problemas y oportunidades que se derivan de la aceleración de la evolución estructural y tecnológica y analiza las tendencias — algunas de ellas muy inquietantes — en lo que se refiere al grado de respeto de esos principios y derechos en el mundo. Aun lamentando las violaciones que persisten, se insiste en que una buena gobernación del mercado de trabajo, basada en el respeto de esos principios y derechos, puede contribuir a un desarrollo económico, social y político estable.

Después de reseñar la eficacia de la labor de la OIT sobre el particular, *Su voz en el trabajo* expone las consecuencias para la OIT, y para otras instituciones, de las medidas futuras encaminadas a promover el ejercicio de la libertad sindical y de asociación en las estrategias en pro de la equidad y de la reducción de la pobreza. Se señalan las prioridades en materia de cooperación técnica, destinadas a reforzar esos principios y derechos individuales y colectivos:

- *enjugando el déficit de representación de los trabajadores y de los empleadores;*
- *incitando a establecer de mutuo acuerdo unos métodos de negociación y cooperación que faciliten y configuren el cambio;*
- *reforzando las medidas políticas que respaldan el ejercicio de la libertad sindical y de asociación y del derecho de negociación colectiva, con arreglo a lo enunciado en la **Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo**, de 1998, que es un instrumento de promoción nuevo e importante.*

Por constar la necesidad de dar un basamento social a la economía mundial, ha surgido un consenso a propósito de una serie de principios y derechos en el trabajo, cuya primera categoría es la libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva (las otras son la eliminación del trabajo forzoso, la erradicación del trabajo infantil y la discriminación en el empleo y la ocupación). *Su voz en el trabajo* es el primero de una serie de informes globales, que han de servir de base para evaluar la eficacia de la ayuda prestada por la Organización y para especificar las prioridades en lo tocante a los planes de acción en materia de cooperación técnica. El Informe Glo-

bal es una de las vertientes informativas del Seguimiento de la Declaración, referente a la presentación de memorias (la otra es un examen anual en el caso de los Estados que no han ratificado todavía todos los convenios fundamentales). El Seguimiento apunta a estimular la acción de los Estados Miembros de la Organización *en pro* de los principios y derechos fundamentales en el trabajo enunciados en la Declaración, que consagra la Constitución de la OIT y que reafirmaron la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, en Copenhague, y la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, en Singapur.

### **Una visión dinámica mundial**

Una economía en vías de mundialización — caracterizada por la apertura de los mercados mundiales, una competencia más intensa y la aceleración de los cambios tecnológicos y estructurales, así como por la «ciberrevolución» — está ejerciendo una influencia enorme en el mundo del trabajo. Pero los efectos no son los mismos en todas partes, y la inclusión y exclusión simultánea de personas, regiones y sectores económicos plantea ingentes problemas. La expansión de la economía no estructurada es impresionante, debido a lo cual son muchos los que no pueden expresarse en el mundo del trabajo. Todo ello engendra una *disparidad de representación cada vez mayor en el mundo del trabajo*.

Aunque la afiliación sindical sigue siendo considerable en muchos grandes lugares de trabajo, ha menguado globalmente en los últimos decenios. Las mujeres en particular no tienen a menudo la posibilidad de expresar su opinión en el trabajo. Dada la diversidad creciente de los intereses empresariales, también las organizaciones de empleadores tropiezan con dificultades provocadas por la mundialización. A pesar de que las empresas han hecho suyos los principios de la libertad sindical y de asociación y de la negociación colectiva enunciados en la Declaración, y en el Contrato Global patrocinado por las Naciones Unidas, no siempre se aprecia plenamente lo que pueden aportar la participación de los trabajadores y unas instituciones del mercado de trabajo sólidas a un aumento de la productividad y del valor añadido.

Solamente será posible alcanzar el objetivo de un trabajo decente que se ha fijado la OIT si los interesados pueden expresar su opinión sobre el modo de conseguirlo y el derecho a crear unas instituciones que representen sus intereses. De ahí la reivindicación de una mayor «*seguridad de representación*», que consiste en el derecho a «expresar su opinión», con la ayuda de unas instituciones eficaces, como base para un crecimiento duradero. *La seguridad de representación facilita la adaptación en el plano nacional a una economía mundializada; a su vez, las instituciones colectivas que otorgan esa seguridad dependen de que se respete la libertad sindical y de asociación.*

Tales principios y derechos — y, sobre todo, el respeto de los mismos — favorecen a los trabajadores, por cuanto son la base de la seguridad de representación, tanto en la economía estructurada como en la no estructurada. Favorecen a las empresas, porque abonan el terreno para una buena política de recursos humanos y les permite competir con éxito en el mercado mundial. Favorecen también a los gobiernos, ya que preparan una acción colectiva que facilite el crecimiento económico y la erradicación de la pobreza. La representación colectiva en el trabajo contribuye a colmar de información y promueve la confianza y la cooperación en la configuración del cambio, lo cual es una función vital del diálogo social en los planos nacional y sectorial y en la propia empresa. La eficacia de la acción de las asociaciones de la sociedad civil depende también de la libertad sindical y de asociación y del reconocimiento de la legitimidad de la acción colectiva.

Ahora bien, no siempre se percibe la utilidad de esta serie de principios y derechos en el trabajo como en el caso, por ejemplo, de la lucha contra las peores formas de trabajo infantil. Es verdaderamente preocupante que no se respeten por doquier y para todos la libertad sindical y de asociación y el reconocimiento



efectivo del derecho de negociación colectiva, a pesar de que pueden facilitar y configurar fecundamente el cambio en una economía mundializada incierta.

Basándose en una información procedente del dispositivo bien establecido de examen por la OIT de las quejas relacionadas con la libertad sindical y de asociación y el cumplimiento de los convenios fundamentales ratificados, así como en la nueva información que contienen las memorias presentadas con arreglo al Seguimiento de la Declaración y su carácter de promoción, *Su voz en el trabajo* describe una situación con harta frecuencia inquietante. La intimidación, las amenazas y, a veces, los asesinatos siguen siendo el sino posible de muchos trabajadores que intentan organizarse en ciertos países del mundo. Se indica en el informe dónde persisten éstos y otros problemas igualmente graves, pese a la intención universal de relegarlos al pasado.

El informe insiste en la conexión cardinal que existe entre la garantía general de los derechos civiles y el respeto de los derechos sindicales. Aunque el número de sindicatos de monopolio estatal ha menguado en los últimos años a raíz de la democratización en todos los continentes, subsisten todavía en varios países.

Preocupa también el número de trabajadores que quedan excluidos del ejercicio de la libertad sindical y de asociación y privados del derecho de representación colectiva en muchos países. En gran parte del mundo, les está vedado el ejercicio de esos derechos fundamentales a los trabajadores agrícolas, a los del servicio doméstico y a los migrantes. El personal de la administración pública no puede entablar negociaciones colectivas ni acogerse al principio de la libertad sindical y de asociación. *Su voz en el trabajo* lamenta la situación de quienes trabajan en las zonas francas, las cuales intentan a veces atraer inversiones extranjeras prohibiendo el ejercicio de esos derechos. Al mismo tiempo, el informe celebra los múltiples casos recientes de progreso en lo que atañe al respeto de la libertad sindical y de asociación.

La negociación colectiva es la expresión en la práctica de la libertad sindical y de asociación en el mundo del trabajo. Pero también a este respecto hay graves restricciones, que coartan el ejercicio del reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. *Su voz en el trabajo* señala la importancia de que el gobierno no se inmiscuya en la negociación colectiva, sino que la respalde, así como la necesidad de una infraestructura institucional con tal fin. Se destacan algunas medidas prácticas positivas, adoptadas por los gobiernos para dar más vigor a la negociación colectiva y a las instituciones de prevención y solución de conflictos.

### **Eficacia de la ayuda de la OIT**

La OIT ha contribuido poderosamente a que se respeten los principios y derechos en el trabajo en los países que han dado muestras de su voluntad política en tal sentido. Por su experiencia acumulada, la OIT sabe que la expresión de esa voluntad empieza por un mayor respeto de los derechos civiles y humanos. La ayuda de la OIT ha ido desde el asesoramiento de ministerios y parlamentos, en lo tocante al derecho del trabajo, hasta la consolidación de la facultad de los gobiernos de aplicar esa legislación y de velar por su cumplimiento y la prestación de ayuda a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, para que estén en mejores condiciones de participar en el diálogo social y en la negociación colectiva. Semejante intervención tripartita, que implica a menudo consultas con la sociedad civil también, es la baza singular de la OIT en lo referente a respaldar el cambio democrático.

Valiéndose a modo de ejemplo del trabajo efectuado a lo largo de los diez años últimos en Indonesia, Sudáfrica, Polonia y Costa Rica, *Su voz en el trabajo* pone de manifiesto que, en colaboración con sus socios, la OIT ha contribuido sensiblemente a que el respeto de la libertad sindical y de asociación y del

reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva forme parte integrante de los progresos logrados por esos países, y de ello se desprende que hay una sinergia positiva entre la voluntad política nacional y la prestación por la OIT de servicios técnicos y de apoyo, en una amplia gama de circunstancias económicas y de parámetros económicos. Allí donde no ha aflorado todavía esa voluntad política, la OIT puede encauzar la presión política por medio de sus mandantes y de sus órganos tripartitos, con miras a que haya un cambio positivo con el correr del tiempo.

### **Especificación de las prioridades de cooperación técnica**

*Su voz en el trabajo* propone varias vías para la acción futura de la OIT. La Declaración encomienda a la Organización y a sus mandantes la misión de respaldar los intentos de los Estados Miembros de plasmar en la realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo mediante las actividades de cooperación técnica. Se ha empezado ya a tomar medidas en tal sentido. Además, la labor de inculcación, las presiones de los congéneres y una incitación creciente al cambio pueden influir claramente en la actitud del Estado.

En relación con la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva, *Su voz en el trabajo* ha constatado la conveniencia de que intervenga una amplia gama de actores para lograr el respeto de esos principios. Ha puesto de manifiesto ciertas lagunas importantes para la individuación de las prácticas óptimas, con miras al ejercicio de esos principios y derechos fundamentales en el trabajo por todas las mujeres y todos los hombres. Se requerirán nuevos estudios para encontrar la conexión entre ese respeto en diferentes circunstancias con unos mayores logros económicos, un desarrollo justo y la reducción de la pobreza, así como en lo que atañe a la igualdad entre los sexos. Es igualmente evidente la necesidad de intensificar la labor de inculcación en el caso de esta categoría de principios y derechos.

En conclusión, *Su voz en el trabajo* indica las posibles prioridades en materia de cooperación técnica para promover el respeto de la libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva. El informe opta por estas tres prioridades, mutuamente relacionadas:

- *hay que procurar que todos los trabajadores puedan constituir un sindicato y afiliarse al que hayan elegido sin temer represalias o intimidaciones, y que los empleadores puedan formar asociaciones independientes y adherirse a ellas;*
- *procede fomentar una actitud constructiva y abierta de las empresas privadas y de los empleadores públicos ante la representación libremente elegida de los trabajadores y el establecimiento de métodos convenidos de negociación y formas complementarias de cooperación sobre las condiciones de trabajo;*
- *se debe promover el reconocimiento por las autoridades públicas del principio de que una buena gobernación del mercado de trabajo, basada en el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, puede contribuir poderosamente a un desarrollo económico, político y social estable en el contexto de la integración económica internacional, la ampliación de la democracia y la lucha contra la pobreza.*

El respeto de esos principios y derechos en el trabajo da una dimensión social esencial a la economía mundial y a su gobernación. La Declaración de la OIT constituye un instrumento de promoción para alcanzar tal objetivo en todos los países.

\* \* \*

Primero de una serie de informes globales relacionados con el Seguimiento de la Declaración, *Su voz en el trabajo* termina con estos cuatro anexos:

- el texto de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo;
- un diagrama del Seguimiento;
- un cuadro que indica las ratificaciones de los Convenios fundamentales de la OIT sobre la libertad sindical y la negociación colectiva (núms. 87 y 98), así como el número de memorias anuales presentadas por los gobiernos de Estados no ratificantes con arreglo al Seguimiento de la Declaración;
- las disposiciones de los Convenios núms. 87 y 98.

Después de éste, habrá otros informes globales sobre la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio (en 2001), la abolición del trabajo infantil (en 2002) y la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación (en 2003), que son las otras tres categorías enunciadas en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Se proporciona información más amplia en los sitios informáticos siguientes:

Sitio informático de la Declaración: <http://www.ilo.org/declaration>

Sitio informático de *Su voz en el trabajo*: <http://www.ilo.org/voice@work>



## Introducción

1. De los frutos de la mundialización en curso no se aprovecha un número suficiente de personas. Cunde el descontento por el miedo a no progresar, o a decaer, en la escala social. Preocupa que los gobiernos, las empresas y las organizaciones internacionales se desentiendan de ellas. Precisamente por esa razón, siempre han constituido organizaciones, para mejorar la seguridad en el lugar de trabajo, en la colectividad o en la nación. Con tal fin es esencial la libertad sindical y de asociación, y el reconocimiento efectivo de la negociación colectiva, en el mundo del trabajo.

**Realce de la seguridad de las personas**

2. Por constarle cada vez más claramente la necesidad de dar un basamento social a la economía mundializada, la comunidad internacional ha llegado a un consenso sobre una serie de principios y derechos fundamentales en el trabajo, a saber: la libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo de la negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso, la abolición del trabajo infantil y la discriminación en el empleo y la ocupación. Todos los Estados Miembros de la Organización Internacional del Trabajo se comprometieron a respetar, promover y plasmar esos principios en la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*<sup>1</sup>. La finalidad global del Seguimiento es fomentar los esfuerzos de los Estados Miembros de la Organización para *promover los principios y derechos fundamentales*, enunciados en la Constitución de la OIT y reafirmados en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, en Copenhague, y en la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en Singapur<sup>2</sup>. En la Declaración y su Seguimiento se destaca la importancia de la *cooperación técnica* como instrumento central para estimular tales esfuerzos en los Estados Miembros de todo el mundo. Por su carácter de promoción, el Seguimiento de la Declaración pretende ser complementario y distinto de los mecanismos de supervisión de la OIT<sup>3</sup>.

**Los derechos fundamentales en un mundo en evolución**

<sup>1</sup> *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 86.ª reunión, en Ginebra, el 18 de junio de 1998; en el anexo I se reproduce el texto íntegro de la Declaración.

<sup>2</sup> Véase Naciones Unidas: *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* (Nueva York, documento A/CONF.166/9, 19 de abril de 1995), Tercer compromiso, pág. 14 y siguientes; Organización Mundial del Comercio, *Declaración Ministerial de Singapur* (documento WT/MIN (96) DEC, 18 de diciembre de 1996) párrafo 4. Puede verse una reseña histórica más completa de la gestación de la Declaración y de su Seguimiento en *Examen de una eventual Declaración de Principios de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los derechos fundamentales, y del mecanismo de seguimiento apropiado*, Informe VII, Conferencia Internacional del Trabajo, 86.ª reunión (Ginebra, 1998) y en los diferentes documentos relativos a la Declaración, disponibles en el sitio Internet de la OIT: <http://www.ilo.org>.

<sup>3</sup> Se describen estos mecanismos en OIT: *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo* (Ginebra, 1998).

### ***Una visión dinámica mundial***

3. *Su voz en el trabajo* es el primero de una serie de informes anuales, con arreglo al Seguimiento de la Declaración, que versarán sucesivamente sobre las cuatro categorías fundamentales de principios y derechos. El tema de este primer Informe Global es la libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo de la negociación colectiva, y en él se detalla lo que está sucediendo en los países que han ratificado los Convenios núms. 87 y 98<sup>4</sup> y en los que no los han ratificado todavía. Se empieza por esta categoría de principios y derechos porque suele ser la clave para el ejercicio de los principios y derechos fundamentales de las otras tres categorías. Se estima, sin embargo, que a menudo es la más litigiosa, y el respeto de dichos principios no siempre tiene la misma aceptación pública que la lucha contra el trabajo infantil, por ejemplo.

### ***Eficacia de la ayuda de la OIT***

4. El formato de este Informe Global apunta a satisfacer los requisitos estipulados en el Anexo de la Declaración con arreglo a un Seguimiento que persigue fines de promoción y que debe tener sentido y ser eficaz. Es uno de los dos grandes informes que han de presentarse con arreglo al Seguimiento de la Declaración (el otro es la compilación de memorias anuales, acompañada de una introducción<sup>5</sup>; véase el diagrama del procedimiento en el anexo 2) y es de orden práctico. Uno de los objetivos del Informe Global es determinar en qué medida las diferentes actividades y vínculos con otras organizaciones de la OIT pueden ayudar realmente a los interlocutores sociales a plasmar en la realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

### ***Especificación de las prioridades para el período siguiente***

5. El Informe Global pretende también facilitar la especificación de la acción prioritaria. Cuando se dé a conocer el próximo Informe Global sobre la libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo de la negociación colectiva, ha de ser posible repasar un cuatrienio de progresos estimables con miras al ejercicio de esos principios y derechos.

### ***Trabajo y democracia***

6. El presente informe se llama *Su voz en el trabajo* para destacar que, en un tiempo en el cual, como ha dicho Amartya Sen, la democracia es el sistema por excelencia de gobierno en el mundo entero<sup>6</sup>, el ejercicio de los derechos no debe limitarse a la fábrica, la explotación agrícola o la oficina, ni desperdigarse en el ciberespacio por obra del teletrabajo. El documento se basa en la información adquirida por medio de los procedimientos establecidos de la Organización y en las conclusiones que se derivan de la colaboración de la OIT con sus mandantes en todo el mundo.

### ***La libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva son indispensables para un trabajo decente***

7. Con objeto de plasmar en la realidad el objetivo de la OIT de un trabajo decente para todas las mujeres y todos los hombres, es necesario que los directamente interesados expresen su opinión al definir lo que significa realmente para ellos el concepto de trabajo decente y el modo de conseguirlo<sup>7</sup>. Junto con el mercado, la democracia produce unas instituciones que se ciñen a diferentes necesidades y aspiraciones, tradiciones e innovaciones. En la práctica, esa diversidad concuerda con el respeto de grandes principios universales como la libertad sindical y de asociación. De hecho, en un sistema mundial que exige soluciones coherentes y homogéneas a unos problemas comunes, los principios y derechos enunciados en la Declaración proporcionan uno de los basamentos sociales de la democracia y dan a los mercados su ineludible dimensión social.

<sup>4</sup> Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Se reproducen las disposiciones de los dos Convenios en el anexo 4.

<sup>5</sup> La primera compilación de memorias anuales y la introducción de los Expertos Consejeros para la Declaración de la OIT figuran en los documentos GB.277/3/1 y GB.277/3/2 de la 277.ª reunión del Consejo de Administración (Ginebra, marzo de 2000).

<sup>6</sup> A. Sen: «Democracy as a universal value», en *Journal of Democracy* (Johns Hopkins University Press, Baltimore, julio, 1999), (<http://jhupress.jhu.edu/demo/jod/10.3sen.html>).

<sup>7</sup> Véase OIT: *Trabajo decente*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión, Ginebra, 1999.

8. En el primer capítulo se exponen las dificultades y las oportunidades que se derivan del ritmo rápido del cambio y de la mundialización en el mundo del trabajo y su repercusión en la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva. En el capítulo 2 se resumen las principales tendencias en lo que atañe al respeto de esos principios y derechos, y en el 3 se evalúa la ayuda facilitada hasta la fecha por la OIT para la promoción de los principios y derechos, con miras a deducir las conclusiones más importantes para el futuro. En el cuarto y último se propone un marco general para las actividades de la OIT con sus mandantes y con otras organizaciones internacionales.

### ***Contenido del informe***

9. En conclusión, este informe afirma que tres prioridades, mutuamente relacionadas, deberían inspirar la labor de promoción de la OIT:

### ***Prioridades para el futuro***

- hay que procurar que todos los trabajadores puedan constituir un sindicato, y afiliarse al que hayan elegido, sin temer represalias o intimidaciones, y que los empleadores puedan formar asociaciones independientes y adherirse a ellas;
- procede fomentar una actitud constructiva y abierta de las empresas privadas y de los empleadores públicos ante la representación libremente elegida de los trabajadores y el establecimiento de métodos convenidos de negociación y formas complementarias de cooperación sobre las condiciones de trabajo;
- se debe promover el reconocimiento por las autoridades públicas del imperativo de que una buena gobernación del mercado de trabajo, basada en el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, puede contribuir poderosamente a un desarrollo económico, político y social estable, en el contexto de la integración económica internacional, la ampliación de la democracia y la lucha contra la pobreza.

10. Los objetivos señalados en el presente informe son realistas: orientar a los gobiernos, a los empleadores y a los sindicatos, así como a la sociedad civil toda y a las organizaciones internacionales, en un momento de gran transformación económica, política y social. Dentro de diez, veinte o cincuenta años, el mundo del trabajo será muy diferente del actual. Lo será ciertamente en 2004, cuando se presente el próximo Informe Global sobre la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva. A lo largo de los años próximos se seguirá acotando la evolución y la posible creación de un sistema que sirva para eliminar la pobreza y el desempleo, junto con el pleno ejercicio de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. La Declaración de la OIT aporta una gran contribución a una nueva arquitectura de gobernación de la mundialización. Dada la intensificación de la competencia, se puede realzar el potencial productivo de ese sistema oyendo lo que opinan las mujeres y los hombres que trabajan.

### ***Cometido de la OIT en la nueva arquitectura de gobernación mundial***





---

***Parte I: Una situación mundial  
dinámica***



# 1. La representación colectiva en el nuevo mundo del trabajo

## La nueva situación mundial

11. La apertura de los mercados mundiales, los cambios estructurales y tecnológicos y el desmantelamiento de unos bloques políticos y económicos antagónicos están teniendo un impacto radical en el mundo del trabajo. En una economía de mercado casi universal, las actividades económicas se suceden a un ritmo acelerado, las relaciones contractuales empiezan y terminan bruscamente, y la competencia es más dura. La proporción y la envergadura de esos cambios varían mucho según los países y los sectores económicos y en cada uno de ellos, pero repercuten por doquier en las relaciones en el lugar de trabajo y en el modo en que se respetan realmente los principios de la libertad sindical y de asociación y el derecho de negociación colectiva. En este capítulo se detallan las características principales de todo ello y su influencia en los trabajadores y sus sindicatos, en los empleadores y sus asociaciones y en el cometido del Estado en los mercados de trabajo (estructurado y no estructurado). Se destacan las tendencias que se observaban a fines del siglo XX, con objeto de especificar los asuntos que merecen la atención de los responsables políticos en general y de los mandantes tripartitos de la OIT en particular.

## La mundialización y el mundo del trabajo

12. La mundialización monopoliza la atención de los gobiernos, de las instituciones multilaterales y de los dirigentes políticos en todos los países. Significa cosas muy diferentes para muchos, pero a efectos del presente informe se refiere a la apertura y la integración de los mercados, *sumadas* a las innovaciones tecnológicas, a los cambios estructurales y a las reformas políticas. La primera vertiente de la mundialización es la intensificación de la competencia, a consecuencia de la liberalización del comercio y los regímenes financieros y de la integración de los mercados. En los treinta últimos años, el comercio internacional y las inversiones directas extranjeras han crecido más que la producción mundial (véase el gráfico 1.1.). La expansión del comercio de bienes y servicios, los movimientos de capital y la disminución de los costos de transporte y de comunicación obligan a los empleadores, a los sindicatos y a los gobiernos a tener cada vez más en cuenta la competencia de otros países.

**La mundialización  
agudiza la competencia**

**Gráfico 1.1. Crecimiento de la producción, de las exportaciones y de las inversiones directas extranjeras en el mundo (porcentajes)**

	1990-1995*	1996	1997	1998
<b>Producción mundial</b>	1,9	3,3	3,3	2,0**
<b>Exportaciones mundiales</b>	6	5,5	10,5	3,5
<b>Inversiones directas extranjeras</b>	15,9	5,9	25,1	36,6

\* Promedio anual

\*\* Estimación

Fuente: UNCTAD: *World Investment Report, 1999* (Ginebra, 1999) e *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1999* (Ginebra, 1999).

### *Efectos de la revolución de la información*

13. La segunda vertiente de la mundialización es la rápida evolución de la tecnología de la información. La revolución informática ha creado un mercado mundial para la financiación de inversiones, acelerado y acrecentado el intercambio de información, y modificado radicalmente los procedimientos y estructuras de producción, distribución y gestión. En los lugares de trabajo es muy sensible el impacto de unas máquinas que pueden hacer lo que era una especialidad humana singular, a saber, el tratamiento de la información. Por ejemplo, gracias a unas técnicas que reducen los costos de pedido, envío e inventario, los mayoristas estadounidenses han elevado en un 20 por ciento la producción sin aumentar el empleo<sup>1</sup>.

### *Una nueva dinámica política*

14. Simbolizada por la caída del muro de Berlín, la tercera vertiente de la mundialización es la oleada de reformas políticas democráticas y el eclipse de los sistemas de organización económica ajenos al mercado y opuestos a él, propios de la economía de planificación centralizada. La mayoría de los países se han convertido en gran medida a la competencia internacional. La confrontación ideológica que caracterizó al siglo XX ha cedido el paso a un debate sobre el mejor modo de administrar el mercado y realzado el respeto de los derechos humanos básicos.

### *Las multinacionales en vanguardia de la mundialización*

15. El allanamiento de los obstáculos económicos entre naciones brinda ingentes oportunidades nuevas a las multinacionales y al número creciente de empresas nacionales vinculadas a ellas. A las sociedades madres y a las filiales extranjeras de las multinacionales les corresponde hoy el 25 por ciento de la producción mundial. Sus inversiones directas en el extranjero son cada vez más importantes como modo de suministrar bienes y servicios directamente a mercados extranjeros. El valor de las ventas (de bienes y servicios) de las filiales extranjeras en los mercados nacionales e internacionales ascendió a 11 billones de dólares estadounidenses en 1998, en comparación con los 7 billones de exportaciones mundiales ese mismo año. Aunque el impacto principal en el empleo corresponde a las empresas nacionales que son subcontratistas de multinacionales, o se relacionan de otro modo con ellas, va en aumento el empleo directo total de personal extranjero<sup>2</sup>. Las multinacionales marcan la pauta en lo que se refiere a difundir nuevos métodos de gestión y nuevas tecnologías de producción. En muchos sectores, son el motor de la cadena mundial de producción, que enlaza a las compañías del mundo en desarrollo con los consumidores de los países industrializados.

<sup>1</sup> Véase OIT: Programa de Actividades Sectoriales (SECTOR): Comercio (<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/sectors/commerce.htm>).

<sup>2</sup> UNCTAD: *World Investment Report (Part II): Foreign Direct Investment and the Challenge of Development* (Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 1999) y OIT: *Seguimiento y promoción de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social*, documento GB.268/MNE/1/1 del Consejo de Administración.

16. Semejante evolución del comercio, de los movimientos de capital y de la producción ha traído consigo grandes beneficios sociales y económicos. Por ejemplo, el auge del comercio mundial ha estimulado el crecimiento de la producción y del empleo. La más intensa competencia, derivada de la reducción de los obstáculos que coartan el comercio, ha espoleado la innovación y aumentado las posibilidades de elección de los consumidores. Pero la mayor integración mundial de las economías ha traído también consigo ciertos costos sociales. El reajuste de la economía inherente a la liberalización financiera y del comercio ha suscitado un grado mayor de inestabilidad del empleo y ha exacerbado la inseguridad y las desigualdades<sup>3</sup>.

***La mundialización ha engendrado beneficios, pero ha acarreado también costos sociales***

17. La mundialización se presta a la crítica de que su impacto no es el mismo en todos los países, localidades e individuos. Una economía mundializada no redundará en beneficio de todas las personas o regiones del mundo, y la revolución tecnológica no ha afectado a una gran parte del planeta<sup>4</sup>. Un gran número de economías se está incorporando a la economía mundial, pero otras se quedan al margen y se acentúan las desigualdades en el mundo<sup>5</sup>. *Semejante inclusión y exclusión simultánea de personas, regiones y sectores económicos es una característica notable de la mundialización y uno de los grandes retos que plantea.*

***El efecto variable de la mundialización provoca tensiones***

### ***Impacto de la mundialización en el ejercicio de los derechos de libertad sindical y de asociación, y de negociación colectiva***

18. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores y las leyes e instituciones que rigen su funcionamiento surgieron cuando las empresas vendían casi toda su producción en el mercado nacional. Las fuerzas sociales y del mercado operaban dentro de los mismos límites geográficos y políticos. Pero esto pertenece al pasado. El capital tiene hoy la posibilidad de emigrar, y las multinacionales son grandes empleadores — directa o indirectamente — en muchas partes del mundo. En la negociación colectiva nacional es preciso tener cada vez más en cuenta lo que ocurre en otros países. El criterio de la supervivencia en un mercado mundial ferozmente competitivo pone en tela de juicio unas prácticas sólidamente establecidas y unas ideas muy arraigadas. Se teme que semejante evolución menoscabe la libertad sindical y de asociación y el derecho de negociación colectiva.

***Dificultades con que tropiezan los sistemas nacionales de representación***

19. Para poder evaluar las bazas de un país en el mercado mundial es preciso tomar en consideración las características esenciales del mercado de trabajo y su reglamentación. Se considera a veces que las decisiones reglamentarias y normativas (en virtud, por ejemplo, de un convenio colectivo) y las formas institucionales de protección y de seguridad en el mercado de trabajo entrañan unos «costos», así como un «impedimento» para la flexibilidad y la competitividad. Pueden pensar esto los posibles inversores y los consumidores extranjeros, o — como ocurre más a menudo — unas autoridades deseosas de conseguir inversiones y pedidos. Para atraer a inversores extranjeros se restringe de hecho, en las zonas francas de ciertas partes del mundo, la libertad sindical. Pero puede haber una disparidad desastrosa entre esas diferentes percepciones. Las autoridades nacionales pensarán acaso que unos salarios muy bajos y una reglamentación laboral nula van a atraer a em-

***La competencia entre los sistemas de mercado de trabajo recorta la libertad sindical y de asociación***

<sup>3</sup> Véase OIT: *Informe final sobre el impacto social de la mundialización*, documento GB.276/WP/SDL/1 del Consejo de Administración.

<sup>4</sup> Castells señala que la revolución tecnológica no es universal, a causa de la «disparidad digital» que ha surgido entre los países y en cada uno de ellos. Véase Castells, 1999, *Information technology, globalization and social development* (Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 1999).

<sup>5</sup> El análisis de las tendencias a largo plazo de la distribución de los ingresos en el mundo (entre países) pone de manifiesto que la distancia entre los países más ricos y los más pobres pasó de 35:1 en 1959 a 72:1 en 1992. Véase PNUD: *Informe sobre desarrollo humano* (Ginebra, 1999).

presas, pero es muy posible que los inversores estén dispuestos a aceptar un costo más alto si hay una estabilidad política, una infraestructura, una demanda en el país para los bienes y servicios producidos y unas relaciones de trabajo apacibles.

**Consecuencias de la internacionalización de la producción en la negociación colectiva**

20. La internacionalización de la producción repercute directamente en la negociación colectiva. Se tienen muy presentes las múltiples posibilidades de emigración al alcance de un capital móvil en una economía mundializada. El traslado de una empresa de un país a otro no solamente puede impedir todo intento de negociación colectiva sino que la simple amenaza de traslado puede modificar las relaciones de poder en la mesa de negociaciones. Análogamente, unos trabajadores que negocian en el plano nacional pueden tener un acceso inadecuado a la información sobre la situación financiera internacional y los planes empresariales del empleador con el que negocien, o constatar que el representante del empleador no tiene un poder real de decisión. En tales circunstancias, pueden reducirse sensiblemente el significado y el contenido real de la negociación colectiva. Hay quienes piensan que el ejercicio efectivo del derecho de negociación colectiva exige que se plasme también en el nivel internacional. Se ha progresado apenas en tal sentido, pese a la tendencia a establecer dispositivos de consulta e información en el contexto de la integración regional, o en relación con multinacionales concretas.

**La segmentación de los mercados de trabajo ha menoscabado el ejercicio de esos derechos**

21. La reestructuración de la producción por las empresas, para que puedan centrarse en las actividades esenciales, y la privatización en gran escala de las empresas estatales, han reducido el tamaño de las unidades de producción y suscitado la subcontratación de unas tareas que corrían antes a cargo del personal de servicios de la empresa. Se ha generalizado el trabajo contractual y de dedicación parcial a causa de las modificaciones de la tecnología y la organización del trabajo, derivadas de la búsqueda de métodos de trabajo más flexibles y adaptables. Todo ello repercute en las relaciones de trabajo tradicionales y en el ejercicio de los derechos de libertad sindical y de asociación, y de negociación colectiva, consiguientes. Los trabajadores de las unidades de producción pequeñas están más expuestos que los de las grandes a maniobras de intimidación cuando deciden afiliarse a un sindicato. A causa de las pautas de trabajo flexible, a los trabajadores les resulta más difícil organizarse con fines de representación colectiva. Debido a las decisiones de subcontratación, las relaciones de trabajo cobran cada vez más un cariz comercial, de ahí que sea difícil identificar al empleador real con fines de negociación colectiva.

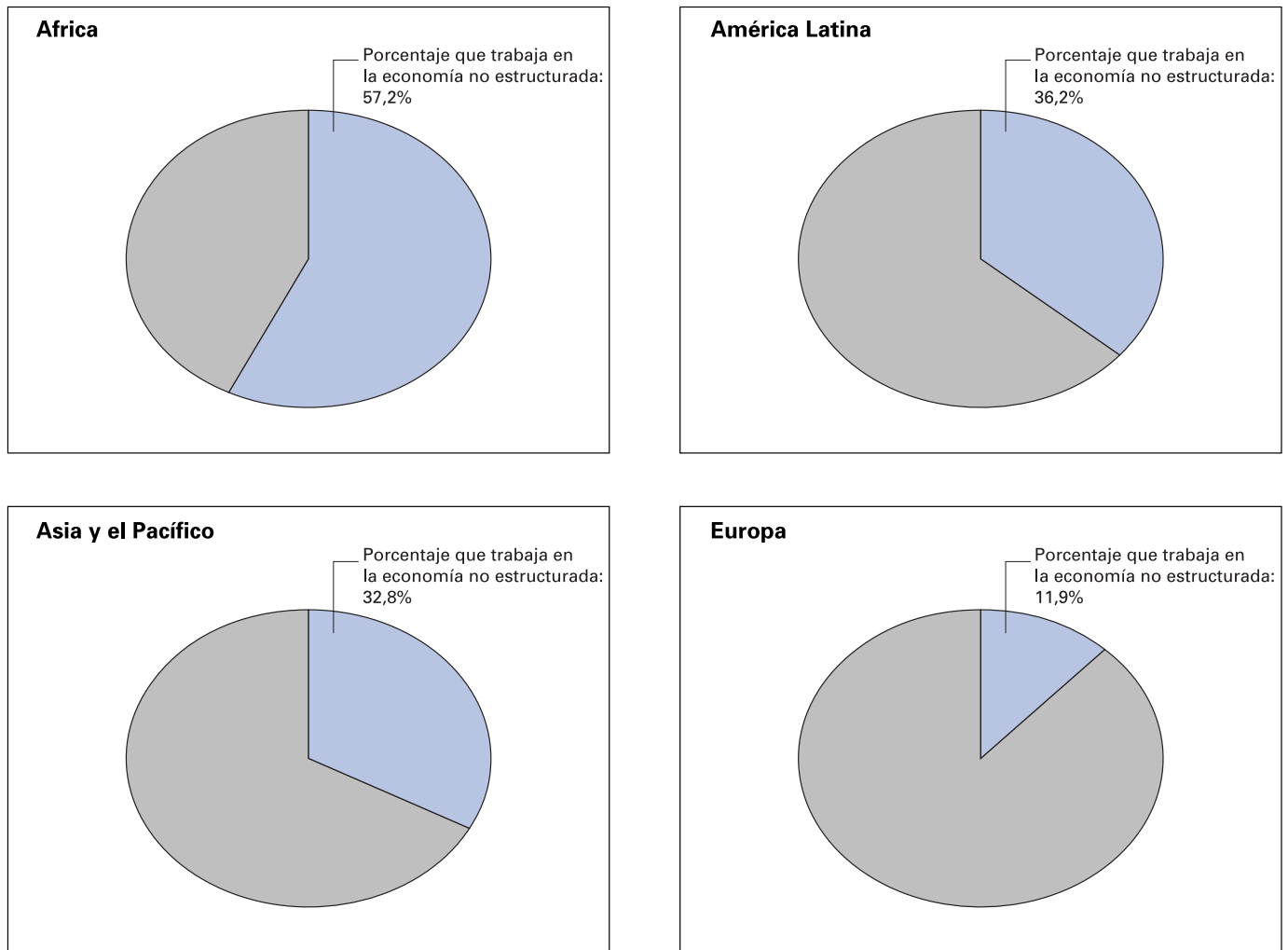
**El grueso de quienes se incorporan al mercado de trabajo lo hacen en la economía no estructurada, por lo que el grado de sindicación es bajo**

22. Más indirectamente relacionada tal vez con la mundialización está la importancia económica creciente de la economía no estructurada<sup>6</sup>, también llamada «informal», como fuente de empleos en la mayoría de los países en desarrollo desde hace unos años (véase el gráfico 1.2.). La OIT calcula que en América Latina, entre 1990 y 1994 el 80 por ciento de los puestos de trabajo creados correspondieron a la economía no estructurada. En el caso de África, se cifra la proporción en un 93 por ciento a lo largo del decenio de 1990<sup>7</sup>. Los trabajadores de la economía no estructurada viven con frecuencia en condiciones extremas de inseguridad y gozan de una protección mínima, o incluso nula, ya que rara vez se aplica en su caso la legislación del trabajo. Allí donde es manifiestamente necesaria alguna forma de representación de sus intereses colectivos, la presencia sindical tradicional es muy débil, a pesar de que la organización colectiva es un instrumento esencial en todo intento de evitar la pobreza.

<sup>6</sup> La economía no estructurada o informal abarca las actividades remuneradoras en pequeña escala que se llevan a cabo al margen del marco legal oficial y que suelen utilizar muy poco capital, tecnología y personal calificado, a la vez que proporcionan unos ingresos modestos y un empleo inestable. No comprende el “trabajo oculto”, que puede ser rentable pero que evita deliberadamente el pago de impuestos y el cumplimiento de las disposiciones legales. Según una resolución de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de 1993, el sector no estructurado está integrado por empresas familiares, lo cual engloba a los trabajadores independientes (sin personal pagado de plantilla) y a los empleadores de empresas no estructuradas (con uno o más asalariados que trabajan con carácter permanente). Véase OIT: *Key indicators of the labour market* (Ginebra, 1999).

<sup>7</sup> M. Tomei: *Freedom of association, collective bargaining and informalization of employment — Some issues* (OIT, Ginebra, 1999).

**Gráfico 1.2. El empleo en la economía urbana no estructurada o informal**



**América del Norte: No se dispone de datos**

Fuente: OIT. *Key Indicators of the Labour Market* (Ginebra, 1999).

23. La evolución del mercado de trabajo y el ejercicio de la libertad sindical y de asociación, y del derecho de negociación colectiva, repercuten evidentemente en los derechos de la mujer al respecto. La mayoría de los trabajadores subcontratados, temporeros u ocasionales, de dedicación parcial y del sector no estructurado son mujeres. Incluso en el sector industrial estructurado que produce para la exportación, las mujeres suelen dedicarse a las tareas más modestas con una garantía mínima del empleo. Hay más mujeres que hombres en puestos de trabajo no sindicados y no protegidos, que carecen de la seguridad del empleo, y esto perpetúa la pobreza de las familias.

***Influencia en la condición de la mujer***

24. Esas tendencias tienen un impacto directo en la representación colectiva de los trabajadores. En general, el nivel de sindicación sigue siendo considerable en los grandes lugares de trabajo, pero ha menguado en casi todo el mundo desde hace diez años<sup>8</sup>. El interés de la representación colectiva no

***Consecuencias para el grado de sindicación***

<sup>8</sup> Véase OIT: *El trabajo en el mundo, 1997-1998* (Ginebra, 1997).

siempre es evidente cuando el lugar de trabajo es pequeño o en aquellas actividades en las cuales no hay una gran experiencia en materia de organización colectiva y representación de los intereses. Por otra parte, pese a la generalización de la democracia en el mundo, los sindicatos suscitan inquietud, y aun hostilidad. Porque temen la reacción de los empleadores o de las autoridades públicas, las trabajadoras y los trabajadores pueden dudar en afiliarse a un sindicato.

### ***Difícil coordinación de los empleadores en un mundo más competitivo***

25. La mundialización afecta también a las organizaciones de empleadores. Su dinámica y la elección de los asuntos en los que conviene estar de acuerdo han estado determinadas siempre por la competencia entre sus miembros. Pero la más enconada competencia suscitada por la mundialización y los progresos tecnológicos es de otro orden, e influye en la idea que se hacen las empresas del cometido de las organizaciones de empleadores y de la conveniencia de participar activamente en su labor. Aun no siendo en modo alguno universal tal tendencia, algunos empleadores propenden a interesarse más por la fijación de los salarios y de las condiciones de empleo en la empresa o el lugar de trabajo que por unas negociaciones nacionales o sectoriales entre las confederaciones de empleadores y las centrales sindicales. La diversidad cada vez mayor de los intereses de las compañías, la aparición de las multinacionales y el auge de la pequeña empresa engendran igualmente nuevos problemas para las asociaciones de empleadores<sup>9</sup>.

### ***Déficit de representación***

26. Debido al impacto de la mundialización en el ejercicio de los principios y derechos de la libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, *ha surgido un déficit de representación en el mundo del trabajo*. Ese déficit es un motivo de preocupación, ya que el objetivo que persigue la OIT de un trabajo decente para todos los hombres y todas las mujeres en condiciones de libertad, justicia y dignidad humana solamente puede alcanzarse si están en condiciones de expresar lo que significa para ellos. La libertad de asociación y el derecho de sindicación y de negociación colectiva son derechos humanos fundamentales. El modo en que se ejercen repercute poderosamente en las condiciones de vida y de trabajo, así como en la reacción de los sistemas económicos ante la necesidad de innovar.

### ***Necesidad de enjugar el déficit de representación y de lograr una intervención de los trabajadores y las trabajadoras en un mundo en evolución***

### ***Una sensación creciente de inseguridad***

27. Es muy corriente que las empresas anuncien que van a tomar decisiones de reestructuración, fusión, adquisición y supresión de puestos de trabajo, lo cual contribuye a acentuar la sensación de inseguridad de los trabajadores en lo tocante a su situación laboral presente. Como las garantías negociadas o reglamentarias del empleo resultan en la práctica cada vez más fluidas, procede garantizar su influencia *real* para que se sientan seguros en una economía mundializada. Si disponen de información sobre las fuerzas que afectan a su empresa y pueden expresar su opinión a propósito de las medidas adoptadas para atender esas exigencias externas, se sentirán más seguros en su vida. Esta facultad de elegir es uno de los elementos esenciales que configuran la dignidad humana. Procede enjugar el actual déficit de representación para que los hombres y las mujeres puedan expresar su opinión en un mundo del trabajo en plena evolución.

<sup>9</sup> *Ibid.*



28. Debido a la asimetría de poder que existe entre el poder de los empleadores y el de los trabajadores en las relaciones de trabajo, estos últimos han insistido siempre en la necesidad de independencia y protección en sus tratos con la dirección y con miras a la promoción de sus intereses. Diferentes encuestas confirman que los trabajadores siguen expresando el deseo de contar con alguna forma de representación colectiva<sup>10</sup>. Esa necesidad de independencia en sus tratos con la dirección de empresa, a propósito de los cambios y de sus consecuencias, reviste una importancia creciente en una economía mundializada. Para conquistar y ejercer su derecho a que se tenga en cuenta lo que opinan del trabajo, los trabajadores y los empleadores necesitan *una seguridad en materia de representación en el trabajo, la cual se basa en el derecho que tienen unos y otros a constituir organizaciones, y a afiliarse a ellas libremente, sin temor a represalias o intimidaciones, y se refiere a los medios institucionales de representación que permite el ejercicio de tales principios y derechos.*

***Tanto los empleadores como los trabajadores necesitan una seguridad de representación***

29. Como queda dicho, la mundialización no tiene el mismo impacto en todos los países, estamentos y sectores. La seguridad de representación facilita la solución en el plano nacional de los problemas que tienen pendientes los diversos estamentos o sectores de la economía. El respeto de la libertad sindical y de asociación consiente el establecimiento de medios institucionales de representación más idóneos en cada caso, ya se trate de organizaciones de propietarios o arrendatarios agrícolas, de asociaciones de comerciantes en la economía no estructurada, de sindicatos o de organizaciones de empleadores. La estrategia de representación colectiva de los intereses por sus instituciones puede evolucionar también del modo más adecuado, independientemente de que se trate de una negociación sobre la utilización de la tierra, de una manifestación o una campaña contra las peores formas de trabajo infantil, de una delegación de trabajadores o de empleadores que se dirijan al gobierno en relación con las consecuencias de un acuerdo comercial o de un diálogo social que apunte a mitigar los efectos de una crisis financiera.

***La seguridad de representación facilita la adaptación nacional a la mundialización***

30. Las formas colectivas de representación en el lugar de trabajo permiten zanjear los conflictos inherentes de intereses con arreglo a una serie de procedimientos establecida de común acuerdo. Si no hay una representación de los intereses a cargo de organizaciones libremente elegidas por los trabajadores o los empleadores, el conflicto puede degenerar y revestir formas mucho más onerosas y socialmente desestabilizadoras. Los progresos de la democracia y el creciente respeto de los derechos civiles y políticos han dado un nuevo realce a la función que pueden desempeñar esas organizaciones en la solución de los conflictos de intereses y el fomento de la estabilidad social. La seguridad de representación es la clave para lograr la representación colectiva de los intereses.

***Importancia de la representación colectiva de los intereses para la solución de conflictos***

31. Como su vida laboral es una sucesión de «episodios de empleo» en diferentes lugares, e incluso quizás en países diferentes, los trabajadores aspiran más y más a una seguridad de representación a lo largo de esos episodios y lugares de empleo. La representación colectiva (y la seguridad de representación) debe amparar a una población trabajadora cada vez más heterogénea. Quienes corren a menudo más peligro al intentar organizarse y expresar su opinión, cuando el poder está en manos de un terrateniente o de las autoridades locales, son los más pobres, por ejemplo los campesinos marginales y los trabajadores

***Mayor alcance de la seguridad de representación***

<sup>10</sup> Los trabajadores interrogados en la Encuesta sobre la participación y la representación de los trabajadores (WRPS) en los Estados Unidos manifestaron su deseo de independencia, y de protección de la misma, en sus relaciones con la dirección de empresa (seguridad de representación). Véanse R. Freeman y J. Rogers, *What workers want* (Cornell University Press, 1999). Véanse también D. Peetz, *Unions in a contrary world: The future of the Australian trade union movement* (Cambridge University Press, Cambridge, 1998); A. Morehead, M. Steele, M. Alexander, K. Stephen y L. Duffin: *Changes at work: The 1995 Australian Workplace Industrial Relations Survey* (Longman, Australia, 1997); M. Cully, S. Woodland, A. O'Reilly y G. Dix: *Britain at work: As depicted by the 1998 Workplace Employee Relations Survey* (Routledge, Londres, 1999).

agrícolas sin tierra. Muchas categorías de trabajadores no están protegidas o quedan específicamente al margen de la legislación y, por ende, están insuficientemente representados en el lugar de trabajo<sup>11</sup>. Hay otras asociaciones no tradicionales que permiten expresarse a esos trabajadores. Por ejemplo, aunque los trabajadores rurales están rara vez representados por sindicatos, pueden estarlo «oficiosamente» por unas organizaciones embrionarias que les ayuden a tener oportunidades de trabajo.

**El problema de la seguridad en la economía no estructurada**

32. La libertad sindical no depende de que el trabajador tenga un contrato de empleo<sup>12</sup>. El establecimiento de formas originales de representación de los trabajadores y de los empleadores en la economía no estructurada puede contribuir poderosamente a proteger a quienes trabajan en el sector. En octubre de 1999, un coloquio internacional sobre los sindicatos y el sector no estructurado, celebrado en Ginebra, adoptó varias recomendaciones concretas, entre ellas las siguientes:

- los sindicatos deberían pensar en la formulación de una estrategia doble, con una «base popular» para organizar a los trabajadores, conjuntamente con otros modos de organización *in situ*.
- los sindicatos deberían crear unos dispositivos que siguieran sistemáticamente la pista de los procedimientos de subcontratación, con objeto de localizar a posibles afiliados, sobre todo en el caso de los trabajadores contractuales y a domicilio.
- es necesario establecer coaliciones con los sindicatos y las organizaciones que existan en el sector no estructurado<sup>13</sup>.

**La habilitación de la mujer como modo de superar las desigualdades basadas en el sexo**

33. Las mujeres constituyen una proporción grande y creciente de la población activa (véase el gráfico 1.3.), pero las trabajadoras siguen estando insuficientemente sindicadas y representadas en los sindicatos. A juicio de ciertos expertos, esto se debe a la exclusión de sectores dominados por ellas, como el servicio doméstico, de la protección legal de la libertad sindical. Con miras a establecer la igualdad entre los sexos y dar un mayor vigor a los sindicatos, es indispensable que las mujeres puedan ejercer su derecho a afiliarse a un sindicato y que sus intereses estén representados en un plano de igualdad con los de los hombres. No solamente deberían estar presentes en la mesa de negociaciones, sino que será también menester precisar más claramente sus intereses propios durante la negociación colectiva, para tener la seguridad de que en todo convenio colectivo se toman en consideración las prioridades y aspiraciones de unas y otros<sup>14</sup>.

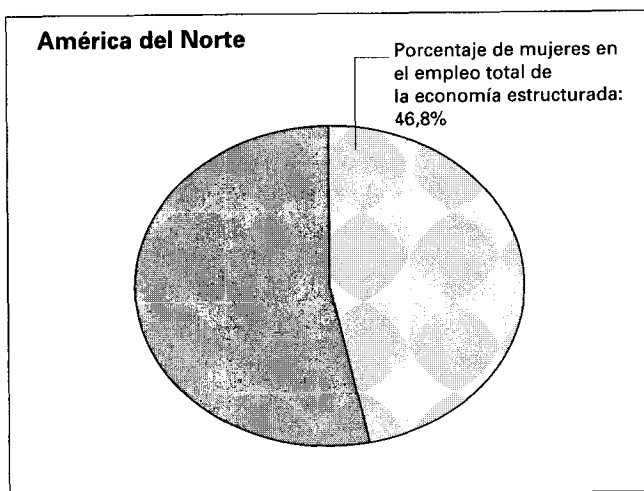
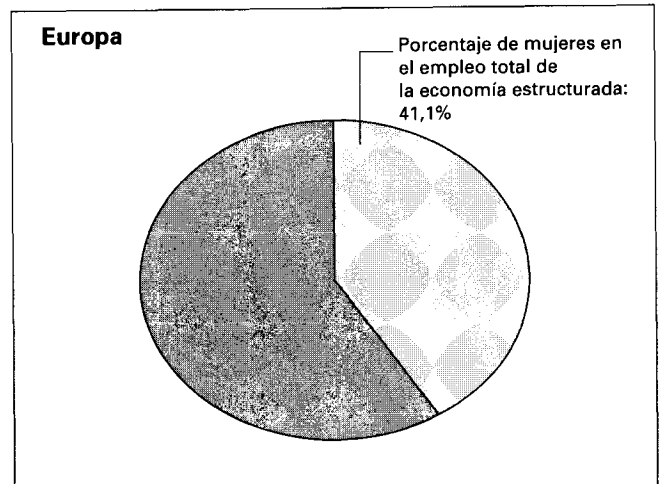
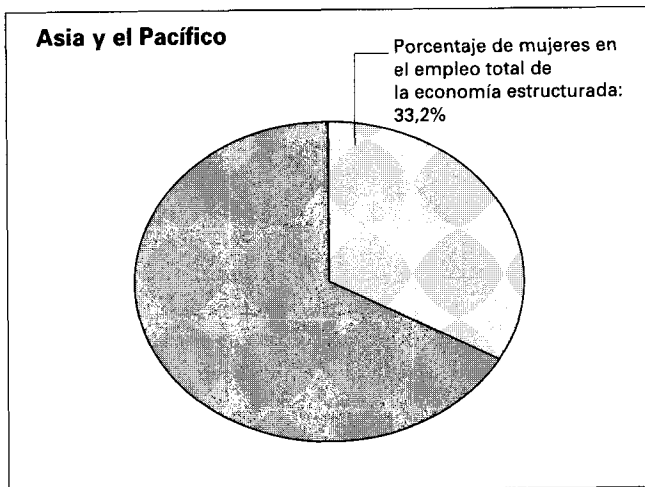
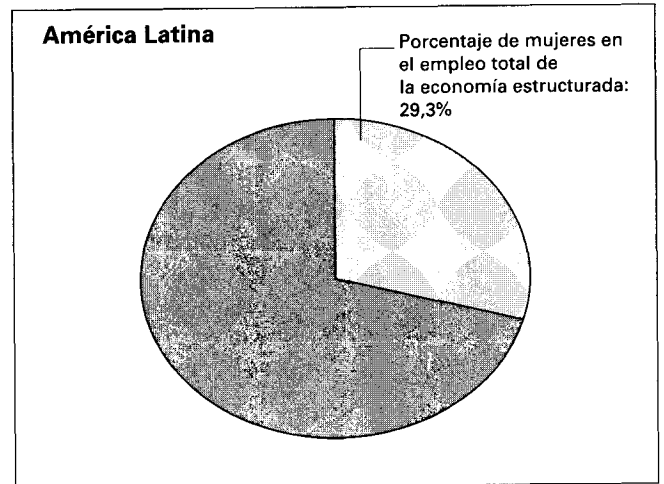
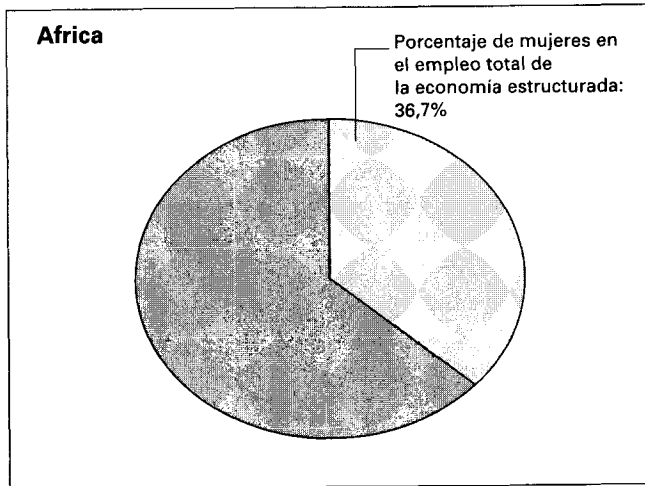
<sup>11</sup> Esas categorías comprenden a los trabajadores agrícolas y los no nacionales, los funcionarios públicos, los bomberos y el personal penitenciario, las personas que trabajan en zonas francas, etc. Véase OIT: *Examen de las memorias anuales con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, documento GB.277/3/1 del Consejo de Administración, marzo de 2000, Ginebra.

<sup>12</sup> Véase OIT: *Examen de las memorias anuales...*, *op. cit.*, Parte I, anexo 6, párr. 21.

<sup>13</sup> OIT: *Conclusiones y recomendaciones*, Coloquio internacional sobre los sindicatos y el sector no estructurado. Ginebra, 18-22 de octubre de 1999 (documento TUIS/1999/1).

<sup>14</sup> Véanse, por ejemplo: E. Goodson, K. Maloba-Caines, S. Olney y F. O'Neill: *Gender equality: A guide to collective bargaining* (Ginebra, OIT, 1998) y OIT: «Collective bargaining: an instrument for equality», en *Gender! A partnership of equals* (Ginebra, 2000), págs. 18 y 19.

**Gráfico 1.3. Proporción de mujeres en el empleo total de la economía estructurada o formal**



Fuente: OIT: *Key Indicators of the Labour Market* (Ginebra, 1999).

### ***Evolución de las organizaciones de empleadores***

34. Las organizaciones de empleadores que adoptan una posición común en relación con los asuntos del mercado de trabajo tienen un cometido muy importante en muchos países. Al intervenir en el diálogo social<sup>15</sup> general, dan a conocer los intereses de los empleadores en el nivel macroeconómico. No es fácil ensamblar los intereses de las multinacionales y los de empresas más pequeñas, los dirigentes de las cuales pueden sacar gran provecho de su afiliación a una organización capaz de prestarles ayuda en lo que atañe a la formación, la contratación de personal y otras facetas de la gestión de los recursos humanos, el seguro de enfermedad y las pensiones. En muchos países está progresando este tipo de apoyo. Como el Estado interviene cada vez menos como proveedor de servicios<sup>16</sup>, las asociaciones de microempresarios y de pequeños empresarios desempeñan un papel cada vez mayor en el encauzamiento de los servicios y de los recursos. La ayuda que se presta a asociaciones en ciernes a transformarse en organizaciones de empleadores depara también nuevas oportunidades de organización. Al mismo tiempo, las organizaciones de empleadores contribuyen a consolidar los regímenes democráticos. En los países en desarrollo y en transición, las organizaciones de empleadores están facilitando una gran ayuda a los «nuevos» empleadores, a raíz de las privatizaciones, aconsejándoles sobre el modo de elevar la productividad y la competitividad.

### ***Problemas que plantea el déficit de representación***

35. Para enjugar el déficit de representación que ha surgido en relación con los intereses de los trabajadores y de los empleadores es preciso establecer las estructuras, la política y la armonización orgánica más adecuadas, en un mundo del trabajo en franca evolución. Una población trabajadora cada vez más heterogénea, con pautas diferentes de participación y exigencias e intereses distintos, requiere métodos nuevos de organización y representación. En el caso de los sindicatos, esto puede exigir la adopción de modalidades de organización innovadoras y la prestación de otros servicios<sup>17</sup>, y en el de los empleadores, la adaptación del cometido y la acción de sus asociaciones a los nuevos intereses del mercado de trabajo en el plano mundial. Además de transformar el mundo del trabajo, los nuevos medios tecnológicos y de comunicación proporcionan la posibilidad de organizar y de promover la solidaridad mucho mejor que hasta ahora. El respeto de los derechos de libertad sindical y de asociación, y de negociación colectiva, depara la base para establecer la seguridad de representación que se requiere con miras a atender esos nuevos problemas y oportunidades.

### ***La seguridad de representación al servicio de la competitividad mundial***

### ***No todo el mundo aprecia lo que puede aportar a los empleadores una presencia sindical en la empresa***

36. Las empresas que no sean capaces de innovar y de amoldarse no sobrevivirán en un mundo en el cual cambian constantemente las bazas comparadas. La dirección ha de poder encauzar los medios de su empresa con fines de innovación, así como utilizar la tecnología y los recursos humanos y plasmarlos en una organización del trabajo eficaz. Los lugares de trabajo en los que el personal ha ejercido su derecho a sindicarse suelen despuntar en todo lo tocante a la

<sup>15</sup> El diálogo social engloba todos los tipos de negociaciones, consultas o intercambios de información entre los interlocutores sociales, bipartitos y tripartitos, sobre asuntos de interés común relacionados con la política social y económica. Véase el Programa InFocus sobre el fortalecimiento de los interlocutores sociales, Sector de Diálogo Social (<http://www.ilo.org/public/english/dialogue>).

<sup>16</sup> Por ejemplo, el Comité Coordinador de Empresarios de la Microempresa de la Región Central de América (COCEMI), organización regional no lucrativa integrada por siete comités regionales que defienden los intereses de varias asociaciones, interviene activamente en los debates regionales con otros sectores como las organizaciones de empleadores y de trabajadores y las asociaciones femeninas y de pueblos indígenas, sobre la integración económica centroamericana en curso. Véase: M. Tomei, *op. cit.*

<sup>17</sup> Véase: Dagg, «Organizing homeworkers into unions», en E. Boris y E. Prügl (directores de la publicación), *Homeworkers in global perspective: Invisible no more* (Londres, Routledge, 1996). Véase también J.V. Jose, *The future of the labour movement: Some observations on developing countries* (OIT, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra, 1999).

innovación, la adaptación y la productividad<sup>18</sup>. Pero no todos los empleadores, o las autoridades públicas, consideran que los sindicatos deban intervenir; de hecho, los califican a menudo de factores negativos. La gestión de los recursos humanos puede ser perfectamente compatible con la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva, pero algunas empresas se valen de ella para evitar que haya una representación colectiva independiente de su personal, hasta el punto de que a veces se juzga severamente la presencia sindical en la empresa<sup>19</sup>. Y sin embargo, la libertad de asociación es un corolario natural de la libertad de empresa.

37. Es indispensable establecer una asociación entre los representantes elegidos libremente por los trabajadores y la dirección, con objeto de aprovechar las posibilidades de la empresa en materia de innovación, adaptabilidad y productividad. Se pueden adoptar decisiones mejores oyendo lo que opinan los elementos que trabajan en la empresa o fuera de ella. Un personal que haya intervenido en la adopción de esas decisiones en un plano de igualdad se sentirá sin duda más incitado a contribuir a que se concreten en la realidad. El establecimiento de asociaciones en los lugares de trabajo fomenta la estabilidad y la paz social frente a unas exigencias exteriores que cambian constantemente.

38. Aun no teniendo carácter universal, la revolución tecnológica ha reducido sensiblemente el número de quienes se dedican a supervisar y consignar el trabajo efectuado. Hoy en día, las computadoras almacenan y tratan automáticamente la información de modo tal que el personal de dirección y de producción pueden consultarla cuando la necesitan, lo cual reduce el número de niveles jerárquicos. En la economía del saber es muy positivo ser polivalente y asumir una responsabilidad<sup>20</sup>. En comparación con la era «Fordista» de la producción en masa, basada en el troceamiento de las operaciones de producción en tareas repetitivas, los trabajadores de hoy tienen que dar muestras de iniciativa y saber elegir de entre la amplia gama de opciones que ponen a su alcance las computadoras. Para ello se requiere un grado mayor de competencia y de confianza y un intercambio más abierto de información en las relaciones en el lugar de trabajo.

39. En vez de ser un impedimento y de recortar la eficacia del mercado, la representación colectiva en el trabajo puede facilitar un grado más alto de cooperación y confianza. Los empleadores están empezando a comprender su importancia capital, porque necesitan un personal del que sepan que es capaz de tomar iniciativas en el puesto de trabajo. Análogamente, los trabajadores han de poder fiarse de la dirección para poder llevar a cabo unas operaciones que entrañan una adaptación constante. *El respeto de la representación colectiva y una auténtica participación compatible con la libertad sindical sientan las bases para un clima de confianza y cooperación frente a unos cambios incesantes.*

40. La integración de los mercados de capital ha ido unida a una inestabilidad de los tipos de interés y a cambios en la dirección y el volumen de los flujos de capital. Todo ello repercute poderosamente en las perspectivas de las empresas. La dirección de empresa sabe que los parámetros financieros en los que se basa su

**Unas asociaciones innovadoras**

**En la economía del saber, la polivalencia y el trabajo en equipo son la clave para el éxito de una empresa**

**La representación colectiva en el lugar de trabajo fomenta la confianza y la cooperación**

**La negociación colectiva acelera el cambio**

<sup>18</sup> OCDE: *Employment Outlook* (París, 1999). Véanse también OIT: *Collective bargaining, competitiveness and employment protection* (Ginebra, de próxima publicación); P. Auer, *Employment revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands* (OIT, Ginebra, 2000) y L. Mishel y P. Voos, *Unions and economic competitiveness* (Nueva York, Sharp, 1992).

<sup>19</sup> R. Adams: *Assessing the extent of freedom of association and the effective right to bargain collectively in light of global developments* (documento destinado al Programa InFocus sobre la promoción de la Declaración (OIT, Ginebra, 1999)).

<sup>20</sup> Por ejemplo, la evolución del sector de la química, impulsada por la tecnología, implica que los técnicos y los operarios deben tener una formación superior. (OIT, Sector de Diálogo Social, Programa de Actividades Sectoriales: Industrias químicas) <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/sectors/chem.htm>.

planificación pueden cambiar de la noche a la mañana, por lo que han de ser capaces de adaptarse rápidamente, incluso en lo tocante al componente de costos laborales de los precios definitivos. *La negociación colectiva y el diálogo social* lubrican el cambio y permiten amoldar los acuerdos preexistentes a la nueva realidad<sup>21</sup>. La integración de los mercados de capital significa también que una crisis en una economía puede provocar una inestabilidad económica mundial que exija la adopción de medidas urgentes de reajuste económico. En el plano nacional, el diálogo social puede facilitar la negociación social necesaria para respaldar el reajuste en general. Hay una convergencia entre la exigencia creciente de reajuste en el micronivel y el macronivel y la utilidad cada vez mayor para las empresas de unos mecanismos gracias a los cuales la intervención directa de los interesados facilita el cambio y la adaptación en los lugares de trabajo y en toda la economía.

### **Las nuevas formas de asociación presuponen una nueva relación con los trabajadores**

41. Aunque se reconoce cada vez más que la participación de los trabajadores eleva la productividad y realza los logros de la empresa y la competitividad<sup>22</sup>, no abundan los empleadores que hayan adoptado una actitud más abierta y constructiva ante los sindicatos. Para crear una buena asociación es necesario que la dirección de empresa dedique tiempo al establecimiento de unas relaciones que disipen el miedo al cambio de los trabajadores. La dirección sindical estará tal vez todavía en una tesitura de enfrentamiento, de carácter ideológico. Para conseguir que los trabajadores aporten una contribución positiva a la solución de los problemas pendientes, es preciso establecer una asociación con ellos, dar a conocerles la información pertinente, crear cauces para la negociación colectiva, consultarlos adecuadamente y dialogar con ellos. El principio de la intervención del personal fomenta la competitividad, gracias a la «elevación» de la productividad y la innovación, pero presupone que cambien mucho las actitudes tradicionales, tanto de la dirección de empresa como de los sindicatos<sup>23</sup>.

### **La negociación colectiva en el sector público**

42. El sector público es objeto de presiones competitivas similares a las que soporta el sector privado. El margen de maniobra del gobierno en lo tocante a los impuestos y los préstamos es hoy menor y ha provocado un control más severo de los gastos públicos en muchos países. Se ha privatizado a muchas empresas estatales, o se les ha colocado en un plano comercial mucho más riguroso. Los funcionarios públicos han empezado a adaptarse y a aplicar métodos de gestión destinados a mejorar el rendimiento y a reducir los costos laborales. Esto se complica aún más en los países en transición o sometidos a un reajuste estructural<sup>24</sup>. El respeto de la libertad sindical y de asociación, y del derecho de negociación colectiva, es una baza «empresarial» igualmente importante en el sector público. La negociación colectiva puede contribuir eficazmente a establecer unos acuerdos que no disloquen el presupuesto global y que mejoren la calidad de los servicios prestados.

### **Las iniciativas privadas dan una dimensión social al mercado mundial**

43. Las empresas internacionales y las organizaciones de empleadores que representan los intereses del sector privado han reconocido la necesidad de impulsar decididamente la competitividad mundial, y respaldan las iniciativas del sector privado que van en el sentido de la responsabilidad social de las empresas.

<sup>21</sup> M. Ozaki (director de la publicación): *Negotiating Flexibility* (OIT, Ginebra, 1999).

<sup>22</sup> Véanse, por ejemplo, D.I. Levine y L. D'Andrea Tyson, «Participation, productivity and the firm's environment», en A. Blinder (director de la publicación), *Paying for productivity* (Brookings Institution, Washington D.C., 1990); J. Stiglitz, *Democratic development as the fruit of labor*, Keynote Address, (Industrial Relations Research Association, Boston, 2000); y OIT: *Collective bargaining, employment protection and competitiveness*, *op. cit.*

<sup>23</sup> Véase W. Sengenberger y D. Campbell, *Creating economic opportunities: the role of labour standards in industrial restructuring*, Instituto Internacional de Estudios Laborales (OIT, Ginebra, 1994) y J. Stiglitz, *op. cit.*, una exposición del problema del agente principal en los sistemas de relaciones públicas (intervención «reducida» o «grande» en el lugar de trabajo) y de la conveniencia de que los trabajadores coadyuven a su solución.

<sup>24</sup> Véase OIT: *Reunión paritaria sobre el desarrollo de los recursos humanos de la función pública en el contexto del ajuste estructural y del proceso de transición* (documento JMPS/1998/8, Ginebra, 14-18 de diciembre de 1998).

En la medida en que esas iniciativas entrañan una referencia específica a las cuatro categorías de derechos y principios fundamentales en el trabajo, ofrecen grandes oportunidades para plasmarlas en la práctica<sup>25</sup>. En 1999, el Secretario General de las Naciones Unidas tomó la iniciativa de establecer un «Contrato Global» entre el sistema de las Naciones Unidas y el mundo de la empresa, para incitar al sector privado de todo el mundo a prestar su apoyo a una serie de valores esenciales, relacionados con el trabajo, el medio ambiente y los derechos humanos, con objeto de dar una dimensión humana a la economía mundial (véase el recuadro 1.1). La Organización Internacional de Empleadores (OIE) ha apoyado decididamente la iniciativa del Contrato Global y ha instado a las organizaciones de empleadores a hacerla suya<sup>26</sup>.

### Recuadro 1.1 Las empresas y el reto del Contrato Global

El Contrato Global invita a las empresas a hacer suyos, respaldar e instituir nueve valores básicos en materia de derechos humanos, normas del trabajo y medio ambiente.

#### **Derechos humanos**

1. Las empresas deberían respetar y apoyar, en su ámbito propio, la protección de los derechos humanos internacionalmente proclamados, y
2. cerciorarse de que no son cómplices de violación alguna de los derechos humanos.

#### **Normas del trabajo**

3. Las empresas deberían propugnar la libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, así como:
4. la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
5. la erradicación del trabajo infantil, y
6. la eliminación de las discriminaciones en el empleo y la ocupación.

#### **Medio ambiente**

7. Las empresas deberían aplicar el principio de precaución en sus actividades relacionadas con el medio ambiente;
8. promover una mayor responsabilidad en lo que atañe al medio ambiente, y
9. fomentar la concepción y la difusión de técnicas inocuas para el medio ambiente.

Los principios 3 a 6 del Contrato Global invitan a las empresas de todo el mundo a ejercer un magisterio mundial, al defender los valores que informan el objetivo de un trabajo decente, esto es, la libertad sindical y de asociación y el derecho de negociación colectiva, así como la liquidación de las discriminaciones en el empleo, del trabajo infantil y del trabajo forzoso.

La OIT colabora con sus mandantes y con las empresas copartícipes con miras a plasmar los principios laborales del Contrato Global en una medida que fomenten un trabajo y una vida decentes, en el lugar de trabajo y doquiera actúen en el mundo. Se facilita tal labor con bases de datos por países, programas de formación y proyectos *in situ*. El paraje del Contrato Global es una cómoda fuente de información sobre los siguientes puntos esenciales:

¿Qué significan cada uno de esos principios, en particular los de la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva?

¿Qué interés tienen tales valores para las empresas?

¿Qué pueden hacer las empresas, en el lugar de trabajo y allí donde actúan?

¿Qué textos internacionales rigen las medidas necesarias para implantar el ejercicio de los principios en el mundo entero?

Puede verse más información en:  
<http://www.unglobalcompact.org>

Importancia de la política pública para el ejercicio de la libertad sindical y de asociación, y del derecho de negociación colectiva, en un mundo en evolución.

<sup>25</sup> El Grupo de Trabajo sobre las Dimensiones Sociales de la Liberalización del Comercio Internacional observó que la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva son la categoría de principios y derechos fundamentales a la que se dedica menos atención en las diferentes iniciativas privadas (documento G.B.273/WP/SDL del Consejo de Administración).

<sup>26</sup> Otro copartícipe en esta iniciativa es la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL). Véase <http://www.unglobalcompact.org/gc/UNWeb.nsf/content/partnersandinitiatives.htm>.

## **Papel que desempeña la política en el cumplimiento de los derechos de organización y negociación en un mundo en plena evolución**

### **La acción política en una economía mundial**

44. La política y la legislación influyen mucho en la consolidación o la erosión del ejercicio de la libertad sindical y de asociación, y del derecho de negociación colectiva, en un mundo cada vez más competitivo. Las empresas actúan en un mercado mundial que cambia sin cesar, con un régimen financiero propenso a la inestabilidad, en el cual pueden tener que modificar de la noche a la mañana su modo de organizar el trabajo. Por su parte, a los trabajadores les preocupa la seguridad del empleo y de los ingresos. La falta de seguridad y las desigualdades pueden dislocar la cohesión económica y social. Como hemos visto, el respeto de la libertad sindical y de asociación, y del derecho de negociación colectiva, pueden realzar los logros de una empresa al facilitar la innovación y la flexibilidad de la producción y de la organización. Pero esos derechos pueden también proporcionar unos instrumentos de lucha contra la pobreza y de solución de los problemas de distribución que amenacen la estabilidad social. Se advierte cada vez más claramente que la justicia y la distribución determinan los logros globales de una empresa e influyen en la pobreza. *Los gobiernos deben establecer una armazón política que ayude a los empleadores y a los trabajadores a lograr un equilibrio entre las presiones del mercado y el imperativo de la estabilidad social.*

### **Unas instituciones sólidas de representación facilitan la adaptación al cambio**

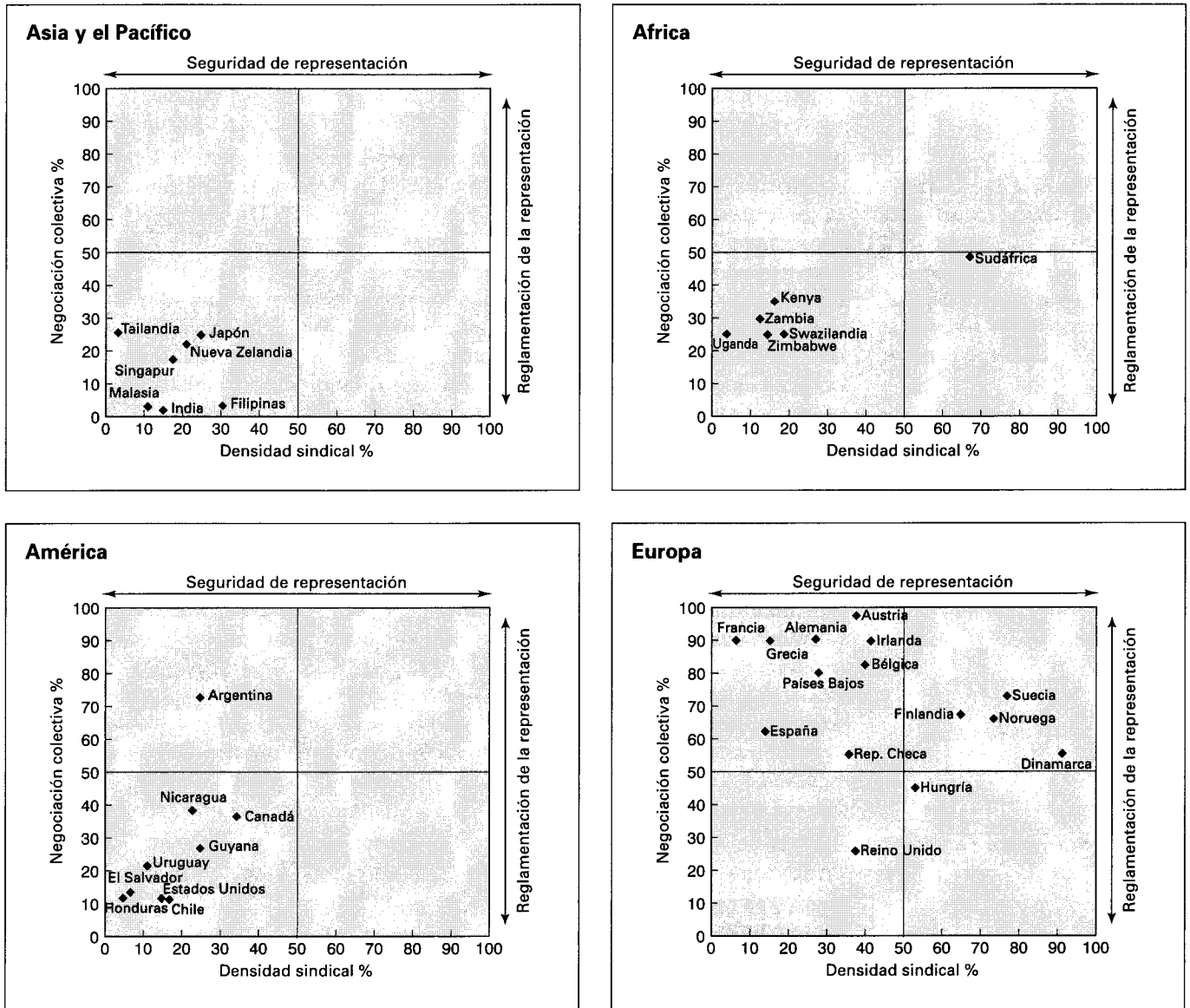
45. Aun estando bien concebidas y respaldadas por los interlocutores sociales, unas formas meramente legales con miras a ese equilibrio pueden resultar menos dinámicas que *la reglamentación de la representación colectiva en el ámbito laboral*<sup>27</sup>, con arreglo a la cual unos mecanismos de consulta y negociación complementen las disposiciones legales mínimas. Esos «sistemas de reglamentación de la representación» no son lo mismo que los sistemas en los cuales el Estado permite que sea el mercado quien determine exclusivamente las condiciones de empleo. Los sistemas de reglamentación de la representación hacen hincapié en la determinación de las condiciones de empleo por unos *dispositivos de representación*, para lo cual las instituciones del mercado de trabajo tienen que ser fuertes, representativas y adaptables, con objeto de promover la eficacia y de solventar los problemas de equidad y de distribución. Por consiguiente, el establecimiento y desarrollo de esas instituciones y mecanismos debe venir respaldado por *la libertad sindical y de asociación* y reforzado por unos dispositivos de solución de conflictos que faciliten la adaptación al cambio. En el gráfico 1.4. puede verse el grado de reglamentación de la representación en diferentes países, lo cual viene determinado por la intensidad con que esos países recurren a dispositivos de reglamentación, que se pone de manifiesto (por el grado de densidad sindical) para determinar las condiciones existentes en el mercado de trabajo (tal como las mide el alcance de los convenios colectivos). Del examen de la situación en los países en los que es mayor esa reglamentación se desprende, según datos recientes, que Austria, Dinamarca, Irlanda y los Países Bajos han conseguido resultados estimables en lo que se refiere tanto a la recuperación del empleo como a los resultados económicos<sup>28</sup>. La diversidad en punto a las modalidades de relaciones de trabajo y salariales de esos países pone de manifiesto que, *si bien hay muchos modos de lograr la reglamentación de la representación, todos ellos se basan en la libertad sindical y de asociación y en el derecho de negociación colectiva.*

<sup>27</sup> Véase en G. Standing, *Global labour flexibility-seeking distributive justice* (Macmillan Press Ltd., Londres, 1999), un análisis de las normas legales, así como de la reglamentación del mercado y de la representación colectiva en el ámbito laboral.

<sup>28</sup> Véase P. Auer: *Employment revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands* (OIT, Ginebra, 2000).



Gráfico 1.4. Seguridad de representación y reglamentación de la representación



Fuente: Programa InFocus sobre la Declaración, a partir de datos de *El trabajo en el mundo 1997-1998*, de la OIT (Ginebra, 1997), y de *Country studies on the social dimensions of globalization* (estudios de la OIT sobre los efectos de la mundialización en diferentes países), Grupo especial para el estudio por países sobre las dimensiones sociales de la mundialización (OIT, Ginebra, de próxima publicación).

46. Una competencia más intensa y la necesidad de una mayor flexibilidad han incitado a ciertos responsables políticos y empresas a pensar que la negociación colectiva descentralizada es la que promueve los logros económicos, porque responde mejor y más deprisa a la posición de mercado de las distintas empresas. En ello se han basado los consejos de las instituciones financieras internacionales y regionales, al proponer que las negociaciones se hagan en la propia empresa, cuando las estructuras existentes apuntan a la adopción de soluciones sectoriales o nacionales. Como es lógico, esos consejos han influido en las instituciones cuya misión es participar en un diálogo sectorial o nacional. No todo el mundo está de acuerdo en que la descentralización traiga consigo unos

***El nivel en que se haga la negociación es decisivo para lograr resultados óptimos***

logros económicos superiores<sup>29</sup>. Es muy posible que la clave resulte ser una combinación de negociación y de asociación en diferentes niveles<sup>30</sup>. Lo esencial es que el sistema de negociación propiamente dicho no se constituya, o disuelva, desde fuera, ya que quienes tienen que elegirlo son los interlocutores sociales en el seno de la economía nacional. Con tal fin, es necesario que haya en el mercado de trabajo unas instituciones fuertes y adaptables y que queden engarzadas en un sistema que deje a todos un nivel adecuado de interacción.

### **La reducción de la pobreza requiere una solución global**

47. Con objeto de eliminar la pobreza, la política de desarrollo debe ensamblar cabalmente la dimensión social y la política. Una sola de esas dimensiones no basta para conseguir los resultados que se desea obtener. Una concepción sectorial del desarrollo que dé la primacía a los objetivos económicos y financieros, por suponer que es posible tratar por separado los objetivos sociales, estará abocada al fracaso o acarreará solamente resultados parciales, al pasar por alto las necesidades y aspiraciones de los trabajadores y al invalidar en definitiva los beneficios económicos a corto plazo. La participación en una estrategia de reducción de la pobreza implica una real intervención de los interlocutores sociales mediante la organización colectiva de los intereses, lo cual implica a su vez el ejercicio del derecho de sindicación y una seguridad de representación. El respeto de esos derechos crea un capital social<sup>31</sup> y abona el terreno para poder ofrecer a todos los hombres y a todas las mujeres la oportunidad de tener un empleo y unos ingresos aceptables, con lo cual menguarán la pobreza y las desigualdades. Como se calcula que el número total de personas que viven con menos de dos dólares estadounidenses al día asciende casi a 3.000 millones<sup>32</sup>, esto es, cerca de la mitad de la población mundial, la comunidad internacional tiene que esforzarse por facilitar un marco político que cree condiciones propicias para un aumento del empleo productivo y de los ingresos laborales, con arreglo a una estrategia integrada de desarrollo mundial. A este respecto, reviste una importancia capital la organización de las relaciones de trabajo. Se acepta cada vez más que el respeto de esos derechos no es solamente un subproducto deseable del desarrollo económico sino también un instrumento indispensable para que el desarrollo sea duradero.

### **Habilitación de la mujer**

48. A la vez que realza la igualdad de acceso al empleo, la estrategia de erradicación de la pobreza que ha adoptado la OIT se centra en el fortalecimiento de la facultad de las mujeres de negociar y en la formulación de medidas innovadoras de protección social, lo cual depende de que se respeten la libertad sindical y el derecho a la acción colectiva.

### **La libertad sindical y de asociación, y el derecho de negociación colectiva, contribuyen a la reducción de la pobreza**

49. El cabal ejercicio de esos derechos puede contribuir a que funcionen eficazmente determinados sectores de la economía que son decisivos para una verdadera reducción de la pobreza. Las instituciones financieras internacionales han insistido, con razón, en la necesidad de invertir en los sectores de la educación y de la sanidad, en los cuales trabaja una gran proporción de mujeres, y de mejorarlos. La calidad de los servicios que facilitan esos sectores influye manifiestamente en la productividad de los trabajado-

<sup>29</sup> Véanse, por ejemplo, L. Calmfors y J. Driffill: «Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance», en *Economic Policy* (núm. 6, págs. 19-61) (Cambridge University Press, Cambridge, 1988); S. Nickell, «Unemployment and labour market rigidities: Europe versus North America», en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 3 (Nashville, Tenn., 1997); R. Di Tella y R. MacCulloch, *The consequences of labour market flexibility: Panel evidence based on survey data* (Harvard University, 1998); y R.J. Flanagan, «Macroeconomic performance and collective bargaining: An international perspective», en *Journal of Economic Literature* vol. XXXVII, págs. 1150-1175 (Nashville, Tenn., 1999).

<sup>30</sup> En Europa central y oriental, por ejemplo, la inexistencia de un dispositivo sectorial de negociación colectiva impide resolver problemas sectoriales. Véase G. Casale (director de la publicación): *Social dialogue in Central and Eastern Europe* (OIT, Budapest, 1999).

<sup>31</sup> El diálogo social se refiere a las redes y vínculos entre instituciones y a las relaciones que fomentan a la vez la confianza y la reciprocidad y configuran la calidad de las interacciones sociales de una sociedad. Banco Mundial: *Informe del Desarrollo mundial* (Oxford University Press, Nueva York, 1999).

<sup>32</sup> <http://www.worldbank.org/html/extdr/extmc/jdwsp021600.htm>

res y en el bienestar general de los hombres y las mujeres y, por ende, en la extensión y la distribución de la pobreza. El mantenimiento de un buen sistema de educación es un factor importante en la lucha contra el trabajo infantil. Y sin embargo, en la educación por ejemplo, unas relaciones de trabajo insatisfactorias exacerban a menudo las limitaciones de los recursos. El respeto de la libertad sindical y de asociación, y de la negociación colectiva, puede desembocar en unas soluciones que permitan a los servicios públicos contribuir eficazmente a la aplicación de una estrategia integrada de desarrollo y de reducción de la pobreza<sup>33</sup>.

50. En relación con la política nacional más apropiada en una economía mundial abierta, se está empezando a pasar del afán estricto del «precio justo», y del hincapié en la reglamentación, a un examen más global del mejor modo de gobernar el mercado y de equilibrar el crecimiento económico con el social. En una economía abierta, los cambios necesarios para restablecer el equilibrio macroeconómico, por ejemplo la devaluación o una subida de los tipos de interés, pueden acarrear grandes consecuencias para la distribución y provocar unos conflictos que frenen el reajuste. De los estudios sobre el particular se desprende que los países que han sacado más provecho de su incorporación a la economía mundial han sido los que tenían ya instituciones que se ocupaban de los conflictos, por lo que estaban en mejores condiciones para tratarlos<sup>34</sup>. El pleno ejercicio de la libertad sindical y de asociación, y de la negociación colectiva, facilita el desarrollo de esas instituciones y ofrece mecanismos importantes (consistentes a menudo en alguna forma de diálogo social) para llegar a una aceptación general de unas *normas sociales* que determinen, por ejemplo, los parámetros de macro elementos como la reducción de la inflación y la del desempleo. Con ello se facilita la *eficacia social*, al llegar a un equilibrio entre las exigencias del mercado mundial y los objetivos sociales. La experiencia de los países que se han restablecido después de la crisis financiera asiática pone de manifiesto la utilidad y la importancia de las instituciones del mercado de trabajo, de los sistemas de negociación colectiva, de la prevención y solución de conflictos y del diálogo social para acabar con las consecuencias de la crisis y *facilitar la recuperación económica y social*.

### **Los principios y derechos fundamentales en el trabajo en una economía mundial**

51. La mundialización engendra un sinfín de nuevas oportunidades, si bien muy concentradas, y en un gran número de países hay trabajadores y empleadores que no pueden aprovechar sus frutos. No es, pues, sorprendente que muchos, en los países en desarrollo, y varias categorías de trabajadores en oficios tradicionales, en los industrializados, consideren que la mundialización y el sistema comercial mundial les perjudican, como lo puso de manifiesto la protesta social en las calles de Ginebra, Seattle y Davos. Cuando se pone en tela de juicio la legitimidad de la mundialización procede pensar en la forma más adecuada de gestión económica y social de la economía mundial. La Declaración de la OIT es uno de los instrumentos que puede promover la consecución de objetivos sociales en la economía mundial. El respeto de la libertad sindical y de asociación, y de la negociación colectiva, proporciona a los trabajadores de ambos sexos la oportunidad de dar a conocer su opinión y de reivindicar una parte justa de los frutos de la mundialización.

***La aceptación general de las reglas sociales acelera la reestructuración económica y ayuda a la economía a recuperarse***

***Basamento social de la nueva estructura de gobernación de la economía mundial***

<sup>33</sup> Véanse, por ejemplo, los informes del Comité Mixto OIT/UNESCO de Expertos sobre la aplicación de la Recomendación relativa a la situación del personal docente, consultables en el paraje de la OIT.

<sup>34</sup> D. Rodrick, *The new global economy and developing countries. Making openness work* (Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1999).

**«... Considerando que el crecimiento económico es esencial, pero no suficiente, para asegurar la equidad, el progreso social y la erradicación de la pobreza, lo que confirma la necesidad de que la OIT promueva políticas sociales sólidas, la justicia e instituciones democráticas; ...»**

Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, preámbulo, párrafo 2.

### ***Necesidad de realzar la democracia y de dar una dimensión social a la economía mundial***

52. Si bien se ha dedicado gran atención a los elementos económicos fundamentales con miras a mantener la estabilidad económica, *los fundamentos sociales* enunciados en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo son un factor importante con miras a dar una dimensión social a la economía mundial. Se puede conseguir más de un movimiento sindical libre, de unas organizaciones de empleadores independientes y de unas redes de participación en la sociedad civil. Estas instituciones sociales pueden contribuir decisivamente a determinar el nivel y la calidad de la responsabilidad democrática, promoviendo con ello una política pública más transparente y eficaz y una mejor protección social. Es imprescindible que los gobiernos, las instituciones internacionales multilaterales y financieras y los agentes económicos internacionales consoliden los mecanismos que promueven el pleno ejercicio de la libertad sindical y de asociación, y el derecho de negociación colectiva.

**«La seguridad que ofrece la democracia puede que no se eche mucho de menos cuando un país no tiene la mala suerte de verse enfrentado a una catástrofe, sino que todo se desarrolla armoniosamente. Pero, de hecho, el peligro de la inseguridad, que surge de los cambios en la economía u otras circunstancias (o errores de política no corregidos), puede acechar amenazadoramente en lo que parece un Estado sano... La función protectora de la democracia se echa de menos cuando más se necesita».**

(Discurso del profesor Amartya Sen, Premio Nóbel de Economía, en la 87.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1999)<sup>35</sup>.

### ***Una cooperación más estrecha entre las instituciones internacionales***

53. Las instituciones financieras internacionales reconocen ya que en su éxito influye decisivamente la estructura institucional en la que operan los mercados y el modo de concebir las reformas. En el informe sobre el cumplimiento del Artículo IV del Fondo Monetario Internacional, relativo a Indonesia en 1999, se encomiaba la decisión del Gobierno de ratificar los convenios fundamentales de la OIT<sup>36</sup>. Con arreglo a una consulta más amplia en muchos países, el personal del FMI y del Banco Mundial se reúne con las organizaciones de empleadores y los sindicatos más a menudo, gracias a lo cual tiene en cuenta los puntos de vista de unos y otros al formular las medidas pertinentes para los programas que financian una y otra institución. También ha mejorado la colaboración institucional entre la OIT y las instituciones financieras internacionales, por ejemplo en relación con su estrategia de reducción de la pobreza<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> <http://mirror/public/english/standards/reim/ilo/ilo87/a-sen.htm>.

<sup>36</sup> Véase «IMF concludes Article IV consultation with Indonesia», en *Public Information Notice*, núm. 99/33 (FMI, Washington, 1999).

<sup>37</sup> Al examinar las memorias anuales presentadas con arreglo al Seguimiento de la Declaración, los Expertos Consejeros comentaron que las memorias habían facilitado una información que justificaba la labor incesante de la OIT en pro de un mejor conocimiento por las instituciones financieras internacionales y regionales de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y del mejor modo de promover su respeto, habida cuenta del excelente crecimiento de la economía. Véase OIT: *Examen de las memorias anuales... op. cit.*, Parte I, documento GB.277/3/11 del Consejo de Administración, párrafo 66, pág. 18.

## Conclusión

54. La libertad de asociación y el derecho de sindicación y de negociación colectiva son derechos humanos fundamentales que deben respetarse en todo el mundo. El respeto de la libertad sindical y de asociación, y del derecho de negociación colectiva, es muy positivo para las empresas, para los trabajadores, para los gobiernos y para la sociedad civil en los planos nacional e internacional. Ahora bien, las empresas privadas, los empleadores públicos y las autoridades públicas no siempre advierten lo que pueden aportar esos derechos a los logros económicos y a un desarrollo justo. Como queda dicho en este capítulo, la mundialización está influyendo asimismo en el ejercicio de la libertad sindical y de asociación, y del derecho de negociación colectiva, así como en las instituciones que ofrecen la seguridad de representación. **Tanto en la economía estructurada como en la no estructurada, ha surgido un notable déficit de representación en el mundo del trabajo.** En el capítulo siguiente se examina el estado del mundo en lo que se refiere a esos principios y derechos. ¿Dónde se rechazan y por qué?

*El objetivo del trabajo  
decente en el siglo XXI*



## 2. La situación en el mundo

### Introducción

55. Los derechos de libertad sindical y de asociación, y de negociación colectiva, revisten una importancia crucial para la competitividad a largo plazo y para un desarrollo duradero y contribuyen decisivamente a mitigar la inseguridad y el malestar social crecientes. Y sin embargo, el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo no rige para todos o en todas partes. En el presente capítulo se detalla la situación en lo que se refiere al ejercicio de esos principios y derechos fundamentales en el mundo. A partir de una información procedente del dispositivo de supervisión<sup>1</sup> y de las memorias presentadas por los gobiernos con arreglo al Seguimiento de la Declaración, se juzgan los progresos logrados desde hace unos años y se especifican los problemas pendientes y sus causas. Por último, se destaca la información contenida en las memorias anuales correspondientes a la Declaración en relación con las medidas que toman los Estados Miembros con miras al respeto de la libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a emprender una negociación colectiva.

***Una situación mundial dinámica***

### Democracia y derechos civiles

56. Dos de los grandes progresos del siglo pasado han sido la codificación y la promoción de los derechos humanos — civiles, políticos, económicos, sociales y culturales — y una mayor democracia en todas las regiones del mundo. La consolidación de la democracia corre pareja con una extensión de la libertad sindical y de asociación. De ello da fe la evolución de la situación al respecto en *Chile, Indonesia, Mozambique, Polonia, Sudáfrica* y otros países. La Constitución de la OIT consagra el reconocimiento por la Organización desde su fundación en 1919 y, hace unos treinta años, la Conferencia Internacional del Trabajo resaltó la estrecha relación que existe entre el ejercicio de la libertad sindical y de asociación, y de la negociación colectiva, y los derechos civiles fundamentales al adoptar una resolución sobre el particular (véase el recuadro 2.1).

***La negación de los derechos civiles da al traste con la libertad sindical y de asociación***

<sup>1</sup> En el capítulo 3 se exponen los principales elementos de ese dispositivo de supervisión.

### Recuadro 2.1 Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles<sup>2</sup>

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo ...

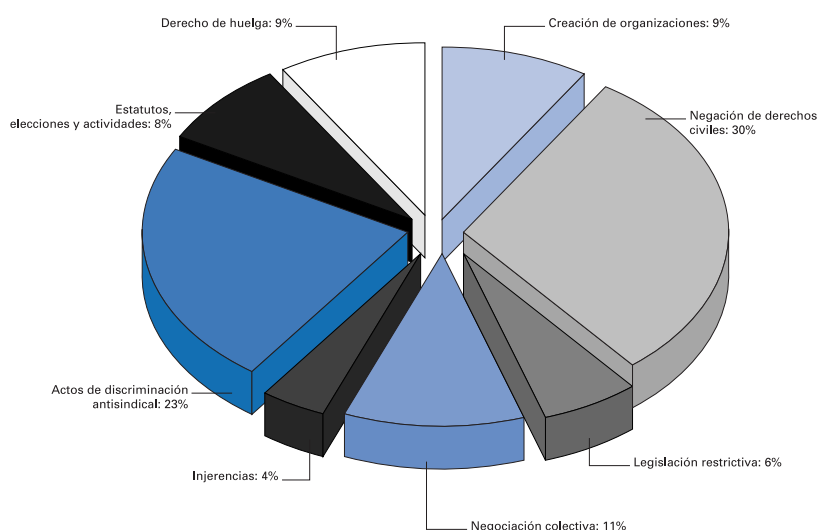
1. Reconoce que los derechos conferidos a las organizaciones de trabajadores y de empleadores se basan en el respeto de las libertades civiles enumeradas, en particular, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y que el concepto de derechos sindicales carece totalmente de sentido cuando no existen tales libertades civiles.
2. Hace especial hincapié en las libertades civiles que figuran a continuación, libertades que se definen en la Declaración Universal de Derechos Humanos y que son esenciales para el ejercicio normal de los derechos sindicales:

- 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 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.

57. No obstante, la restricción, y a veces la supresión, de los derechos civiles sigue provocando graves violaciones de la libertad sindical y de asociación, como se pone de manifiesto en las conclusiones de los órganos de supervisión de la OIT. Los Expertos Consejeros de la OIT para la Declaración han destacado «la relación crítica entre los derechos civiles y la libertad de asociación de los trabajadores y de los empleadores»<sup>3</sup>. Aunque la situación ha mejorado en los últimos años, un tercio de las quejas presentadas al Comité de Libertad Sindical<sup>4</sup> siguen estando directamente relacionadas — en su totalidad o en parte — con violaciones de los derechos civiles (véase el gráfico 2.1).

### Gráfico 2.1. El Comité de Libertad Sindical de la OIT

Quejas examinadas, según el tipo de restricción / (marzo de 1995 – enero de 2000) / 306 casos



<sup>2</sup> Adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo el 25 de junio de 1970, en su 54.ª reunión.

<sup>3</sup> Examen de las memorias anuales con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Parte I, Introducción de los Expertos Consejeros en la Declaración de la OIT a la compilación de memorias anuales, documento GB.277/3/1, anexo 6, pag. 60, del Consejo de Administración, (Ginebra, 2000)

<sup>4</sup> El Comité de Libertad Sindical de la OIT, tripartito, recibe quejas relativas a la violación de los principios de libertad sindical y de asociación por los Estados Miembros, presentadas por organizaciones de empleadores y de trabajadores, independientemente de que se refieran o no a convenios ratificados por el país del caso. El Comité examina el fundamento de la queja y formula conclusiones y recomendaciones destinadas al Consejo de Administración. Pueden verse más detalles sobre éstos y otros procedimientos en D. Tajman y K. Curtis, *Freedom of association: A user's guide: Standards, principles and procedures of the International Labour Organization* (OIT, Ginebra, 2000).



58. En los diez años últimos, el Comité de Libertad Sindical ha estudiado quejas referentes a violaciones de los derechos sindicales, consistentes en<sup>5</sup>:

- asesinatos y/o desapariciones (por ejemplo, en *Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, India e Indonesia*);
- agresiones físicas personales (por ejemplo, en *Argentina, República Centroafricana, Colombia, China, Ecuador, Etiopía, Guatemala, Haití, Mauricio, Sudán y Zimbabue*);
- arrestos y detenciones (por ejemplo, en *Cabo Verde, República Centroafricana, Comoras, República Democrática del Congo, República de Corea, Côte d'Ivoire, China, Djibouti, El Salvador, Etiopía, Gabón, Guinea, Guinea-Bissau, Indonesia, Líbano, Marruecos, Níger, Nigeria, Pakistán, Panamá, Paraguay, Senegal, Swazilandia y Sudán*);
- exilio forzoso (por ejemplo, en *Bahrein y Myanmar*);
- restricción de la libertad de movimientos (por ejemplo, en *Bangladesh, Colombia y Congo*);
- violación de la libertad de reunión (por ejemplo, en *Kenya y Zimbabue*), de manifestación (por ejemplo, en *Belarús, Côte d'Ivoire, China, Djibouti, India, Mauricio, Senegal, Sudán y Swazilandia*), de opinión y de expresión (por ejemplo, en *China, Ecuador y Marruecos*);
- allanamiento de locales y confiscación de bienes sindicales (por ejemplo, en *Bulgaria, República Centroafricana, Côte d'Ivoire, Etiopía, Líbano, Nicaragua, Federación de Rusia, Senegal y Ucrania*);
- declaración del estado de urgencia y suspensión de los derechos civiles (por ejemplo, en *Bolivia*).

### **Los derechos sindicales y la violación de los derechos civiles**

59. Surgen problemas particularmente graves cuando se infringe rotundamente la legalidad y no se garantizan las condiciones más elementales para un proceso justo, y también cuando se cometen actos de violencia contra sindicalistas sin detenerlos, juzgarlos o condenarlos judicialmente, en condiciones de impunidad casi total. En tales casos, se requieren esfuerzos aunados para restablecer la autonomía del Estado y las garantías consiguientes de la protección legal, con miras a la protección general de los derechos sindicales.

### **Respeto de la legalidad**

60. Además de los casos examinados por el Comité de Libertad Sindical, la Comisión de Aplicación de Normas, tripartita, de la Conferencia Internacional del Trabajo ha individualizando quince casos especiales de incumplimiento de los Convenios núms. 87 y 98 desde 1990 (en *Camerún, Colombia, Marruecos, Myanmar, Nigeria, Panamá y Swazilandia*). En su resolución más reciente sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar, la Asamblea General de las Naciones Unidas deploró la violación incesante en ese país de dichos derechos, en particular «la denegación de las libertades de reunión, ... asociación»<sup>6</sup>, asunto éste que tiene pendiente el sistema de supervisión de la OIT desde hace ya algún tiempo.

### **Violaciones graves e incumplimiento persistente de los convenios ratificados sobre la libertad sindical y de asociación**

61. Es, en cambio, alentador observar que en esos diez años mejoró sensiblemente el respeto de los derechos civiles en varios países, sobre todo en lo tocante a la excarcelación de sindicalistas detenidos (por ejemplo, en la *República de Corea, Indonesia, Nigeria y Swazilandia*) y de empleadores detenidos (por ejemplo, en *Nicaragua*) y al levantamiento del estado de urgencia (por ejemplo, en *Bolivia*). Análogamente, se han restablecido en muchos casos los derechos básicos de libertad sindical y de asociación al restaurarse la legalidad y la democracia en

### **Restablecimiento de los derechos civiles**

<sup>5</sup> Los casos citados a continuación y en el resto de este capítulo son meros ejemplos y no pretenden dar una lista exhaustiva de los casos pendientes o en curso. Puede verse una descripción más completa en el último Estudio general de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones sobre el particular: *Libertad sindical y negociación colectiva*, Informe III, Parte 4B, Conferencia Internacional del Trabajo, 81.ª reunión, 1994, así como en los informes anuales de dicha Comisión, que examina la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo (su informe figura en las *Actas Provisionales* de la Conferencia, disponibles en el sitio de la OIT).

<sup>6</sup> Resolución A/RES/54/186 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar, adoptada el 17 de diciembre de 1999 (párr. 5).

países sometidos antes a dictaduras o a la ley marcial (por ejemplo, en *Nigeria*), o en los cuales se han implantado grandes reformas políticas y económicas (por ejemplo, en *Indonesia* y *Sudáfrica*).

### **Libertad sindical y de asociación y seguridad de representación**

**La libertad sindical y de asociación es el derecho fundamental que determina todos los derechos en el trabajo**

62. La libertad sindical y de asociación es el derecho que determina y permite el ejercicio de otros muy diversos derechos en el trabajo. Si a los trabajadores o a los empleadores se les niega la posibilidad de organizarse no podrán ejercer ciertamente esos otros derechos. Las consideraciones expuestas en el capítulo anterior ponen de manifiesto que redundan en beneficio de todos los directamente interesados, y de la sociedad en general, el respeto pleno del derecho de organización y el hecho de que pase a ser la base para unas relaciones constructivas en el trabajo. Subsisten, sin embargo, violaciones generalizadas, y a veces graves, del derecho de asociación. Se detallan a continuación sus características y las causas de su persistencia.

**Circunstancias en las cuales la legislación y la práctica tienen un fuerte impacto en el derecho de asociación**

63. Los casos más fácilmente localizables de negación del derecho de asociación figuran en las leyes de varios países, que prohíben la creación independiente de cualquier tipo de organización por todas, o por algunas categorías de trabajadores o que limitan el derecho de los trabajadores y de los empleadores a constituir organizaciones libremente elegidas por ellos, o a afiliarse a las mismas. En los últimos años se ha progresado mucho en lo que se refiere a acabar con tales situaciones. Pero las que subsisten constituyen algunas de las graves infracciones de los principios fundamentales de la libertad sindical y de asociación. Menos visible, pero igualmente nociva, es la negación extralegal o extraoficial del derecho de organización o la imposición de limitaciones a la misma. Para contrarrestarlas se requiere una protección adecuada contra los actos de discriminación antisindical. Pero convendrá también tomar medidas preventivas con miras a lograr una amplia aceptación del derecho de organización y la advertencia de que no es ni útil ni tolerable su violación. De lo que se trata fundamentalmente es de crear, tanto en la economía estructurada como en la no estructurada, un clima que permita la libre organización y en el cual quienes trabajan en ellos no teman consecuencias negativas.

**Violaciones manifiestas**

64. No es frecuente, hoy en día, la prohibición total de cualquier tipo de organización de los trabajadores (ocurre esto, por ejemplo, en *Arabia Saudita*, *Emiratos Arabes Unidos* y *Omán*). Algunos países (verbigracia, *Bahrein* y *Qatar*) solamente toleran los comités de trabajadores, los consejos laborales o las asociaciones de fines sociales, cuya actuación está severamente controlada, por lo que no tienen los atributos propios de una organización de trabajadores independiente. En ciertos países, la legislación tolera los sindicatos, pero se les niega la facultad de registrarse (por ejemplo, en *Guinea Ecuatorial*).

**Monopolios impuestos legislativamente**

65. Se observa una forma más frecuente de negación del derecho de organización cuando el gobierno exige que haya una central única para los trabajadores o los empleadores, prohibiendo y suprimiendo cualquier otra organización. Este tipo de monopolio legalmente impuesto está en contradicción flagrante con el derecho de los trabajadores y de los empleadores a crear las organizaciones que elijan libremente y a afiliarse a ellas. La resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1952, relativa a la independencia del movimiento sindical, destaca la importancia de este tema y el hecho de que, cualesquiera que sean las ventajas que se deriven de la unidad en la organización y la representación de los trabajadores y de los empleadores, ha de haber siempre una posibilidad de pluralismo (véase el recuadro 2.2). La unidad tiene que ser voluntaria y no obligatoria; análogamente el pluralismo debe ser de libre elección, y no impuesto.

## Recuadro 2.2

### Resolución sobre la independencia del movimiento sindical<sup>7</sup> (extractos)

Considerando que la existencia de un movimiento sindical estable, libre e independiente es una condición indispensable para el establecimiento de buenas relaciones de trabajo y debería contribuir a mejorar, en todos los países, las condiciones sociales en general;

Considerando que las relaciones entre el movimiento sindical y los partidos políticos deben inevitablemente variar de acuerdo con los países;

Considerando que toda afiliación política o acción política de parte de los sindicatos depende de las condiciones particulares que prevalecen en cada país;

Considerando, sin embargo, que a este respecto deben enunciarse ciertos principios esenciales para la protección de la libertad y de la independencia del movimiento sindical y para salvaguardar su misión fundamental, que es asegurar el desarrollo del bienestar económico y social de todos los trabajadores,

La Conferencia Internacional del Trabajo, ..., adopta la siguiente resolución:

1. La misión fundamental y permanente del movimiento sindical es el progreso económico y social de los trabajadores.
2. Los sindicatos tienen, igualmente, que desempeñar un papel importante en los esfuerzos hechos en cada país para favorecer el desarrollo económico y social y el progreso del conjunto de la colectividad.
3. Para estos fines es indispensable preservar en cada país la libertad y la independencia del movimiento sindical, a fin de que este último pueda llenar su misión económica y social, independientemente de los cambios políticos que puedan sobrevenir.

4. Una de las condiciones de esta libertad y de esta independencia es que los sindicatos estén constituidos por el conjunto de miembros sin consideración a la raza, al origen nacional o a la afiliación política, y que se esfuercen en alcanzar sus objetivos sindicales, fundándose en la solidaridad y en los intereses económicos y sociales de todos los trabajadores.

5. Cuando los sindicatos deciden, en conformidad a las leyes y a las costumbres en vigor en sus países respectivos, y a la voluntad de sus miembros, establecer relaciones con un partido político o llevar a cabo una acción política conforme a la Constitución, para favorecer la realización de sus objetivos económicos y sociales, estas relaciones o esta acción política no deben ser de tal naturaleza que comprometan la continuidad del movimiento sindical o de sus funciones sociales y económicas, cualesquiera que sean los cambios políticos que puedan sobrevenir en el país.

6. Cuando los gobiernos se esfuerzan en obtener la colaboración de los sindicatos para la aplicación de su política económica y social, deberían tener conciencia de que el valor de esta colaboración depende, en gran parte, de la libertad y de la independencia del movimiento sindical, considerado como un factor esencial para favorecer el progreso social, y no deberían tratar de transformar el movimiento sindical en un instrumento político y utilizarlo para alcanzar sus objetivos políticos. No deberían, tampoco, inmiscuirse en las funciones normales de un sindicato, tomando como pretexto que éste mantiene relaciones, libremente establecidas, con un partido político.

66. El progreso más notable de los últimos años en lo tocante al respeto del derecho de organización ha sido la desaparición de monopolios sindicales patrocinados y gobernados por el Estado, como ha ocurrido en gran escala en Europa central y oriental y en África (por ejemplo, en *Argelia, Belarús, Bulgaria, Cabo Verde, Congo, Guinea, Hungría, Madagascar, Mongolia, Polonia, Rumania, Federación de Rusia, Rwanda, República Unida de Tanzania y Ucrania*). Aunque ha habido inevitablemente dificultades, en lo que atañe por ejemplo al reparto de los bienes de las organizaciones monopolistas preexistentes y a la igualdad de trato entre ellas y las de nuevo cuño, se trata ciertamente de una transformación cualitativa de proporciones históricas.

67. Subsisten, no obstante, algunas situaciones de monopolio, habitualmente en países en los cuales ejerce el poder político un partido único y hay una vinculación orgánica o reconocida entre los titulares de ese poder y los actores prescritos en el

***Fuerte declive del control por el Estado de los sindicatos***

***Perdura, sin embargo, en algunos países el control político***

<sup>7</sup> Adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 35.ª reunión, el 26 de junio de 1952.

mundo del trabajo (*Cuba, China, Iraq, República Árabe Siria, Sudán y Viet Nam*). En tales circunstancias, los sindicatos y las organizaciones de empleadores están supeditadas a los órganos del poder político. El derecho a crear libremente organizaciones y a afiliarse a ellas no es compatible con un régimen de partido único.

### **Impacto de la mundialización en las organizaciones estatales monopolistas**

68. Ahora bien, ciertos elementos de los monopolios actuales de sindicatos y de asociaciones de empleadores se diferencian de los que han desaparecido desde fines del decenio de 1980, los cuales encajaban en un contexto económico dominado por el Estado y sometido a una planificación centralizada. La empresa privada tenía un cometido mínimo o nulo, y todas las iniciativas económicas y sociales privadas y las inversiones directas extranjeras apuntaban a respaldar unos objetivos fijados por el Estado. Ha progresado, a veces en proporciones impresionantes, la influencia de las fuerzas del mercado y de los actores privados. De ahí que las organizaciones monopolistas estatales tengan pendientes problemas nuevos e inhabituales.

### **Unas relaciones de trabajo poco claras**

69. En un número menor de casos (*Brasil y Nigeria*) sigue habiendo un monopolio sindical, prescrito en diferentes niveles, en situaciones de pluralismo político; de hecho, en esos países puede no ser evidente que se restringe la independencia de los sindicatos. Tal ocurre en *Brasil*: pese a la prescripción legislativa, en la práctica hay una multiplicidad de sindicatos. Es posible que ciertas limitaciones del derecho de organización se deban a que el gobierno no está seguro de poder asimilar la existencia de más de una organización en un sector de actividad dado. En circunstancias nacionales diferentes, *Uganda* tampoco ha abolido su legislación, que impone la existencia de una sola central sindical.

### **Aceptación de ciertas variantes de organización importantes**

70. Consta la autorización reciente de variantes de organización importantes, especialmente en el nivel confederal, en *Argentina, Belarús, República de Corea, Côte d'Ivoire e Indonesia*. Para lograr el equilibrio entre el pluralismo y un sistema coherente de relaciones de trabajo, puede ser necesario hacer hincapié en la adopción de unas medidas que reconozcan diferentes niveles de representatividad, concediendo ciertas prerrogativas a las organizaciones más representativas y ofreciendo salvaguardias adecuadas a otras organizaciones profesionales.

### **Trámites previos en relación con el derecho de organización**

71. Un precepto básico del derecho de organización es que los trabajadores y los empleadores puedan crear libremente organizaciones sin una autorización previa. Todo requisito administrativo que condicione la viabilidad del libre funcionamiento de una organización debería ser meramente formal. En algunos países (por ejemplo en *El Salvador y Libano*), los requisitos legales van más lejos y vulneran el derecho de organización. Además, unas disposiciones que *a priori* no crean obstáculos, y no lo hacen en la práctica normal, pueden aplicarse en una forma problemática, por ejemplo en momentos de tensión o particularmente difíciles. En ambas circunstancias, la observancia del principio de que las decisiones administrativas o judiciales no deben atribuir poderes arbitrarios o discrecionales que vedan la formación de organizaciones libremente elegidas es insoslayable en relación con la libertad sindical y de asociación.

### **Síntomas de progreso en el caso de ciertos trabajadores**

72. En ciertos países, algunos elementos básicos del ejercicio del derecho de organización, limitados antes a ciertas categorías de trabajadores, abarcan ahora también a las siguientes categorías: funcionarios públicos (por ejemplo, en *Chile, Chipre, República Dominicana, Gabón, Guatemala, Malí, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia y Sudáfrica*), trabajadores rurales (por ejemplo, en *Barbados, República Dominicana, Lesotho, Panamá y Sudáfrica*), personal de hospitales y de instituciones médicas (por ejemplo, en *Filipinas y Pakistán*), personal docente y profesores universitarios (por ejemplo, en *República de Corea, Filipinas y Nigeria*), trabajadores por cuenta propia (por ejemplo, en *Nicaragua y Perú*), trabajadores

ocasionales (por ejemplo, en *Camerún*), trabajadores domésticos (por ejemplo, en *Etiopía*) y trabajadores extranjeros (por ejemplo, en *Camerún*, *Francia (Polinesia francesa)*, *Luxemburgo*, *Níger* y *Panamá*). Varios gobiernos mencionan en sus memorias relativas al Seguimiento de la Declaración el gran alcance de su legislación en lo que atañe a la libertad sindical y de asociación.

73. Pese a los progresos logrados, ciertas categorías de trabajadores siguen al margen de la legislación pertinente. Cabe cotejar esas excepciones con el principio fundamental de que *todos los trabajadores y todos los empleadores, sin distinción, deberían tener derecho a organizarse*, con la única excepción posible del Ejército y de la Policía (aunque en algunos países hay organizaciones que representan a estas dos categorías). Si se niega a un número considerable de personas el derecho a organizarse con arreglo a su condición, a su sector, a su oficio o profesión, o al lugar donde trabajan, habrá que determinar dónde radican los problemas más graves y cuáles son sus causas.

74. Aproximadamente la mitad de la población activa mundial trabaja en el sector rural, con unas condiciones de vida y de empleo a menudo muy duras. La disparidad en materia de representación es muy acusada, a pesar de una acción internacional sobre el particular, como la adopción en 1975 por la OIT del Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141), que estipula que los gobiernos de los Estados ratificantes deben promover la creación de unas organizaciones fuertes e independientes de trabajadores rurales, con miras a allanar los obstáculos que coarten su establecimiento y crecimiento. Además de las dificultades que trae consigo su organización, en la legislación de un gran número de países se niega el derecho de libertad sindical y de asociación en la agricultura, o bien se excluye a este sector de la protección derivada de las leyes pertinentes (por ejemplo en *Afganistán*, *Bolivia*, *Burundi*, *Canadá*, *Emiratos Arabes Unidos*, *Estados Unidos*, *Filipinas*, *Honduras*, *India*, *Jordania*, *Liberia*, *Pakistán*, *Paraguay*, *República Arabe Siria* y *Swazilandia*). Esto puede deberse a dos razones. Puede ocurrir que el gobierno considere que, debido a las características mismas del sector rural, es prácticamente imposible que su administración laboral imponga el cumplimiento de ese derecho. Es igualmente posible que se piense que, por la índole del trabajo en dicho sector (verbigracia, la inexistencia de las relaciones de empleo típicas de otros sectores o el carácter esencialmente paternalista de las mismas, que con frecuencia son además estacionales u ocasionales), no es viable el ejercicio del derecho de organización. Con harta frecuencia, las mujeres suponen una gran proporción de los trabajadores agrícolas, y abundan los obstáculos que coarten su organización y su representación. Una acción aunada en el sector rural habría de apuntar a suprimir todo lo que dificulte la libertad sindical y de asociación y a promover la creación y el auge de unas organizaciones de trabajadores rurales vigorosas.

75. El otro sector más sometido a restricciones del derecho de organización es el público (por ejemplo, en *El Salvador*, *República de Corea*, *Gambia*, *India*, *Kenya* y *Nepal*). En esos países, la situación va desde la prohibición absoluta de toda organización a la imposición de requisitos referentes a la índole de las que pueden crear, o a las que pueden afiliarse, los trabajadores del sector público. La justificación de semejantes limitaciones es relativamente notoria. En algunos casos se aduce que la condición de funcionario público y sus atribuciones son incompatibles con la afiliación a una organización profesional y con la acción colectiva que pudiera derivarse de ella. Se plasma esto en las ventajas de que gozan a veces quienes trabajan en el sector público, por ejemplo la seguridad del empleo, el derecho a un salario seguro y a una pensión, y la fijación de la remuneración, que pueden aducirse como un modo de compensar la prohibición de ejercer los derechos fundamentales en el trabajo. El sector público está sometido a una ri-

### **Exclusión de ciertas categorías de trabajadores**

### **Los trabajadores agrícolas y el sector rural**

### **El sector público**

gurosa disciplina fiscal y tiene que estar a la altura del clima competitivo propio del sector privado. Como a menudo se somete a un severo examen su rendimiento en el trabajo, los trabajadores del sector público comparten la preocupación de sus homólogos de otros sectores en lo tocante a la seguridad del empleo. La incitación a reducir los gastos estatales repercute también en la remuneración. Por consiguiente, estos trabajadores han de poder organizarse y defender colectivamente sus intereses. En varias memorias anuales presentadas por los gobiernos con arreglo al Seguimiento de la Declaración se detalla lo que se hace en diferentes países con tal fin.

### **Los trabajadores domésticos**

76. En ciertos países (por ejemplo, en *Brasil, Canadá, Jordania y Kuwait*), la legislación que garantiza el derecho de organización no ampara a los trabajadores domésticos, que tienen problemas muy concretos, y están a menudo aislados y son vulnerables. De sexo femenino en su inmensa mayoría, es muy corriente que encuentren trabajo lejos de su hogar y de su familia, en un ambiente extraño para ellas, y aun hostil. Les resulta evidentemente muy arduo ejercer su derecho a organizarse, y en el plano individual tales dificultades son con frecuencia insuperables. Con fines de promoción, es preciso eliminar los obstáculos legales y rechazar la idea de que, debido a la índole de su trabajo y a sus relaciones con su empleador, en cuya casa viven probablemente, es inadecuado que busquen el apoyo de una organización.

### **Sindicación y servicios esenciales**

77. Cabe hacer una última observación sobre las restricciones de orden sectorial, que se imponen a causa, aparentemente, de la idea de que ciertas actividades son tan importantes para la sociedad que no es aplicable en su caso el ejercicio del derecho de organización. En varios países no pueden ejercer ese derecho el personal docente (por ejemplo en *Camerún y Etiopía*), los médicos y el personal sanitario (por ejemplo, en *Kenya*), los bomberos (por ejemplo, en *República de Corea, Japón y Venezuela*) y el personal penitenciario (por ejemplo, en *Swazilandia*). Los órganos de supervisión de la OIT han definido el concepto de servicios esenciales y las restricciones razonables que pueden aplicarse en su caso<sup>8</sup>. El derecho de *organización* se garantiza incluso en el caso de los servicios esenciales. Las memorias presentadas con arreglo al Seguimiento de la Declaración contienen información de los gobiernos en el sentido de que son ahora ya mayores las oportunidades de representación de categorías antes excluidas (por ejemplo, en *República de Corea* en el caso de los funcionarios públicos y del personal docente).

### **Los trabajadores migrantes**

78. La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo menciona explícitamente a los trabajadores migrantes, muchos de los cuales trabajan en países o sectores en los que son más corrientes las prohibiciones generales. A ellas se suman otras, más específicas, como las que impiden a los no nacionales constituir sindicatos o afiliarse a ellos (por ejemplo en *Kuwait*), la exclusión explícita de la legislación laboral (por ejemplo, en *Kirguistán*) o la prohibición de ocupar un cargo, salvo en determinadas condiciones, en una organización profesional (por ejemplo en *Mauritania, Nicaragua, Rwanda y Venezuela*). Esa violación declarada de derechos fundamentales da también al traste con ciertos medios importantes gracias a los cuales los trabajadores migrantes podrían oponerse a determinados abusos a los que están particularmente expuestos, sobre todo a la discriminación en el empleo o la ocupación (que es otra categoría de principios y derechos fundamentales en el trabajo).

<sup>8</sup> Los servicios esenciales son aquellos cuya interrupción puede poner en peligro la vida, la salud o la seguridad personal de la población. Pueden verse más detalles en OIT: *Libertad sindical y negociación colectiva*, Estudio general de las memorias sobre Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), (OIT, Ginebra, 1994), así como en los informes del Comité de Libertad Sindical de la OIT.

79. Aunque la mayoría de las violaciones de la libertad sindical y de asociación van dirigidas contra los sindicatos, procede destacar la importancia capital del derecho a organizar asociaciones de empleadores. Sobre una restricción de este derecho versaba precisamente una queja presentada por la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela (FEDECAMARAS) al Comité de Libertad Sindical en 1995. Se refería al trato desfavorable que daba la legislación venezolana a las organizaciones de empleadores — y también, por cierto, a los sindicatos —, en comparación con otras modalidades de asociación voluntaria. En este caso el Gobierno creó su dispositivo tripartito, encargado de examinar las recomendaciones de la Comisión en materia de cambios de la legislación, mientras que persiste un problema más general en los países en transición, de muy limitada experiencia previa en relación con el cometido de las organizaciones de empleadores en una economía de mercado. En muchos de ellos, el desarrollo de unas organizaciones fuertes e independientes es un requisito indispensable para la consolidación real del diálogo social y de la negociación colectiva en un nivel superior al de la empresa.

80. La libertad sindical y de asociación comprende el derecho de las organizaciones de primer nivel a crear federaciones y confederaciones y a afiliarse a ellas y el de todas las organizaciones nacionales a afiliarse a una entidad internacional y a gozar de los frutos de semejante afiliación. En el plano nacional o federal suelen respetarse estos derechos, pero se imponen ciertas restricciones al derecho de las organizaciones de trabajadores a dedicarse a ciertas formas de actividad como la huelga. Además, se ha sometido a veces la afiliación internacional a restricciones o a una aprobación estatal previa en el caso de algunas o de todas las categorías de trabajadores (por ejemplo, en *Camerún, China, Nigeria y Swazilandia*) e impuesto obstáculos a su obtención de ayuda de fuentes internacionales. La internacionalización de la economía pone de manifiesto la necesidad de suprimir las limitaciones que subsisten.

81. Procede garantizar el pleno ejercicio del derecho de organización no solamente mediante disposiciones legales sino también adoptando las medidas necesarias para dar una protección real contra toda discriminación antisindical e injerencia de los empleadores. No se puede decir que unos trabajadores que viven con el temor de ser objeto de represalias a causa de su condición de sindicalistas o de afiliados a un sindicato gocen verdaderamente de la libertad de asociación. Solamente pueden ejercer su libertad de elección si están firmemente convencidos de que se tomarán medidas suficientes y eficaces, consistentes, entre otras cosas, en la imposición de sanciones, para garantizar el respeto de sus derechos. En varias memorias presentadas por los gobiernos con arreglo al Seguimiento de la Declaración se detallan a menudo los dispositivos establecidos en su país para el cumplimiento de la legislación relativa a la libertad sindical y de asociación (por ejemplo en *el Canadá y los Estados Unidos*).

82. Inmediatamente después de la negación de los derechos civiles vienen los actos de discriminación antisindical, que han constituido en los últimos cinco años el mayor porcentaje de tipos de quejas examinadas por el Comité de Libertad Sindical. Sólo en 1999, este Comité recomendó la anulación de actos de discriminación antisindical en casi la mitad de los casos examinados. Las recomendaciones y/o el examen de medidas ulteriores, adoptadas en relación con la discriminación antisindical ese año, se referían a países en desarrollo y desarrollados por igual (por ejemplo, *Argentina, Bahrein, Bangladesh, Brasil, Bulgaria, Camboya, Canadá, República Centroafricana, Colombia, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Chile, China, Djibouti, El Salvador, Etiopía, Filipinas, Gabón, Guatemala, India, Japón, Marruecos, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Polonia, Reino Unido, Senegal, Ucrania, Venezuela y Zimbabue*). Incluso en países cuya legislación garantiza el respecto de los derechos básicos de asociación puede fallar en la práctica el respeto de ese derecho.

### ***El derecho de organización de los empleadores***

### ***Restricción de las actividades federales o confederales y de la afiliación internacional***

### ***Importancia de la protección contra posibles represalias***

### ***Una protección inexistente en la práctica***

**Esfuerzos desplegados**

83. Han realizado esfuerzos sobre el particular varios países ratificantes del Convenio núm. 98, el cual estipula que debe darse una protección adecuada contra los actos de discriminación antisindical. Se han modificado diversas leyes, en algunos casos para imponer sanciones administrativas o penales (por ejemplo en *Austria, Cabo Verde, Costa Rica, República Dominicana, Finlandia, Gabón, Guatemala, Paraguay y Polonia*).

**Importancia de las medidas de inculcación y de protección**

84. La frecuencia de los actos de discriminación antisindical, violando a veces la legislación, da fe de que un buen número de actores siguen pensando que les conviene dificultar el ejercicio del derecho de organización. Incumbe a la labor de inculcación desbaratar tan miope perspectiva. Un clima de hostilidad paralizará probablemente la organización, y no será fácil neutralizarlo con unas medidas de protección meramente formales. Los mecanismos de protección deben ser, además, de acción rápida para surtir un efecto realmente disuasivo. Los trámites que duran años y las sanciones que no rebasan las ganancias materiales que se espera conseguir con la violación del derecho de organización son estériles. Como señala *Estados Unidos* en su memoria anual, relativa al Seguimiento de la Declaración, el tiempo que lleva resolver ciertos conflictos puede menoscabar el derecho de organización y una negociación colectiva digna de ese nombre.

**El caso especial de las zonas francas**

85. Aunque en algunos países la legislación relativa a la libertad sindical no se aplica a los trabajadores de las zonas francas (por ejemplo, en *Bangladesh y Pakistán*), la legislación laboral y en materia de relaciones de trabajo es aplicable en las zonas francas de la mayoría de los países en los que existen. A pesar de semejante circunstancia, relativamente positiva, las graves restricciones que recortan en la práctica el derecho de organización en las zonas francas mueven a preguntar por qué sus directores son hostiles a los sindicatos y qué debería hacerse para que esos trabajadores pudieran sindicarse y dedicarse a la negociación colectiva.

**Medidas innovadoras en las zonas francas**

86. En diferentes casos examinados por el Comité de Libertad Sindical en los últimos diez años se han observado casos de discriminación antisindical por parte de empleadores en zonas francas (por ejemplo, en *República Dominicana, Filipinas, Pakistán y Sri Lanka*), así como ejemplos de acoso, listas negras y despidos en masa. Las razones de esa evolución son similares a las antes indicadas en relación con una economía que se mundializa y con la necesidad percibida de un mayor control al determinar las condiciones en los lugares de trabajo al servicio de la producción y de la competitividad. Debido sobre todo al carácter a veces aislado, jurídica y geográficamente, de las zonas francas, puede ser necesario tomar medidas especiales para imponer un mayor respeto de la libertad sindical. En este sentido, la decisión adoptada en *República Dominicana* de crear un servicio especial en la inspección del trabajo para proteger la libertad sindical en las zonas francas es un ejemplo positivo de mejora de las relaciones de trabajo y de establecimiento de convenios colectivos. Otra indicación positiva es la abolición, en *Namibia y Zimbabue*, de la legislación anterior, que restringía la libertad sindical en las zonas francas.

**Injerencias externas en las actividades de las organizaciones**

87. Además de proteger debidamente contra los actos de discriminación antisindical, las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberían estar en condiciones de llevar a cabo actividades legítimas sin injerencias del exterior en sus asuntos internos. Las decisiones relativas a sus programas y actividades deberían correr a cargo exclusivamente de sus miembros y ceñirse a sus puntos de vista y sus intereses. Las propias organizaciones tienen la obligación de velar por que funcionen debidamente los mecanismos de democracia interna con tal fin. Las organizaciones controladas por partidos políticos y que defienden los intereses de éstos, y no los de sus afiliados, vulneran el principio de la libertad sindical y de asociación.



88. Se debe reconocer la plena legitimidad de las actividades de las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Estará justificado que se interesen por asuntos de orden económico y social general, muy superiores a los intereses profesionales inmediatos de sus miembros, pero que influyen en su vida y en sus intereses. Al actuar así, esas organizaciones pueden llevar a cabo actividades políticas, a condición de que esto no vaya en detrimento de sus funciones económicas, sociales y de representación. A pesar de estas consideraciones, en bastantes países se prohíbe explícitamente toda actuación política de los sindicatos (por ejemplo, en *Azerbaiján, Ecuador, Kuwait, Líbano, Malasia y Swazilandia*).

***Legítimo interés de los sindicatos a propósito de la política nacional***

89. Las autoridades públicas conservan naturalmente el derecho y el deber de velar por que las organizaciones de trabajadores y de empleadores actúen con arreglo a unas normas aceptadas de probidad financiera y respetando sus propias reglas. En este sentido no procede diferenciarlas de otras asociaciones de carácter no lucrativo, si bien pueden surgir problemas cuando se alegan irregularidades financieras u otras formas de incumplimiento de las disposiciones constitucionales como pretexto para inmiscuirse en las organizaciones de trabajadores o de empleadores, con objeto de incapacitar a sus dirigentes legítimos o de suspender sus actividades. La gravedad de estos casos pone de manifiesto la importancia de limitar la fiscalización a lo necesario para garantizar unas normas adecuadas de administración; si se requiere una intervención, debería ejercerse por vía judicial.

***Supervisión excesiva de las organizaciones***

90. Otra modalidad declarada de injerencia consiste en que una organización de trabajadores o de empleadores esté sometida a la influencia o a la dominación de un elemento exterior. Por ejemplo, unos sindicatos dominados por los empleadores no pueden representar a los trabajadores, y tampoco se puede decir que sean una expresión de la libertad sindical. Las asociaciones solidaristas, principalmente en Costa Rica pero también en otros países centroamericanos, ponen de manifiesto la necesidad de salvaguardar la independencia de las organizaciones de trabajadores y de protegerlas contra toda injerencia. Esas asociaciones, que perseguían en un primer momento fines sociales, dependen hoy de la aportación financiera de los empleadores; los cuales pueden, por consiguiente, intervenir en la determinación de las condiciones de empleo de un modo que perjudique a las organizaciones independientes de trabajadores y vaya en detrimento de la negociación colectiva. Tales actividades han ido también unidas a actos de discriminación antisindical, encaminados a acabar con la representación sindical.

***Injerencia de los empleadores y «solidarismo»***

### ***La negociación colectiva, expresión de una voluntad colectiva***

91. El derecho de organización es esencial para la representación colectiva de los intereses, y el ejercicio del derecho de negociación colectiva es la clave para que esa representación cuaje en la realidad. En general, los resultados de la negociación colectiva engendran el valor añadido de la organización. En el capítulo anterior se ha explicado que la negociación colectiva contribuye poderosamente a realzar los logros de la empresa y su adaptación al cambio. Análogamente, se destacaba lo que puede aportar el diálogo social a la consecución de los objetivos globales de política económica y social. Todo ello confirma la importancia fundamental de la negociación colectiva como modo de engendrar una distribución justa para los interesados y de anular la asimetría inherente a toda relación de empleo.

***La negociación colectiva es indispensable para una buena representación de los intereses***

92. En el gráfico 1.4. puede verse que el alcance de la negociación colectiva varía mucho según los países, y es a menudo muy modesto. ¿Por qué, y qué puede hacerse para promover el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva? La idea de que la negociación colectiva produce unos resultados

***Las negociaciones voluntarias necesitan un marco adecuado de promoción***

en modo alguno óptimos para la actuación de las empresas o que no encaja con los objetivos generales de la política económica inspira con frecuencia los intentos de restringir el derecho de negociación colectiva. En realidad, la negociación colectiva es intrínsecamente voluntaria, aunque la legislación nacional pueda estipular una negociación con quienes demuestren que tienen un nivel dado de representatividad. A la vez que reconocen el carácter voluntario de la negociación colectiva, incumbe a los Estados Miembros estimular y promover el pleno desarrollo de los mecanismos de negociación voluntaria. En ciertos países no se han adoptado medidas adecuadas con tal fin (por ejemplo, en *Cabo Verde, República Democrática del Congo, Iraq y Rwanda*). Al crear esos mecanismos habrá que cerciorarse de que las negociaciones se llevan a cabo de buena fe y entre organizaciones representativas independientes.

### **Exclusión explícita de ciertas categorías de trabajadores**

93. Es evidente que, cuando se niega el derecho de organización, resulta imposible por definición el pleno ejercicio del derecho de negociación colectiva. Pero hay otras situaciones en las cuales se niegan los derechos de negociación colectiva a ciertas categorías de trabajadores, que pueden organizarse sin embargo con otros fines. Es muy positivo que se haya progresado en lo tocante a eliminar las restricciones, por ejemplo en lo que atañe al derecho de los funcionarios públicos a intervenir en una negociación colectiva (verbigracia en *Etiopía, Grecia, Guatemala, Paraguay, Sudáfrica y Uganda*). En cambio, las categorías a las que se les sigue negando ciertos derechos de negociación colectiva (por ejemplo, categorías importantes de funcionarios públicos en *Albania, Bolivia, Brasil, Canadá, Costa Rica, Colombia, El Salvador, Gambia, Jamahiriya Arabe Libia, Kenya, Iraq, Líbano, Liberia, Marruecos, Panamá y Turquía*; el personal docente en *Ecuador y Uganda*; los maestros y profesores que tienen la condición de funcionario en *Alemania*; los trabajadores agrícolas en *Jamahiriya Arabe Libia y Jordania*; los trabajadores domésticos en *las Bahamas y Brasil*; ciertas jurisdicciones en *Canadá, Jordania, Kuwait y Líbano*; la gente de mar en *Jamahiriya Arabe Libia*; los trabajadores de las zonas francas en *Bangladesh y Pakistán*) suelen ser las mismas que están sometidas a restricciones en lo que se refiere a su derecho de organización. Cabe suponer que las razones alegadas son análogas en los dos casos.

### **Injerencia en las negociaciones**

94. Son, sin embargo, más frecuentes las situaciones en las cuales se permite la negociación pero a condición de que sus resultados se ciñan a ciertos criterios impuestos externamente. En los casos más graves, semejante intervención puede desembocar en la suspensión de la negociación colectiva y en una determinación unilateral por el legislador de las condiciones de empleo. El sector público está muy expuesto a este tipo de acción, que puede derivarse de unas limitaciones presupuestarias con miras a satisfacer otras exigencias macroeconómicas como la reducción de la inflación, o simplemente por el afán de mantener el dinamismo en la economía general. Los países sometidos a programas de reajuste estructural pueden tener que soportar grandes presiones al respecto, y llegar a la conclusión de que sería difícil conciliar los resultados de una negociación colectiva libre con las condiciones impuestas por los prestamistas. Si bien puede haber circunstancias excepcionales de dificultad económica que legitimen este tipo de injerencia en una negociación normal, deberá limitarse a lo que sea absolutamente necesario y entrañar unas salvaguardias para los afectados.

### **Se ha progresado ... pero no lo bastante**

95. Procede celebrar, a este respecto, las medidas legislativas adoptadas en los últimos años para proteger a los interesados contra las injerencias en la negociación colectiva (por ejemplo, en *Bélgica, Polonia, Portugal, Rumania y Uganda*). Pero no se puede considerar que el hecho de exigir, como requisito previo para que entren en vigor los convenios colectivos, la aprobación del Gobierno, o que redunden en beneficio de los intereses nacionales (por ejemplo, en *Argentina, el Brasil, Egipto, Jamahiriya Arabe Libia, Papua Nueva Guinea, República Arabe Siria y Yemen*) sea un modo de respetar plenamente el derecho de negociación colectiva.

96. Las partes en la negociación deben ser quienes determinen el nivel en el que se negocie y en el cual hayan de aplicarse los convenios colectivos. Esto varía mucho según los Estados Miembros de la OIT y depende de la historia y de las circunstancias y preferencias nacionales. No se puede decir que exista un modelo intrínsecamente superior, y muchos combinan niveles diferentes de negociación. No obstante, como se dice en el capítulo 1, hay un amplio debate sobre las consecuencias económicas del nivel de negociación, y se aducen cada vez más argumentos favorables a la descentralización. Se insiste, por ejemplo, en que un nivel más bajo de negociación, en particular el lugar de trabajo o la empresa, se ajusta mejor a la realidad económica de los interesados y establece una relación entre el rendimiento y la remuneración que fomenta la competitividad y se amolda a las fuerzas del mercado. Se asegura también que los modelos más centralizados son el fiel reflejo de la rigidez del mercado de trabajo, que su desenlace no aporta nada al empleo, y al éxito de las empresas, y que ni siquiera son justos para los trabajadores.

### ***Nivel de la negociación***

97. Prescindiendo de esos argumentos, lo cierto es que, debido al carácter voluntario de la negociación colectiva, el nivel en el que se lleve a cabo debería ser también el resultado de un acuerdo libremente negociado. Los gobiernos no deberían imponer restricciones semejantes al derecho de negociación colectiva, ni dejarse influir por agentes externos en tal sentido. No hay que olvidar tampoco que la elección del nivel de negociación puede repercutir directamente en la fuerza relativa de las partes en la negociación. La negociación en el lugar de trabajo o la empresa puede exponer a las organizaciones de trabajadores a una influencia injustificable del empleador o socavar su poder.

### ***Autonomía de las partes en la negociación***

98. La tendencia a la fijación individualizada de las condiciones de empleo trae consigo un reto más fundamental para la negociación colectiva actual. Los empleadores pensarán acaso que no tienen por qué actuar de otro modo, en particular cuando su personal no dé muestras de gran interés por la representación colectiva, y considerarán tal vez que semejante individualización es una forma de recompensar el mérito y las dotes de cada uno y de atraer a candidatos de gran calidad. De hecho, ciertos métodos de gestión de los recursos humanos fomentan este modo de proceder, por considerar que es el más apropiado para promover la competitividad de la empresa. Ahora bien, la individualización reaviva la desigualdad intrínseca de la relación de empleo, con el riesgo consiguiente de menoscabar las condiciones de trabajo, así como de preparar el camino para un posible trato discriminatorio o arbitrario. De ahí que ciertos gobiernos (por ejemplo, los de *Australia* y *Nueva Zelanda*) estimen hoy que su deber se limita a dejar que sean los propios interesados quienes decidan si quieren actuar individual o colectivamente. El Gobierno de Nueva Zelanda indica, sin embargo, que va a proponer una nueva legislación con objeto de estimular la negociación colectiva.

### ***¿Fijación individualizada o negociación colectiva?***

99. Tomando en consideración los derechos de negociación colectiva en su conjunto, procede insistir en que, pese al carácter voluntario de la negociación colectiva, los gobiernos pueden ejercer una gran influencia, a la vez por medio de la legislación y por conducto de instituciones, en lo que se refiere a promover la negociación colectiva. En las memorias presentadas por varios gobiernos con arreglo al Seguimiento de la Declaración, se menciona el importante papel que desempeñan los servicios de solución de conflictos que ofrecen las autoridades laborales (por ejemplo, *Brasil, Canadá, Estados Unidos, Kenya, El Salvador, Malasia y Uganda*), si bien en ciertos casos pueden no ceñirse plenamente a los principios de la OIT. En algunos países, el apoyo que se presta a la negociación colectiva reviste la forma de una base de datos pública sobre los Convenios firmados (por ejemplo, *Canadá*), lo cual constituye una muy valiosa fuente de información para

### ***Necesidad de las actividades de promoción***

los interlocutores sociales. Varios Estados Miembros llevan estadísticas sobre el número y los tipos de convenios colectivos, así como sobre su alcance (por ejemplo, *Brasil, Líbano y México*). Por último, muchos gobiernos han recibido ya una formación de la OIT en materia de negociación colectiva (por ejemplo, *China*) y de prevención y solución de conflictos (por ejemplo, *Lesotho, Namibia y Sudáfrica*), y son también muchos los que han expresado el deseo de recibir esa formación, para ellos mismo y para los interlocutores sociales (por ejemplo, *República Democrática del Congo, Eritrea, Kenya y República Unida de Tanzania*).

100. La necesidad de una labor de promoción en relación con la negociación colectiva es más evidente todavía a causa de la evolución actual del mercado de trabajo. Por ejemplo, la fragmentación creciente de los mercados de trabajo, el hecho de que un número mayor de personas trabajen en unidades numéricamente pequeñas y el advenimiento de una nueva economía, de muy corta tradición y experiencia en materia de negociación, así como el auge de la economía no estructurada y de la subcontratación, y otras tendencias similares que transforman la relación de empleo normal, son otros tantos problemas pendientes, que dificultan el ejercicio del derecho de negociación colectiva.

### ***El derecho de huelga como último recurso***

101. El derecho de huelga es el corolario lógico del pleno ejercicio del derecho a la negociación colectiva. Si no existe, la negociación puede resultar intrascendente e inoperante. Es también un derecho que solamente debe ejercerse como último recurso, cuando hayan fallado la negociación y los mecanismos de mediación y conciliación existentes. La huelga implica un alto costo para todos los interesados: para los trabajadores, para los empleadores, para el gobierno y para el público en general. A todos ellos les interesa obviamente ensayar y buscar otras soluciones. Pero la huelga se produce por definición en situaciones de conflicto, y el hecho de que pueda traer consigo grandes molestias, no quita para que sea necesario respetar y salvaguardar los derechos en los que se funda.

### ***Restricciones tolerables y salvaguardias compensatorias***

102. Si bien se acepta plenamente el derecho a dejar de trabajar en aras de un interés legítimo, el principio de la libertad sindical enuncia claramente los parámetros con arreglo a los cuales puede ejercerse. No se aplica a los servicios esenciales cuya interrupción pueda poner en peligro la vida, la seguridad personal o la salud de la totalidad o de una parte de la población, y tampoco a los funcionarios públicos que trabajan en la administración del Estado ni a las situaciones de urgencia. En todos esos casos es, sin embargo, importante que dispongan de una salvaguardia compensatoria todos aquellos a quienes se les niega la posibilidad de declararse en huelga<sup>9</sup>.

### ***Limitación del derecho de huelga***

103. No obstante, el derecho de huelga está sometido a muchas restricciones. Las más ostensibles son las que entrañan una prohibición general de la huelga o cuando la inexistencia de una disposición legal explícita que reconozca el derecho de huelga ha desembocado en la negación de ese derecho en la práctica (por ejemplo, en *Arabia Saudita, Liberia y Myanmar*). Se imponen otras restricciones cuando los conflictos han de someterse a un arbitraje obligatorio, que debe acatarse, o a un arbitraje semejante a petición de las autoridades públicas o de una de las partes, lo cual descarta toda posibilidad de recurrir a la huelga (por ejemplo, en *Argelia, Bolivia, Canadá, Egipto, Guinea, Guyana, Honduras, Jamaica, Malí, Malta, Mauritania, Noruega, el Perú, Rumania y Senegal*). Ciertas restricciones se deben a una interpretación desorbitada de la definición general de los servicios esenciales, lo cual priva en la práctica del derecho de huelga (por ejemplo, en

<sup>9</sup> Véanse más detalles en *Libertad sindical*, 1994, *op. cit.*

*Azerbaiyán, Belarús, Colombia, Costa Rica, Lituania, Pakistán y Zambia*). Hay también otros problemas, verbigracia cuando pueden limitarse los asuntos a propósito de los cuales es lícito declararse en huelga. Es muy frecuente que se restrinjan las huelgas secundarias o de solidaridad (por ejemplo, en *Australia, Bolivia, Congo, Paraguay, Reino Unido, Turquía y Zambia*) y las convocadas por federaciones o confederaciones o de protesta (por ejemplo, en *Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Swazilandia*). En otros países, ciertas categorías no tienen derecho a declararse en huelga (por ejemplo, en el caso de varias categorías en *la República Islámica del Irán*, del personal docente en *la República de Corea* y de la mayoría del personal de la administración federal y de los estados en *Estados Unidos*). En los años venideros se agudizarán tal vez estos problemas a causa de la internacionalización de la producción y del predominio creciente de unas cadenas de producción largas y complejas.

104. La participación en una huelga puede tener también consecuencias graves. Cuando es ilegal, puede haber sanciones penales muy severas (por ejemplo, en *Argelia, Azerbaiyán, Barbados, Ecuador, Filipinas, Guatemala, Lituania, Pakistán, Rumania, República Árabe Siria, Swazilandia y Zambia*). Además, independientemente de que sean legales o no, es muy corriente que se despida a los huelguistas (por ejemplo, simplemente en 1999 el Comité de Libertad Sindical examinó casos de huelguistas despedidos en *Brasil, Bulgaria, Camboya, Colombia, Djibouti, Gabón, México y Nicaragua*). En algunos países, la legislación estipula o consiente su reemplazo (por ejemplo, en *Burkina Faso, Cabo Verde, República Centroafricana, Djibouti, Estados Unidos, Madagascar y Níger*).

105. *Todos los trabajadores y todos los empleadores deben gozar de la libertad sindical y de asociación. Pero subsisten grandes disparidades en el ejercicio de la libertad sindical y de asociación, y del derecho de negociación colectiva. En muchos países, a los trabajadores se les niega el derecho a constituir un sindicato o a afiliarse a él, o trabajan en una situación que recorta sensiblemente esos derechos. En algunos países, a las organizaciones independientes de empleadores les sigue resultando muy difícil ejercer su libertad de asociación. A pesar de su universalidad y de su calificación de derecho civil fundamental, falta todavía mucho para conseguir una aceptación de esos principios y derechos fundamentales en la práctica. Como custodios de la democracia que son, los gobiernos no pueden limitarse a reconocer de boquilla la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva. Les interesa no contentarse con eso. La OIT está, y ha estado siempre, dispuesta a plasmar en la realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y el Seguimiento de la Declaración da un nuevo impulso a los esfuerzos que se despliegan en ese sentido. Pasemos ahora a examinar la ayuda que facilita la OIT con tal fin.*

### **Consecuencias extremas de la huelga**

### **Conclusiones**



---

***Parte II: Eficacia de la ayuda  
de la OIT***





### 3. Su voz en el trabajo y el cometido de la OIT

#### Introducción

106. Gracias a su experiencia, la OIT puede afirmar que se requiere toda una gama de métodos y técnicas para garantizar el pleno cumplimiento, en la legislación y en la práctica, de los principios de la libertad sindical y de asociación, y del derecho de negociación colectiva. Algunos de esos mecanismos tienen meramente carácter de promoción, mientras que otros, como el dispositivo de supervisión de la OIT, propenden a ser más normativos. Este capítulo versa sobre la eficacia de la ayuda que facilita la OIT para que los interlocutores sociales puedan progresar en el respeto, la promoción y el cumplimiento de esos derechos y presenta una serie de conclusiones que deberían informar las futuras prioridades y actividades.

#### **Medios de acción de la OIT: la diversidad de situaciones requiere la utilización de muy diversos instrumentos**

107. Antes incluso de la adopción de la Declaración, la OIT ocupaba una posición óptima en el sistema internacional para promover el pleno ejercicio de los principios de la libertad sindical y de asociación y el reconocimiento del derecho de negociación colectiva. De hecho, tenía una visión clara de los Estados que habían ratificado, o no, los convenios pertinentes por conducto del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración. En el recuadro 3.1 se resume el sistema de supervisión de la OIT. En el estudio de la OCDE (1996) sobre el comercio, el empleo y las normas de trabajo se señalaba que dicho Comité es uno de los procedimientos más importantes de la OIT, señalando que había resultado particularmente eficaz en los casos de violación flagrante de la libertad sindical y de asociación y, en particular, de actos de discriminación antisindical<sup>1</sup>.

#### **Dispositivos de supervisión**

<sup>1</sup> Véase OCDE: *Trade, employment and labour standards: A study of core workers' rights and international trade* (París, 1996). La OCDE va a actualizar este estudio.

### Recuadro 3.1 El sistema de supervisión de la OIT

La acción de la OIT relativa a la aplicación de las normas del trabajo se funda en unos sistemas de supervisión ordinarios y especiales, así como en medidas *ad hoc*:

**El sistema ordinario de supervisión:** se basa en la ratificación de convenios y en memorias periódicas sobre las medidas adoptadas para dar curso a las diferentes disposiciones, que examina una **Comisión de Expertos** en Aplicación de Convenios y Recomendaciones independiente. Los informes de los Expertos son objeto de un examen tripartito en la **Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia General del Trabajo**.

**Sistemas especiales de supervisión:** procedimientos del artículo 24: — las organizaciones de trabajadores y de empleadores pueden dar a conocer dificultades de aplicación de convenios ratificados, para su examen por un comité tripartito *ad hoc*, creado por el Consejo de Administración o por el Comité de Libertad Sindical cuando la reclamación se refiera al principio de la libertad sindical y de asociación.

Procedimientos de queja del artículo 26: — los Estados Miembros o los delegados en la Conferencia Interna-

cional del Trabajo pueden presentar quejas relativas al incumplimiento de convenios ratificados. El Consejo de Administración decide si procede nombrar una comisión de encuesta, independiente, que estudie las alegaciones. El Consejo de Administración puede decidir también seguir de oficio todo el procedimiento

Procedimientos de quejas en materia de libertad sindical y de asociación: — pueden presentar quejas las organizaciones de trabajadores o de empleadores interesadas o los gobiernos, para su examen por el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración, independientemente de que el Estado Miembro haya ratificado el convenio o no. En ciertos casos, el Consejo de Administración puede decidir asimismo constituir una comisión de investigación y conciliación.

**Las medidas ad hoc:** pueden consistir en contactos directos, relacionados con asuntos planteados por los órganos de supervisión de la OIT (como se hace, por ejemplo, en los casos de violación del principio de la libertad sindical y de asociación) o en los buenos oficios del Director General.

#### Utilidad directa del sistema de supervisión

108. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones — que es un grupo de expertos independientes que estudia periódica y sistemáticamente la aplicación de los convenios ratificados — señaló 18 casos de progreso en lo tocante al respeto de la libertad sindical y de asociación, y del derecho de negociación colectiva, en un informe de 1999. Cinco de ellos pueden imputarse a la acción de la OIT en el país, pero los demás se deben directamente al diálogo entre la Comisión de Expertos y el gobierno interesado. De 1971 a 1999, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones constató otros 170 casos de progreso en el cumplimiento de los Convenios núms. 87 y 98.

#### Un cumplimiento más cabal de los convenios pertinentes

109. La función de supervisión independiente de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones viene refrendada año tras año por el examen y el debate público de los casos más graves por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. La discusión en esta última y la obligación de los gobiernos de indicar las medidas que hayan tomado para lograr una aplicación plena de los convenios pertinentes han acarreado con frecuencia oportunidades políticas de cooperación y asistencia técnica de la OIT, que se detallan más adelante.

#### Recomendaciones atendidas

110. En sus tres reuniones de 1999, el Comité de Libertad Sindical, tripartito, del Consejo de Administración — que examina las quejas relativas a violaciones de los derechos sindicales independientemente de la ratificación de los convenios sobre la libertad sindical pertinentes — observó 16 casos de progreso. El examen del seguimiento por la Comisión indica un progreso en 150 casos, en 70 países, desde 1971. Las tendencias positivas del decenio de 1990 ponen de manifiesto un impacto en esos años mayor que en todos los anteriores, desde que empezó a actuar el Comité.

### Recuadro 3.2 Una forma original de entablar el diálogo en la República de Corea

En una queja pendiente desde hacía tiempo contra la República de Corea, el Comité de Libertad Sindical invitó a su Gobierno a aceptar una misión tripartita de alto nivel de la OIT, en un intento sin precedentes de fomentar y estimular un diálogo positivo y constructivo.

La misión visitó el país en febrero de 1998 y, aunque sigue habiendo algunos asuntos que resolver, se han logrado grandes progresos en relación, por ejemplo, con la autorización oficial de sindicatos hasta entonces prohibidos.

111. No obstante, ha habido también casos — pendientes de examen por el Comité de Libertad Sindical, por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones o por una comisión de encuesta (órgano *ad hoc*, constitucionalmente establecido, de expertos independientes con facultades de investigación) — en los que se ha progresado apenas, a pesar de llevar largo tiempo en examen. En general, se ha debido esto a una falta de voluntad política, por lo que a la OIT le ha resultado difícil aplicar las recomendaciones de los órganos de supervisión. En algunos casos, no ha sido posible entablar un diálogo real con el gobierno, y se ha vedado incluso la entrada en el país de misiones de la OIT. Para poder adelantar en tales circunstancias ha sido a menudo decisivo desplegar esfuerzos incesantes con objeto de un verdadero diálogo, así como recurrir a otras posibilidades de promoción al alcance de la OIT.

*El progreso puede ser lento*

112. Los mecanismos de supervisión han fomentado manifiestamente la voluntad política. En muchos casos, han contribuido a que se perciban claramente las condiciones existentes en ciertos países, lo cual ha servido a menudo de acicate para otros Estados Miembros. Tales presiones han sido con frecuencia un factor primordial en lo tocante a abonar el terreno para una ayuda y cooperación técnica destinada a solventar un problema concreto, y esto ha desembocado, en general, en una mejor aceptación y comprensión de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

*Fomento del compromiso político de respetar la libertad sindical y de asociación y el derecho de negociación colectiva*

113. Las medidas de inculcación y sensibilización han sido en parte la clave para la promoción de los principios y derechos fundamentales. El dispositivo de supervisión antes descrito depende en gran medida de la utilización que hagan de él los interlocutores sociales. Son muchas y muy variadas las actividades, seminarios, reuniones de trabajo y publicaciones que apuntan a informar a los interesados de sus derechos y a detallar las posibilidades de reparar cualesquiera violaciones (recuadros 3.3 y 3.4). Los seminarios nacionales, subregionales y regionales son a menudo la tribuna necesaria para facilitar el diálogo social sobre esos asuntos y para proceder a un intercambio de opinión y de experiencia. La difusión de información entre las organizaciones profesionales ha servido asimismo para respaldar la acción más allá de las fronteras.

*Inculcación y sensibilización*

### Recuadro 3.3 Seminarios nacionales tripartitos sobre los Convenios núms. 87 y 98

Se han examinado últimamente los obstáculos que coartan la ratificación de ciertos convenios en unos seminarios nacionales tripartitos, celebrados en **Brasil, India, Madagascar, Marruecos y Mauricio**, que han brindado a los gobiernos y a los interlocutores sociales la ocasión de debatir sobre los asuntos pertinentes en unas reuniones en las cuales los expertos de la OIT podían abordar directamente los temas planteados.

Dos seminarios tripartitos en África oriental (en 1997 y 1998) apuntaban a individualizar las dificultades de fondo y técnicas que impedían la ratificación del Con-

venio núm. 87 por **Kenya, la República Unida de Tanzania y Uganda**. Entre el primero y el segundo seminarios se prepararon grandes modificaciones legislativas. La República Unida de Tanzania señala que está consultando a los interlocutores sociales en relación con la ratificación del Convenio núm. 87. Kenya y Uganda han indicado en sus memorias, presentadas con arreglo al Seguimiento de la Declaración de la OIT, que siguen estudiando los impedimentos que dificultan la ratificación, y se han presentado al PNUD propuestas de cooperación técnica para la reforma de la legislación laboral con la ayuda de la OIT.

### Recuadro 3.4 Publicaciones y parajes

Con arreglo a una labor de formación con fines de sensibilización, y para que resulte más accesible la compleja y evolutiva jurisprudencia de los órganos de supervisión, la OIT ha publicado últimamente nuevas obras sobre la libertad sindical y la negociación colectiva<sup>2</sup>. Se ha dedicado, además, una serie especial de la *Revista Internacional del Trabajo* a la libertad

sindical con ocasión del 50.º aniversario del Convenio núm. 87. Los sitios de Internet referentes a las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo y el Programa InFocus sobre la promoción de la Declaración contienen un rico caudal de información sobre el ejercicio de esos derechos y principios (véase <http://www.ilo.org>).

### *Servicios de asesoramiento y contactos en el propio país*

114. Si bien basta a veces con un «diálogo por escrito» para progresar en el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en muchos casos los servicios de asesoramiento son cruciales para una buena reforma de la legislación y de la práctica. Las misiones técnicas, de asesoramiento y de contacto directo pueden contribuir a localizar y evaluar los problemas pendientes y a facilitar la búsqueda de soluciones en el propio contexto nacional (recuadro 3.5). Por supuesto, es indispensable el asentimiento del Gobierno para tales misiones, por cuanto se llevan a cabo con la finalidad de trabajar en estrecha cooperación con todos los interesados. Otra forma corriente de ayuda es la entrega de un análisis de los anteproyectos de ley y el asesoramiento correspondiente (recuadro 3.6). La OIT facilita asimismo conocimientos comparados en lo que atañe a las instituciones sociales, la representación y otros asuntos, y demás información solicitada por países tanto en desarrollo como desarrollados.

### Recuadro 3.5 Misiones recientes de contacto directo

Para atender peticiones formuladas en el contexto de los diversos procedimientos en curso, se han efectuado en los últimos años varias misiones de contacto directo, muchas veces con un representante del Director General ajeno a la Oficina entre sus miembros.

En 1998, el Consejo de Administración decidió que se efectuara una misión de contactos directos en **Nigeria**, a pesar de que había creado ya una comisión de encuesta, con objeto de tener en cuenta la evolución positiva en el país, en particular la excarcelación de dirigentes sindicales. Hubo luego importantes cambios legislativos. Los progresos observados por la misión, y más tarde por los diferentes órganos de supervisión, incitaron al Consejo de Administración a no seguir adelante con la comisión de encuesta.

En 1997 hubo una misión de contactos directos en **Swazilandia**, después de haber invitado su Gobierno a la OIT a examinar la situación en el país, a raíz de las graves quejas presentadas a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y de tensas discusiones en la Comisión de Aplicación de

Normas de la Conferencia. El Parlamento ha aprobado ya la ley que se preparó tras ello con la ayuda técnica de la OIT, teniendo en cuenta las recomendaciones de los órganos de supervisión. La ley está ahora en espera del refrendo de la Corona.

Este año ha habido una misión de contactos directos en **Colombia**, a raíz de un acuerdo entre el Gobierno y las organizaciones de trabajadores colombianos interesadas, que se presentó al Consejo de Administración con ocasión de su examen de la posibilidad de constituir una comisión de encuesta al amparo del artículo 26 de la Constitución de la OIT.

Después de la promulgación de varios decretos sobre la libertad sindical, se envió a **Venezuela**, a principios de 2000, una misión de alto nivel para consultar a todos los interesados, habida cuenta de la grave preocupación que suscitan esos decretos, y para aconsejar posibles modificaciones. Se ha presentado una queja ante el Comité de Libertad Sindical, alegando las graves infracciones de los derechos sindicales que implican tales decretos.

<sup>2</sup> D. Tajman y K. Curtis, *op. cit.*; B. Gernigon, H. Guido y A. Otero, *Collective bargaining: ILO standards and the principles of the supervisory bodies* (OIT, Ginebra, 2000). B. Gernigon, H. Guido y A. Otero, *ILO principles concerning the right to strike* (OIT, Ginebra, 2000); OIT: *La libertad sindical: bibliografía anotada* (Ginebra, 1999).

### Recuadro 3.6 Asesoramiento sobre la reforma de la legislación laboral

La prestación de ayuda a los gobiernos con miras a «elaborar una legislación basada en las decisiones de la Conferencia» es una tarea fundamental de la OIT (artículo 10, 2, *b*) de la Constitución). Esa ayuda va desde el suministro de información comparada a los mandantes hasta la formulación de observaciones sobre los anteproyectos de ley y la preparación de propuestas legislativas. La OIT insta a los gobiernos a buscar un consenso tripartito sobre las propuestas de revisión de la legislación laboral, y entre otras actividades al respecto organiza amplias consultas con los interlocutores sociales, como base para una reforma a fondo.

Los especialistas de los equipos multidisciplinarios, el personal de la sede y consultores de la OIT con experiencia práctica facilitan una ayuda para la revisión de la legislación, teniendo en cuenta la evolución de los mercados de trabajo, a la vez que se preserva el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y de los convenios ratificados. La OIT ha facilitado con frecuencia la organización de reuniones de trabajo tripartitas sobre la reforma de la legislación laboral, haciendo hincapié en la libertad sindical y de asociación y en la negociación colectiva (por ejemplo, en **Albania, República Checa, Estonia y Lituania**).

Un seminario tripartito de la OIT y del Banco Mundial, sobre la reforma de la legislación laboral en los países africanos de habla francesa, celebrado en Abidján en 1997, ayudó a los participantes nacionales y al personal de ambas instituciones a percibir mejor las perspectivas normativas en materia económica y social.

Se están llevando a cabo varios proyectos de reforma de la legislación laboral en la **República Centroafricana, Colombia, Kenya, Santa Lucía y Uganda** (o están en estudio en otros países). En los últimos años, la OIT ha proporcionado un gran apoyo a la tarea de modificación de la legislación en relación con la libertad sindical y de asociación y con la negociación colectiva en **Bolivia, Filipinas, Guatemala, Indonesia, República Democrática Popular Lao, Lesotho, Mauricio, Namibia, Nepal y Swazilandia**, y ha comentado abundantemente los anteproyectos de ley sobre el particular en muchos países (por ejemplo, **Belarús, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Camboya, República Centroafricana, Fiji, Ghana, República Islámica del Irán, Kazajstán, Tailandia y Ucrania**), y preparado modelos de ley para la **Comunidad del Caribe** (CARICOM). En el caso de otros países, por ejemplo **Chile, Kenya, la República Unida de Tanzania y Uganda**, ha cotejado la legislación nacional con los Convenios núms. 87 y 98.

Además, varios gobiernos (por ejemplo, los de **Bosnia y Herzegovina, Guinea y la Ex República Yugoslava de Macedonia**) han pedido a la OIT que comente las propuestas de legislación laboral presentadas por unos consultores financiados por el Banco Mundial y bancos regionales de desarrollo. Esta iniciativa ha puesto de manifiesto la importancia de que todo el sistema multilateral perciba claramente el modo en que la legislación puede garantizar el respeto de la libertad sindical y de asociación, y del derecho de negociación colectiva.

115. La formación ha servido para ayudar a los interlocutores sociales a desempeñar mejor sus funciones de representación y afianzar la negociación colectiva (recuadro 3.7). Con arreglo a esa labor de formación se han organizado reuniones de trabajo sobre las técnicas de organización, la administración interna, la negociación colectiva, las dotes de negociador, la solución de conflictos y la mediación, etc. En apoyo de tales actividades, la OIT ha preparado manuales para el personal de formación, de negociación y de tramitación de las quejas, que existen ya en español, francés e inglés. Se ha redactado asimismo un manual didáctico sobre la prevención y solución de conflictos.

**Formación de los interlocutores sociales y consolidación institucional**

### Recuadro 3.7 Un ejemplo de consolidación institucional

En Asia, la OIT llevó a cabo una serie de programas de educación y formación en **Camboya, China, República Democrática Popular Lao, Mongolia y Viet Nam**, cen-

trados en el fortalecimiento de la capacidad de los sindicatos en materia de organización, negociación colectiva y solución de conflictos.

## Algunos casos concretos

### Democratización y transición económica

116. La ayuda facilitada por la OIT para promover el ejercicio de los principios de libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva han corrido a menudo parejo con la democratización y la transición económica. La OIT ha intervenido, a raíz de las quejas recibidas, a consecuencia de una petición directa de asistencia o por su propia iniciativa, para promover esos principios y derechos. La experiencia indica que, con una ayuda y un empeño constantes, puede cambiar radicalmente el ejercicio de los principios de la libertad sindical y de la negociación colectiva allí donde han estado sometidas a graves y persistentes infracciones.

**«Hay tres elementos importantes [...] : la voluntad y el empeño político del gobierno, la eficacia de la asistencia técnica de la OIT y la del tripartismo y el diálogo social».**

*H. Bomer Pasaribu, Ministro de Trabajo de Indonesia, en el Seminario Regional OIT/Japón/Estados Unidos sobre la Declaración de la OIT. Phnom Penh, 7-9 de diciembre de 1999.*

### El caso de Indonesia: crisis económicas y transición política

117. Un ejemplo interesante reciente de la ayuda de la OIT es el de **Indonesia**<sup>3</sup>. Aunque siguen pendientes problemas en materia de ejercicio de esos principios y derechos en el país, se ha progresado mucho en relativamente poco tiempo, gracias a la voluntad política del Gobierno, a una asistencia técnica polifacética de la OIT y al diálogo social.

### Corrección de las violaciones de los derechos fundamentales

118. Aunque en un principio la OIT intervino en Indonesia a causa de quejas, la ayuda revistió una forma diferente después de importantes sucesos políticos y económicos en 1997 y 1998. En la queja inicial, presentada al Comité de Libertad Sindical en 1994, se denunciaban muy graves violaciones de los derechos sindicales: asesinatos, desapariciones, arrestos y detenciones de dirigentes y militantes sindicales, negación del derecho de los trabajadores a constituir sindicatos libremente, injerencias de las autoridades públicas, de los militares y de los empleadores en las actividades sindicales, actos de discriminación antisindical y restricción del derecho de huelga y de negociación colectiva.

### Nuevos cambios políticos

119. La crisis financiera que empezó en 1997 trajo consigo grandes cambios políticos y una nueva concepción de los derechos humanos, de los derechos fundamentales y de la democracia. Un hecho importante fue la aceptación general de la libertad sindical y la liberación de dirigentes sindicales encarcelados.

### Adopción de medidas al respecto

120. Esos cambios facilitaron la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y depararon a Indonesia la oportunidad de aprovechar cabalmente la ayuda y la colaboración de la OIT. Por el afán de mantener la coherencia nacional, la reforma laboral empezó por el reconocimiento de la necesidad de actuar en varios frentes, en particular los del empleo en general y de la protección de los trabajadores. Para ello, Indonesia viene colaborando con diferentes organismos, entre ellos el Banco Mundial, el PNUD, donantes bilaterales y la OIT (con una financiación anterior de Francia y de los Países Bajos).

### Consolidación de las reformas

121. A petición de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, en agosto de 1998 se llevó a cabo una misión de contactos directos. La OIT empezó a proporcionar asesoramiento y ayuda en relación con la nueva legislación

<sup>3</sup> Puede verse una descripción detallada de la ayuda de la OIT a este respecto en: *Demystifying the core Conventions of the ILO through social dialogue: The Indonesian experience* (OIT, Oficina de Jakarta, 1999).

laboral, en función de las recomendaciones de esa misión. La labor de los mandantes tripartitos y de la OIT no se limita ya a sus mandantes tradicionales, sino que abarca también el ejército y la policía, las asociaciones femeninas y las organizaciones no gubernamentales. Se facilitó la transición gracias a un proyecto (financiado por el Reino Unido) de fortalecimiento de los sindicatos.

122. La misión de asesoramiento más reciente de la Oficina (antes de la terminación del presente informe) se llevó a cabo en enero de 2000. A principios de marzo de 2000, una reunión nacional tripartita evaluó la situación y convino en las medidas necesarias para los dos años próximos. Ha habido cambios radicales que han consolidado la democracia: ratificación del Convenio núm. 87, excarcelación de militantes sindicales, autorización de un gran número de nuevas centrales sindicales, debates y discusiones sobre las reformas laborales, con las medidas consiguientes de formación y apoyo en general, e intervención tripartita en la formulación de las nuevas leyes del trabajo. Todo ello ha contribuido poderosamente al fortalecimiento de la democracia en Indonesia.

123. Cabe deducir varias conclusiones del caso indonesio:

- En primer lugar, a raíz de la crisis financiera las instituciones financieras internacionales facilitaron considerablemente la reforma.
- En segundo lugar, la reforma estuvo impulsada en Indonesia por una combinación de consideraciones políticas y económicas, que desembocaron en las elecciones de 1999. Han influido los intentos coordinados de reforma institucional basada en los derechos y de acción en pro del desarrollo (eliminación de la pobreza, creación de empleos, nueva concepción de las funciones del ejército y de la policía).
- En tercer lugar, Indonesia se valió de la ratificación de los convenios de la OIT relativos a los principios y derechos fundamentales (entre ellos los núms. 87 y 98) para promover la reforma laboral nacional.
- En cuarto lugar, la OIT ha aportado mucho a la reforma legislativa, incumbiendo la redacción de los textos legislativos al Gobierno en colaboración con una muy dinámica comisión tripartita. El Ministerio de Trabajo y las organizaciones de trabajadores se tomaron como cosa suya la legislación propuesta, lo cual facilitó su aprobación por el Parlamento y su ulterior aplicación.
- En quinto lugar, pese a la influencia de los cambios políticos y económicos, su impacto tardará en calar en el sistema y requiere un apoyo constante de la OIT y de otros organismos.

124. Las actividades de la OIT relativas a **Sudáfrica** se han ceñido a pautas similares. Acosada por incesantes críticas y condenas, Sudáfrica se retiró de la OIT en 1964<sup>4</sup>. Ese mismo año, la OIT adoptó la *Declaración referente a la política de apartheid de la República Sudafricana*<sup>5</sup>, en la que afirmaba que la Oficina prestaría ayuda a los grupos de liberación, a los trabajadores negros y a sus sindicatos independientes. Se organizaron visitas de estudio de sudafricanos en la sede de la OIT, o en determinados países de África meridional, para que se familiarizaran con los programas de educación obrera. Se celebraron seminarios y reuniones de trabajo en países vecinos sobre temas como la libertad sindical, la negociación colectiva, el empleo y el desarrollo, la seguridad y salud en el trabajo y la tecnología de la información y de la comunicación. En semejante situación, era posible facilitar ayuda a unas organizaciones democráticas de trabajadores y de empleadores descartando de entrada la cooperación con un régimen de apartheid.

<sup>4</sup> A consecuencia de esa retirada y en lo que se refiere a los procedimientos de supervisión, se sometieron las quejas de violación de la libertad sindical y de asociación, y del derecho de negociación colectiva, a un procedimiento especial, que entrañaba su presentación al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).

<sup>5</sup> Se adoptó en 1964 la Declaración, actualizada luego en varias ocasiones.

### *Actividades recientes*

### *Conclusiones que se desprenden*

### *Una nueva democracia en Sudáfrica*

### **Mantenimiento de una presión política en pro del cambio**

125. Todos los años, de 1965 a 1994, se presentó a la Conferencia Internacional del Trabajo un *Informe Especial del Director General concerniente a la aplicación de la Declaración referente a la política de apartheid de la República Sudafricana*, al principio para su examen en sesión plenaria y a partir de 1980 en la Comisión del *Apartheid* de la Conferencia. Se mantuvo con ello la presión política sobre el régimen de *apartheid*, en el órgano tripartito de la OIT.

### **Ayuda de la OIT a las reformas**

126. En 1989, el Congreso de Sindicatos de Sudáfrica (COSATU) presentó una queja alegando varias violaciones de la libertad sindical. En febrero de 1991, al empezar a cambiar la política, el Gobierno aceptó el establecimiento de una Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical, que hizo varias recomendaciones, encaminadas a poner la legislación, la política y la práctica de ese país en conformidad con los principios de la libertad sindical y de asociación, incluidas la creación de una Comisión Nacional de Mano de Obra (tripartita), la introducción de grandes modificaciones en la legislación y una reforma de la política laboral. A raíz del establecimiento de un gobierno posterior al *apartheid*, el Consejo de Administración y la Conferencia adoptaron un plan de acción que entrañaba la promoción de los derechos humanos y sindicales, la consolidación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, de las relaciones de trabajo y de la negociación colectiva y la mejora de la legislación laboral, para dar curso a las recomendaciones de la Comisión de Investigación. Se amoldó la legislación sudafricana a los principios enunciados en los Convenios de la OIT, con la intervención de expertos del país y de la OIT. Sudáfrica ratificó los Convenios núms. 87 y 98 en febrero de 1996.

### **Establecimiento de un consenso gracias al diálogo social**

127. La ayuda facilitada por la OIT durante la transición de Sudáfrica a un orden democrático no racial apuntaba a consolidar los progresos ya logrados. Consistió en un amplio programa de asesoramiento sobre la reforma legislativa, la creación de medios para la negociación colectiva y la solución de conflictos en los sectores público y privado (financiado por Suiza) y el fortalecimiento de las instituciones del mercado de trabajo. Con ese mismo fin, se colaboró con los Ministerios de Trabajo y de Administración Pública. La OIT sigue respaldando la consolidación de esos principios y derechos en el país, y su reconocimiento efectivo pone de manifiesto un grado notable de consenso social en un entorno multicultural y plurilingüe. Es también interesante señalar que un activo diálogo social en el plano nacional ha ayudado a Sudáfrica a llevar a cabo un amplio programa de reformas de la política económica<sup>6</sup>. Además, el Ministerio de Trabajo ha adoptado un enfoque tripartito en un examen reciente de las reformas de la legislación laboral.

### **Conclusiones que se desprenden**

128. De la experiencia sudafricana se desprenden varias conclusiones:
- En primer lugar, la posición singular de la OIT, gracias a sus dispositivos especiales en materia de libertad sindical y de asociación, brindaron a la Organización la oportunidad de apoyar el movimiento en pro de la democracia y la justicia social en Sudáfrica, a pesar de la falta inicial de voluntad política. La OIT pudo mantener y consolidar la capacidad de las instituciones sociales (por medio de visitas de estudio y seminarios fuera del país), incluso durante los años del *apartheid*. La Comisión del *Apartheid* de la Conferencia contribuyó también decisivamente a mantener la presión internacional en favor del cambio y a sentar las bases para la reforma.
  - En segundo lugar, la voluntad política y el respeto de la importante función del diálogo social realzaron la perdurabilidad de los cambios introducidos en las esferas social, política y económica.

<sup>6</sup> Véase OIT: *Studies on the social dimensions of globalization. South Africa* (Ginebra, 1999).



- En tercer lugar, la OIT apoyó la formulación de una política laboral más ambiciosa, de modo tal que el ejercicio de los principios y derechos fundamentales quedara respaldado por los intentos de acabar con la discriminación y de mejorar las oportunidades de empleo.
- En cuarto lugar, han continuado las actividades de la OIT y su apoyo a las reformas, para facilitar su incorporación plena y estable a la política nacional general. La OIT contribuyó muy eficazmente a realzar la negociación colectiva consolidando la capacidad de los interlocutores sociales y prestando ayuda para el desarrollo de las actividades de solución de conflictos.

**«... no pueden existir libertades cívicas o sindicales efectivas donde no se respeten los derechos humanos en general y no imperen ni la democracia ni las reglas del derecho».**

*Lech Walesa, Presidente de Solidaridad y más tarde de Polonia, en la 77.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 1990), a propósito de los logros y la experiencia de la OIT.*

129. El caso de **Polonia** confirma la inmensa utilidad de la acción y la ayuda de la OIT para facilitar el cambio, y no solamente el social sino también el político. Ya en 1959, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones había destacado que la ley polaca sobre los sindicatos infringía el Convenio núm. 87, en particular en lo tocante al derecho de los trabajadores a crear libremente organizaciones<sup>7</sup>. Después de una queja que examinó el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración, la Oficina organizó en Polonia, en mayo de 1980, una misión que se reunió con el Gobierno y con representantes de los trabajadores y de los empleadores.

130. La situación social y política evolucionó rápidamente en esos años y desembocó en la firma del Acuerdo de Gdansk, con la aceptación clara por el Gobierno de los principios de los Convenios núms. 87 y 98. En octubre de 1980, el Parlamento adoptó una nueva ley sobre los sindicatos, que consentía el pluralismo sindical. Ahora bien, como el nuevo sindicato — Solidaridad — no pudo conseguir el registro de sus estatutos, el Director General organizó una nueva misión en Polonia para contribuir a allanar las dificultades. En noviembre de ese año, el Ministro de Trabajo se personó en el Comité de Libertad Sindical y anunció el registro de Solidaridad. En la 67.ª reunión de la Conferencia (1981), Lech Walesa, delegado de los trabajadores polacos, destacó que *«Al tomar la iniciativa de crear sindicatos independientes autoadministrados, hemos aprovechado plenamente los Convenios núms. 87 y 98, con el fin de reforzar nuestra «Solidaridad».*

131. La situación empeoró rápidamente con la promulgación el 13 de diciembre de 1981 de la ley marcial, que suspendió las actividades sindicales y arrancó de cuajo las estructuras sindicales existentes. Se tomaron medidas contra Solidaridad, sus dirigentes y sus miembros. Más tarde, la OIT recibió quejas de violación de los derechos sindicales, presentadas por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y la Confederación Mundial del Trabajo (CMT). Aunque en un primer momento el Gobierno rechazó una nueva misión, la OIT pudo apersonarse en Polonia, reunirse con el Gobierno y con representantes sindicales y visitar a Lech Walesa, encarcelado después del examen del caso en febrero de 1982.

***El caso de Polonia: La libertad sindical, la negociación colectiva y la caída del muro de Berlín***

***El acuerdo de Gdansk abre la puerta de la reforma...***

***... pero la ley marcial frenó los progresos***

<sup>7</sup> Polonia había ratificado en 1957 los Convenios núms. 87 y 98.

***La OIT critica a Polonia***

132. Al amparo del artículo 26 de la Constitución, en junio de 1982 se presentó una queja relativa a la violación de los Convenios núms. 87 y 98. El 31 de diciembre de ese mismo año se suspendió la ley marcial. Ahora bien, como el Gobierno rechazó el mandato de otra misión de la OIT, el Consejo de Administración nombró una Comisión de Encuesta. El Gobierno replicó anunciando que interrumpía la cooperación con la OIT. A pesar de ello, la Comisión terminó su trabajo (incluida la audición de testigos en Ginebra) y dio a conocer su informe y sus recomendaciones en mayo de 1984. El Gobierno rechazó las conclusiones y recomendaciones de la Comisión, en las que se abogaba por la promulgación de una legislación compatible con los Convenios núms. 87 y 98, la liberación de los sindicalistas que seguían en la cárcel y la readmisión de los trabajadores despedidos a causa de sus actividades sindicales.

***Organización de una mesa redonda y actuación de la OIT***

133. Pese a la estrecha vigilancia de la situación por la Comisión de Expertos, el Gobierno no tomó medidas concretas. En mayo de 1987, el Director General visitó de nuevo Polonia y se reunió con el Gobierno y con representantes de los sindicatos, entre ellos la dirección de Solidaridad, que seguía estando prohibida. Después de una nueva serie de huelgas en 1988, el Gobierno aceptó iniciar discusiones en una reunión de mesa redonda con los interlocutores sociales, a partir de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta de la OIT. Por consejo de la OIT, se creó, en enero de 1989, una comisión tripartita nacional, en parte para redactar una nueva legislación sobre los sindicatos.

***Respaldo del diálogo social***

134. Para consolidar las reformas a principios del decenio de 1990, el Gobierno de Polonia apoyó decididamente el diálogo social por medio de un proyecto financiado por la Unión Europea y ejecutado por la OIT. Unos seminarios de sensibilización, una formación práctica en materia de negociación colectiva y solución de conflictos y varias giras de estudio tripartitas (con la participación de las dos centrales sindicales) en países que cuentan con un dispositivo eficaz de solución de conflictos y diálogo social, dieron a los interlocutores sociales la oportunidad de hacer comparaciones y contribuyeron a afianzar la libertad sindical y la negociación colectiva en Polonia.

***Interés de la libertad sindical hasta el final de la guerra fría***

135. Los sucesos políticos ocurridos en Europa central y oriental desde finales del decenio de 1980 son hoy una página de la historia. El reconocimiento de la libertad sindical y del derecho de negociación colectiva en Polonia impulsó la democratización, con una repercusión enorme en la región. En marzo de 1990, la Comisión de Expertos observó con satisfacción que volvía a ser posible en ella el pluralismo sindical, tanto en la legislación como en la práctica, y celebró la autorización oficial de Solidaridad.

***Conclusiones que se desprenden***

136. Las consecuencias de la acción de la OIT en Polonia ponen de manifiesto que:

- En primer lugar, al no haber una voluntad política, los intentos de la OIT de establecer el diálogo con el Gobierno y de cerciorarse de que respetaba los principios y derechos fundamentales en el trabajo fueron decisivos para allanar la situación cuando las condiciones pasaron a ser propicias.
- En segundo lugar, los diferentes componentes del mecanismo de supervisión de la OIT ofrecieron a los trabajadores una tribuna importante para atraer la atención internacional sobre su situación.
- En tercer lugar, no es posible una auténtica democratización si no se toman medidas que garanticen la libertad sindical y, a la inversa, el ejercicio de este derecho trae inevitablemente consigo un sistema más democrático de gobierno.
- En cuarto lugar, las recomendaciones de la OIT pueden servir de base para un plan nacional de acción.

- En quinto lugar, para afianzar el respeto de la libertad sindical y del derecho de negociación colectiva es indispensable un apoyo externo que dé mayor vigor al diálogo social al compás de los progresos de orden político.

137. Aunque su resonancia internacional es menor, la OIT se ha apresurado también a reaccionar ante la evolución en **Costa Rica** del movimiento solidarista<sup>8</sup>, que menoscababa la libertad sindical. En 1988 se presentaron al Comité de Libertad Sindical las primeras quejas contra la proliferación de las asociaciones solidaristas y el declive consiguiente de las organizaciones sindicales independientes (en enero de 1987 había 19 sindicatos con 4.313 afiliados en la industria, mientras que las asociaciones solidaristas ascendían a 343 con 16.229 miembros), así como contra la proliferación de actos de discriminación antisindical, incluido el despido de un gran número de trabajadores sindicados. La evolución de las asociaciones solidaristas trajo igualmente consigo una fuerte disminución de las negociaciones colectivas, sustituidas a menudo por un sistema de acuerdo directo.

***El caso de Costa Rica: menoscabo de la seguridad de representación***

138. La OIT efectuó dos misiones en Costa Rica, en abril de 1991 y octubre de 1993, para determinar el carácter de esas asociaciones y proponer medidas adecuadas de protección contra la violación consiguiente de los derechos sindicales. En 1993 se reformó la legislación. La Comisión de Expertos acogió con satisfacción la nueva legislación y observó que, en lo que se refería a la recomendación de que las asociaciones solidaristas no desempeñaran funciones sindicales y no intervinieran en la negociación colectiva, la legislación prohibía toda actividad que dificultara la creación y la actuación de los sindicatos, así como la firma de convenios colectivos por las asociaciones solidaristas.

***Cooperación mutua en busca de soluciones***

139. Además, para afianzar la seguridad de representación, la nueva legislación estipulaba que toda acción u omisión por parte de los empleadores, de los trabajadores o de sus organizaciones respectivas que violara las normas enunciadas en los Convenios de la OIT y ratificadas por la Asamblea Legislativa (incluido el Convenio núm. 98, que prohíbe toda discriminación antisindical) constituía un delito sancionable en virtud de esa nueva legislación. Por otra parte, se garantizaba el respeto de la seguridad del empleo para los dirigentes y los miembros de los sindicatos. Se ha criticado el dispositivo nacional de protección de los derechos sindicales, lamentando su ineficacia y lentitud.

***La OIT como referencia***

140. La Comisión de Expertos sigue observando detenidamente la evolución de las asociaciones solidaristas, así como todo trato preferente de las mismas que pueda coartar el libre desarrollo de los sindicatos. En respuesta a una petición reciente de información sobre la desigualdad de trato entre las asociaciones solidaristas y los sindicatos, en lo tocante a la gestión de los fondos de indemnización de los trabajadores despedidos, el Gobierno indicó que había un proyecto de texto sobre la democratización económica y la capitalización profesional, que permitirá a las organizaciones sindicales administrar esos fondos de indemnización, derecho éste que solamente se concedía antes a las asociaciones solidaristas.

***Persisten ciertas dificultades***

141. De la acción de la OIT en Costa Rica frente a nuevas formas de ataque contra el principio fundamental de la libertad sindical se deducen las siguientes conclusiones:

***Conclusiones que se desprenden***

- En primer lugar, una reacción rápida y persistente ante una evolución que repercutía en la seguridad de representación contribuyó a solventar los problemas pendientes.

<sup>8</sup> La asociación solidarista, creada en muchos casos por el empleador, depende financieramente de él y de ella forman también parte el personal de dirección y el de supervisión.

- En segundo lugar, la interacción constante entre los diferentes órganos de supervisión, en particular el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos, permitió un análisis más completo de tales problemas y una estrecha vigilancia de las nuevas tendencias.
- En tercer lugar, gracias a la voluntad política y a la aceptación nacional de las reformas legislativas de 1993 fue posible adoptar medidas eficaces de protección contra los actos de discriminación antisindical y las injerencias de los empleadores.
- En cuarto lugar, las normas de la OIT siguen siendo el punto de referencia para una protección adecuada de la libertad sindical.

### Algunos elementos de evaluación

#### *El respeto de los derechos civiles es un requisito previo para el progreso*

142. Las situaciones antes descritas ponen de manifiesto diversos elementos en lo que atañe a la eficacia de las medidas adoptadas por la OIT para promover el ejercicio de la libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo de la negociación colectiva, para lo cual es imprescindible que se respeten **los derechos humanos y civiles básicos**. Por muy grande que sea la ayuda que facilite la OIT, y muy denodados sus esfuerzos, las probabilidades de éxito inmediato son limitadas cuando no se garantizan tales derechos. Los ejemplos anteriores indican sin embargo, que en cuanto hay una voluntad política, es posible progresar rápidamente.

#### *Voluntad política*

143. Los Expertos Consejeros para la Declaración de la OIT instaron a que, en materia de cooperación técnica, se dé la prioridad a los países que tengan pendiente un problema que deseen resolver. **La voluntad política** (o la inexistencia de la misma) de un gobierno puede facilitar o retrasar enseguida el pleno ejercicio de la libertad sindical y de asociación, y del derecho de negociación colectiva. Esto no significa necesariamente que la OIT deba abstenerse de proporcionar asistencia técnica cuando no vaya a ser inminente la expresión de semejante voluntad política. La Organización puede contribuir poderosamente a crear condiciones propicias para el pleno ejercicio de esos principios. Como queda dicho, **la ayuda y el apoyo de la OIT promueven manifiestamente** la representación colectiva en un país ganoso de democratización.

#### *Las crisis económicas, la transición democrática y el cambio*

144. Por constarle que **el ejercicio de esos derechos y principios suele correr parejo con la transición democrática**, la OIT debería aprovechar al máximo las oportunidades que se presenten. En particular, los países salientes de un conflicto necesitan su ayuda para estabilizar las reformas sociales y consolidar la capacidad institucional. Es indispensable mantener ese apoyo a la transición, sin limitarse a la mera creación de instituciones y a unas reformas legislativas, con objeto de mantener el interés y el impulso y de reafirmar los progresos logrados.

#### *El diálogo social facilita la reforma de la legislación laboral*

145. El diálogo social suele ser decisivo para el pleno ejercicio de esos principios y derechos. En muchos países, el diálogo social ha resultado ser el instrumento más eficaz para engendrar y mantener el interés por la legitimidad de la reforma de la legislación laboral. El diálogo social tripartito solamente puede ser real y eficaz si las organizaciones de trabajadores y las de empleadores actúan como copartícipes, y no como adversarios. La importancia capital del diálogo social para el ejercicio de esos derechos destaca la importancia de **una voluntad tripartita nacional y una cooperación activa** cuando se requiere una reforma, así como la necesidad de **unas instituciones del mercado de trabajo eficaces** para prevenir y resolver conflictos.

#### *Intervención de un mayor número de elementos*

146. En el diálogo social puede intervenir un número mayor de elementos, consiguiendo con ello un respaldo más general de la reforma. En **Indonesia**, con arreglo a la reforma de la legislación laboral el Gobierno organizó reuniones de trabajo *tripartitas*

*lato sensu* (en las que intervinieron instituciones de la sociedad civil y varios ministerios) sobre los proyectos de ley y la constitución de un grupo de redacción tripartito para revisar la legislación laboral. La OIT participó en esa tarea, y es indudable que el carácter tripartito *lato sensu* de tal labor contribuyó a que fuera más amplio el apoyo al ejercicio de los principios de libertad sindical y negociación colectiva en ese país<sup>9</sup>.

147. **Una cooperación más estrecha con las instituciones financieras internacionales** y con otras organizaciones internacionales facilita las actividades de la OIT encaminadas al reconocimiento efectivo de los principios y derechos fundamentales en el trabajo (recuadro 3.8). La acción coordinada y, de ser posible, aunada en los programas para el país evita contradicciones y contribuye a situar el ejercicio de esos derechos en el contexto de los programas de recuperación y de los objetivos generales de desarrollo, y puede aportar mucho al respeto de los derechos.

### **Cooperación más estrecha con otras organizaciones internacionales**

#### **Recuadro 3.8**

#### **Ejemplos de cooperación con otras organizaciones**

En la Declaración se invita a la Oficina a alentar a otras organizaciones con las que ha establecido relaciones la OIT a respaldar sus esfuerzos en lo que atañe a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (párrafo 3). La cooperación con otras organizaciones puede revestir muchas formas.

Por ejemplo, en su discurso en la Conferencia UNCTAD X (Bangkok, febrero de 2000), el Director General destacó que el respeto de la libertad sindical y de asociación, y del derecho de negociación colectiva, se ciñe al imperativo de un trabajo decente en una economía mundializada. La OIT aportó al *World Investment Report* de la UNCTAD, de 1999, un texto referente a la Declaración de la OIT y los convenios fundamentales (véanse las págs. 285 y 353).

En la República de Corea, la colaboración entre la OIT y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) incitó al Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales de esta última a decidir que la OCDE debería seguir observando los progresos derivados de la reforma de la legislación laboral en materia de libertad sindical en el país, por lo menos hasta que el respeto del principio fundamental de la libertad sindical haya cuajado en la legislación y en la práctica.

Otro tipo de cooperación es un acuerdo como el firmado entre la OIT y la Unión Interparlamentaria, que se refiere específicamente a la promoción de los principios y derechos de la Declaración.

148. Algunos de los ejemplos citados en este capítulo indican que los Estados Miembros **no tienen por qué esperar a que todas las disposiciones de la legislación y la práctica laborales concuerden con los convenios pertinentes** para decidirse a ratificarlos. Lo que deben tomar en consideración al respecto es el modo de plasmar esa concordancia en la realidad. El tiempo que media entre el acto oficial de ratificación y la iniciación del diálogo sobre la aplicación del convenio permite aprehender la situación y ayuda a la OIT y a otros elementos a facilitar asistencia y cooperación técnica. Lo importante es contar para ello con una cooperación tripartita en el propio país.

### **Ratificación**

#### **Recuadro 3.9**

#### **Acatamiento de los principios y derechos fundamentales: Indonesia y la OIT**

El 23 de diciembre de 1998, Indonesia firmó con la OIT una Carta de Intención, en la cual el Gobierno **reafirmaba su compromiso de ratificar los tres convenios fundamentales restantes y anunciaba la creación de un Grupo Especial Tripartito Indonesio para dar curso al acuerdo, junto con la OIT<sup>10</sup>. Se convino asimismo en que la OIT facilitaría asistencia técnica para la ratificación y aplicación de esos con-**

**venios.** Más tarde, el 7 de junio de 1999, Indonesia ratificó el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) y el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138). En marzo de 2000 Indonesia pasó a ser el primer país que ratificó el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).

<sup>9</sup> OIT: *Demystifying the core Conventions of the ILO through social dialogue: The Indonesian experience* (Jakarta, 1999).

<sup>10</sup> *Ibid.* pág. 81.

### **Adopción de la combinación más adecuada de medidas proactivas y reactivas**

149. El factor impulsor del cambio puede derivarse de la presentación de memorias anuales con arreglo al Seguimiento de la Declaración, de unas consultas tripartitas, de los procedimientos constitucionales, de las quejas presentadas, de las observaciones y recomendaciones de los órganos de supervisión, etc. Igualmente útiles han sido los seminarios gracias, en particular, al respaldo de las conclusiones de los órganos de supervisión. También puede haber peticiones espontáneas de asistencia técnica dirigidas a la OIT por un gobierno o por los interlocutores sociales. Por supuesto, la labor de promoción no puede limitarse a la acción legislativa. No se consigue de la noche a la mañana el pleno respeto de esos principios y derechos: puede haber progresos graduales sin que queden resueltos todos los problemas. No cabe, pues, **una solución única** para todas las situaciones, y los diferentes tipos de acción de la OIT tienen que ser **complementarios**; de ahí la gran importancia de la labor tradicional de supervisión de los órganos de la OIT y la necesidad de que haya un mayor número de actividades de promoción, como en el caso del Seguimiento de la Declaración.

### **Los mecanismos de la OIT y su carácter voluntario y de promoción**

150. Habida cuenta del debate sobre la utilidad de los mecanismos que promueven las normas fundamentales del trabajo en el mundo, contrapuestos a su aplicación parcial, procede destacar el carácter voluntario de promoción y persuasión del sistema de la OIT y los resultados logrados. El sistema de supervisión de la OIT facilita el acatamiento de unas obligaciones voluntariamente aceptadas al ratificar los convenios fundamentales de la OIT. El Director General lanzó una campaña de ratificación de los convenios fundamentales de la OIT el 1º de mayo de 1995. Al 31 de enero de 2000, 14 Estados más habían ratificado el Convenio núm. 87 y otros 17 el núm. 98 (véanse los gráficos 3.1. y 3.2.). La ratificación de estos convenios está cobrando un impulso cada vez mayor. El 31 de enero de 2000, 127 de los 174 Estados Miembros de la OIT habían ratificado el Convenio núm. 87 (el 73 por ciento) y 145 el núm. 98 (el 83 por ciento). Entre esa fecha y el 31 de marzo de 2000, otro Estado (*Eritrea*) ratificó los Convenios núms. 87 y 98, y *Kiribati* pasó a ser el 175.º Estado Miembro de la OIT.

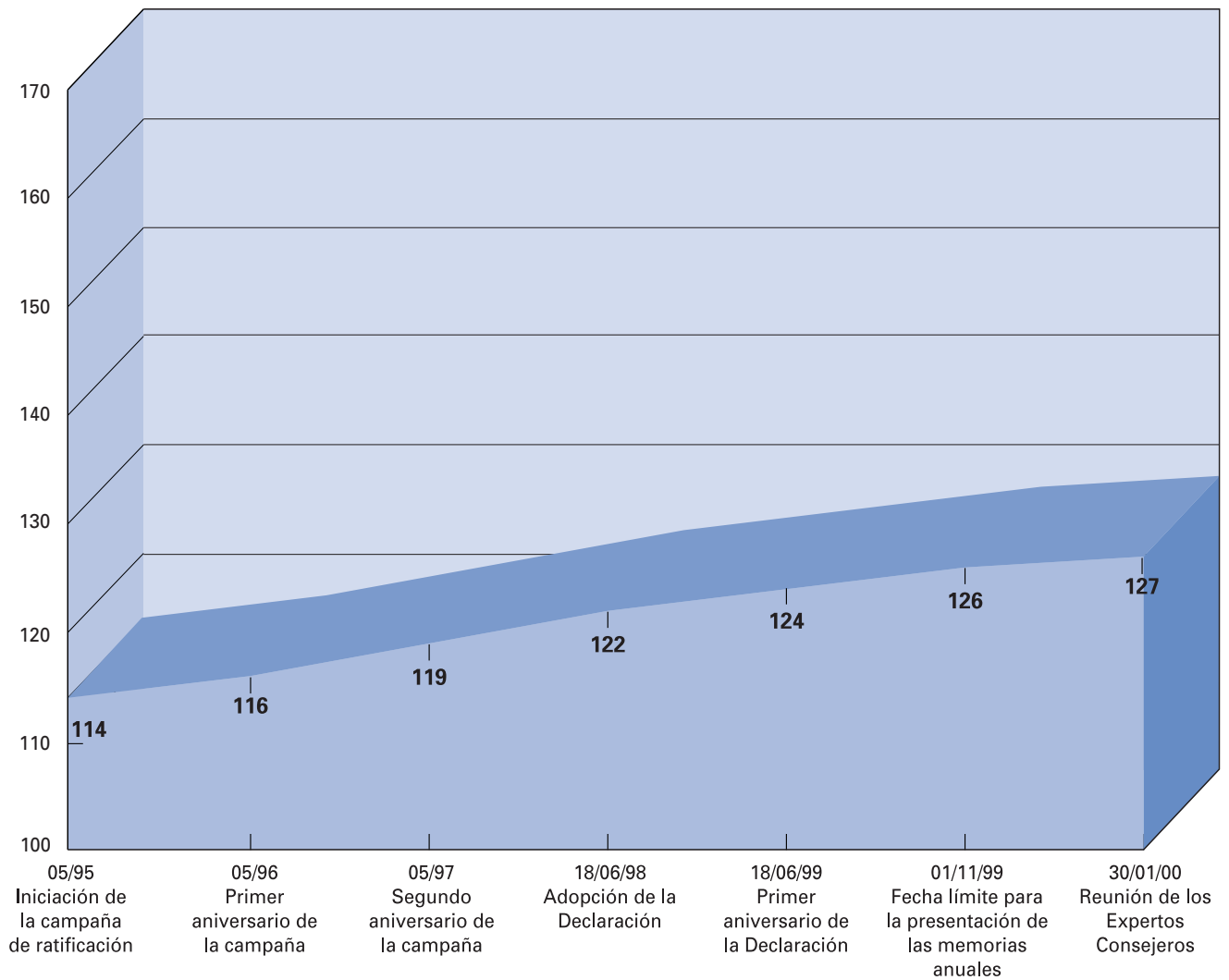
### **La Declaración: nuevo instrumento al servicio del cambio**

### **Acción conjunta con los Estados Miembros**

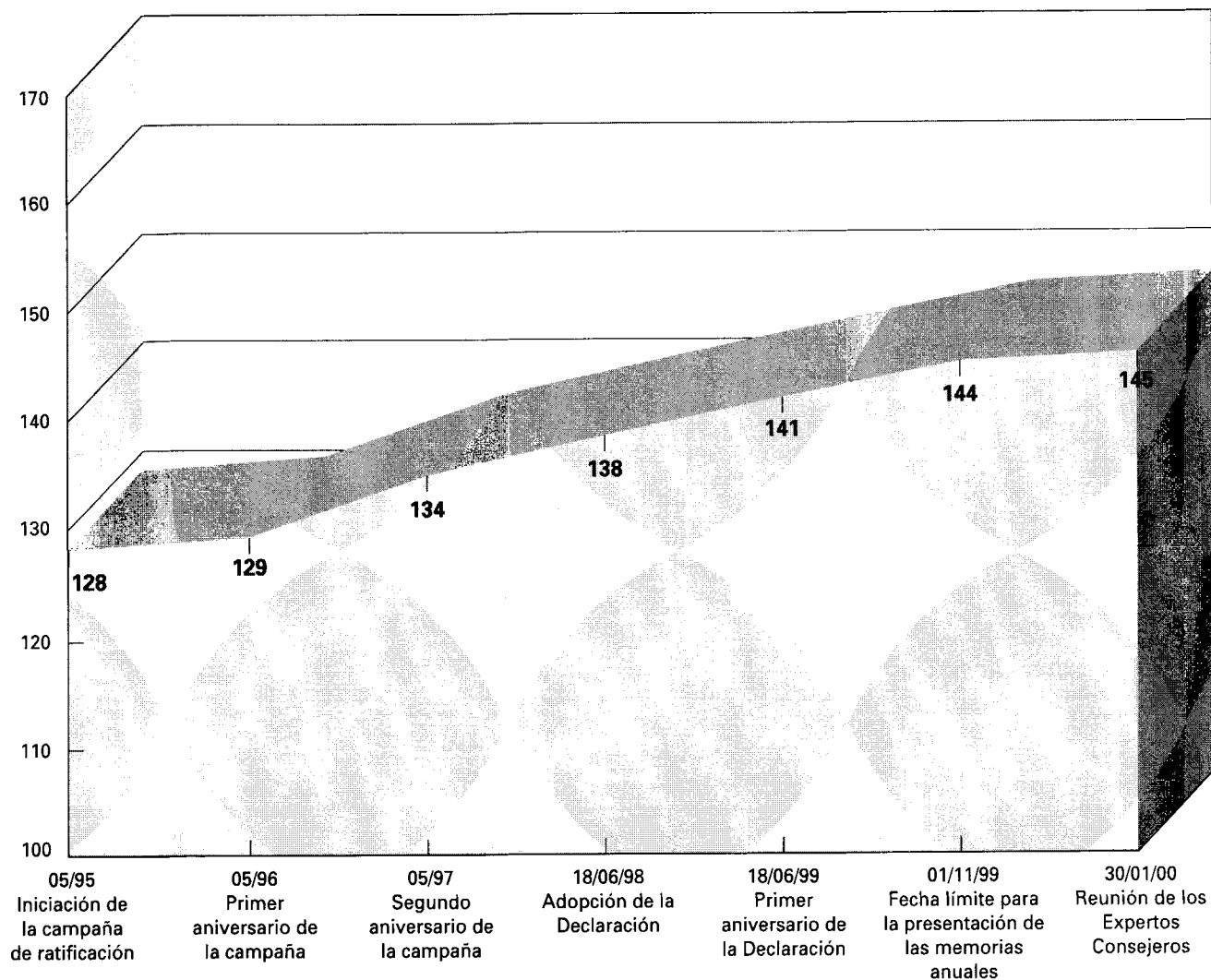
151. La Declaración y su Seguimiento proporcionan a la OIT un nuevo instrumento de promoción para el ejercicio universal de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. La vertiente moral de ese compromiso significa que los mandantes de la OIT asumen la responsabilidad colectiva de semejante tarea. Partiendo de los mecanismos existentes, la Declaración constituye un instrumento nuevo y complementario para garantizar el pleno ejercicio de la libertad sindical y del derecho de negociación colectiva en todos los países, entre ellos algunos de los más poblados del mundo, que no han ratificado todavía los Convenios núms. 87 y 98. El Seguimiento de la Declaración — tanto las memorias anuales como el Informe Global véase el anexo 2 — brindan una oportunidad excepcional para el fortalecimiento de la acción de la OIT en pro de la salvaguardia y la *promoción* del respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> En el párrafo 5 de la Declaración de la OIT se «subraya que las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas y que nada en la presente Declaración y su seguimiento podrá invocarse ni utilizarse de otro modo con dichos fines; además, no debería en modo alguno ponerse en cuestión la ventaja comparativa de cualquier país sobre la base de la presente Declaración y su seguimiento».

**Gráfico 3.1. Evolución de las ratificaciones del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)**



**Gráfico 3.2. Evolución de las ratificaciones del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)**





---

***Parte III: Especificación de las  
prioridades de la cooperación  
técnica***



## 4. El cumplimiento de la Declaración en la práctica

### Introducción

152. En el capítulo anterior se ha detallado la eficacia de las actividades de la OIT en lo que se refiere a promover la libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva. En el anexo de la Declaración se dice que este informe debería servir de base a la especificación de las prioridades para los cuatro años siguientes, en forma de unos programas o planes de acción en materia de cooperación técnica, destinados a movilizar los recursos internos y externos necesarios al respecto. Es igualmente evidente que incumbe al Consejo de Administración formular unas conclusiones, basadas en el examen del presente informe por la Conferencia, en relación con esas prioridades y programas de acción. El presente capítulo versa sobre algunos de los temas que pueden interesar a la Conferencia y al Consejo de Administración con tal fin.

153. La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo confirma el consenso internacional a propósito de la necesidad de vertebrar socialmente la economía mundial y brinda a la OIT nuevas oportunidades. Ahora bien, ¿cuáles son las consecuencias para las actividades prácticas de la OIT que apuntan a su promoción? Parece haber cuatro materias de reflexión:

- La Declaración espolea el compromiso político en pro de la aplicación de los principios y derechos sobre los que versa.
- La Declaración sienta las bases para disponer de un caudal de información más completo, y en potencia universal, en lo que atañe a esos principios y derechos.
- La Declaración depara a la OIT nuevas oportunidades de movilizar recursos con miras a promover el ejercicio de los mismos.
- Por su carácter de promoción, el Seguimiento de la Declaración aporta nuevas ocasiones importantes de debate, tanto en la Conferencia como en el Consejo de Administración, así como nuevas oportunidades de consolidación del tripartismo en el que se asienta la Organización.

154. Procede promover la Declaración en varios frentes. El Seguimiento de la Declaración y los mecanismos de supervisión de la OIT son instrumentos complementarios y distintos, que se refuerzan mutuamente. Ciertas actividades de la

*Especificación de las prioridades para el cuatrienio siguiente*

*Consenso internacional sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo*

*Inculcación, difusión de conocimientos y prestación de servicios*

Organización habrán de continuar esencialmente como hasta ahora, aplicando las recomendaciones de los órganos de supervisión, mediante una ayuda y un asesoramiento jurídico, aprovechando la existencia de una estructura tripartita. La Declaración realiza tal tarea, y su Seguimiento — en particular, las memorias anuales — ofrece un cauce adicional para adaptar la ayuda a las necesidades individualizadas. Ahora bien, con objeto de facilitar una cooperación técnica que no se limite al ámbito legislativo se requiere una nueva concepción del modo de promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo, lo cual se ajusta al programa y presupuesto estratégico que rige hoy las actividades de la Organización con arreglo al triple imperativo de la inculcación, la difusión de conocimientos y la prestación de servicios.

## ***Inculcar es aducir y convencer***

### ***Inculcación***

#### ***Necesidad de recabar apoyo para el ejercicio de la libertad sindical y de asociación y del derecho de negociación colectiva***

155. En este informe se ha destacado ya la gran utilidad de la inculcación para la promoción de la libertad sindical y de asociación y de la negociación colectiva, cuya importancia como derechos fundamentales no les consta tanto como la de las otras tres categorías enunciadas en la Declaración a los responsables políticos, a la opinión pública y ni siquiera a los mandantes directos de la OIT. Mejorará muy sensiblemente la perspectiva del pleno ejercicio de esta categoría de principios y derechos si se consigue inclinar en su favor a la opinión. Un tripartismo digno de ese nombre sólo podrá expresarse plenamente en la OIT si hay organizaciones que representen a los empleadores y a los trabajadores en todos los Estados Miembros.

#### ***Inculcación de esos principios y derechos a un público más amplio***

156. Así pues, la OIT debería ampliar mucho el alcance de su labor de inculcación. Tradicionalmente, se ha centrado en sus propios mandantes tripartitos, pero otros muchos elementos influyen considerablemente en la consecución de los objetivos de la Declaración en lo tocante a la libertad sindical y de asociación y el ejercicio del derecho de negociación colectiva. Para conseguir que se comprenda mejor su importancia y su utilidad, será menester convencer y movilizar a otros elementos que no sean los interlocutores habituales de la OIT.

#### ***Otros copartícipes de la comunidad internacional***

157. En el párrafo 3 de la Declaración se dice que la OIT debería alentar a otras organizaciones internacionales con las que ha establecido relaciones a respaldar sus esfuerzos por ayudar a los Estados Miembros a alcanzar los objetivos de la Declaración. La OIT debe seguir recabando el apoyo activo y decidido de todas las organizaciones internacionales competentes y cooperar con ellas, para que puedan percibir más claramente la aportación positiva de la Declaración al desempeño de su misión y a la consecución de sus fines. Su importancia es, además, capital, habida cuenta de la necesidad de una acción teórica y práctica aunada del sistema multilateral para intentar resolver los problemas interdependientes que se derivan de la mundialización<sup>1</sup>.

#### ***Colaboración con la sociedad civil***

158. Es asimismo necesario movilizar a las organizaciones de la sociedad civil que se dedican a promover otros derechos fundamentales y objetivos sociales. No se suele advertir y apreciar como es debido el nexo entre esos objetivos y los de la Declaración. Puede ser muy provechoso destacar su carácter complementario y recabar un apoyo más activo para el establecimiento de la libertad sindical y de asociación y el ejercicio del derecho de negociación colectiva.

<sup>1</sup> Véanse los progresos recientes en los documentos GB.277/ESP/4 y GB.277/WP/SDL/2 del Consejo de Administración.

159. En general, la OIT se relaciona con los gobiernos por conducto de su Ministerio de Trabajo, que suele comprender perfectamente los principios y derechos y los hace suyos. Ahora bien, esto no basta para que prevalezcan necesariamente sus puntos de vista frente a los de otros elementos de la administración pública. La OIT se esfuerza cada vez más por consolidar ese ministerio y la administración del trabajo. Pero también puede mejorar la apreciación de la importancia de la libertad sindical y de asociación y del ejercicio del derecho de negociación colectiva por otros Ministerios, como los de Comercio, Hacienda, Trabajo, Desarrollo, Planificación, Condición Femenina, Educación, Agricultura y Transporte, así como por los parlamentarios, las autoridades locales, el poder judicial y, en ciertos casos, incluso el ejército y la policía.

### ***Colaboración con otros ministerios***

160. Existen ya otras iniciativas innovadoras y muy encomiables en relación con la Declaración. El Contrato Global (véase el capítulo 1) es un muy fecundo instrumento para lograr que las empresas hagan suyos los principios y derechos de la Declaración. La Organización Internacional de Empleadores (OIE) ha emprendido una campaña con sus afiliados para que aporten un apoyo explícito a tales iniciativas. Las instituciones públicas, desde el nivel internacional hasta el local, pueden adoptar también iniciativas que refuercen la libertad sindical y de asociación y el derecho de negociación colectiva. Las instituciones financieras internacionales pueden advertir mejor la aportación de la negociación colectiva a un crecimiento económico equilibrado y a una mayor empleabilidad de los trabajadores. Las organizaciones de empleadores, de trabajadores y no gubernamentales pueden establecer alianzas estratégicas para promover la libertad sindical y de asociación de todos.

### ***Otras iniciativas encaminadas a promover la Declaración***

161. Sería erróneo pensar que no hace falta movilizar a los sindicatos en lo que atañe a la libertad sindical. Son las víctimas directas de los abusos perpetrados en este campo, y los principios y derechos correspondientes son decisivos para su existencia, sus actividades y su éxito. Pese a ello, ciertas organizaciones de trabajadores pueden sacar un provecho directo de las restricciones que se impongan a otros elementos, o incluso a la libertad de elección y de acción de sus propios afiliados. Si desdeñan o descuidan esos abusos, pueden salir ganando pero en detrimento del principio de la libertad sindical. En tales casos, las actividades pueden contribuir a facilitar la aceptación del pluralismo sindical como opción ineludible en el ejercicio de la libertad sindical.

### ***Inculcación a los sindicatos de esos principios y derechos***

162. La OIT debería aspirar a llegar efectivamente a todos los que deseen acogerse a una labor de ayuda real, empezando por las categorías más vulnerables, por ejemplo los trabajadores migrantes y los del servicio doméstico. Un campo preferente de acción es la economía no estructurada, cuyas características propias dificultan sensiblemente la representación colectiva, la sindicación y el establecimiento de relaciones de negociación. Ahora bien, el principio de la libertad sindical y de asociación es un elemento tan central de los derechos civiles básicos que no puede estar ausente de la economía no estructurada. Es indispensable determinar el modo de aplicarlo realmente en tales situaciones.

### ***Extensión de los derechos de organización y de negociación colectiva a los sectores vulnerables***

163. La acción de la OIT debería ser el vivero de una interacción creciente entre gobiernos, entre empleadores, entre sindicatos y en el seno de la sociedad civil. Su utilidad no radica únicamente en la cantidad sino también en la eficacia de una interacción y movilización entre congéneres, por ejemplo cuando una organización de empleadores haga ver a otra, hostil a la libertad sindical y de asociación, la utilidad de la misma. Los sindicatos salientes de una situación de monopolio pueden dar a conocer su experiencia a otros que están en circunstancias similares. Igualmente útil puede resultar que un gobierno incite a otro a velar por el cumplimiento de esos principios y derechos.

### ***Efecto multiplicador de una acción conjunta***

***Necesidad de que la comunidad internacional dé muestras de una voluntad política firme***

***Indicadores de prioridades y planes de inculcación***

***Mejor conocimiento e información sobre el respeto de esos principios y derechos***

164. Para que la labor de inculcación resulte plenamente eficaz tiene que ser muy extensa, con objeto de crear condiciones propicias para el cambio en los Estados Miembros decididos políticamente a ello. Cabe también la posibilidad de una fuerte presión moral cuando persistan unos abusos manifiestos y deliberados, al destacar que la comunidad internacional los juzga intolerables.

165. Algunos indicadores señalan el camino de las prioridades y los planes de acción en lo que atañe a la necesidad de inculcar y propugnar esos principios y derechos:

- **una tarea de sensibilización y divulgación**, que detalle los beneficios que se derivan de esos principios y derechos, destinada a un público más amplio que los mandantes tripartitos directos;
- **un intercambio más intenso entre la OIT y quienes asesoran a los gobiernos** por cuenta de instituciones financieras internacionales y regionales, con objeto de que no se opongan aquélla y éstas,
- **unas actividades de sensibilización de los propios mandantes de la OIT**, para que puedan promover la aplicación de esos principios y derechos en nuevos sectores.

***Información para la acción***

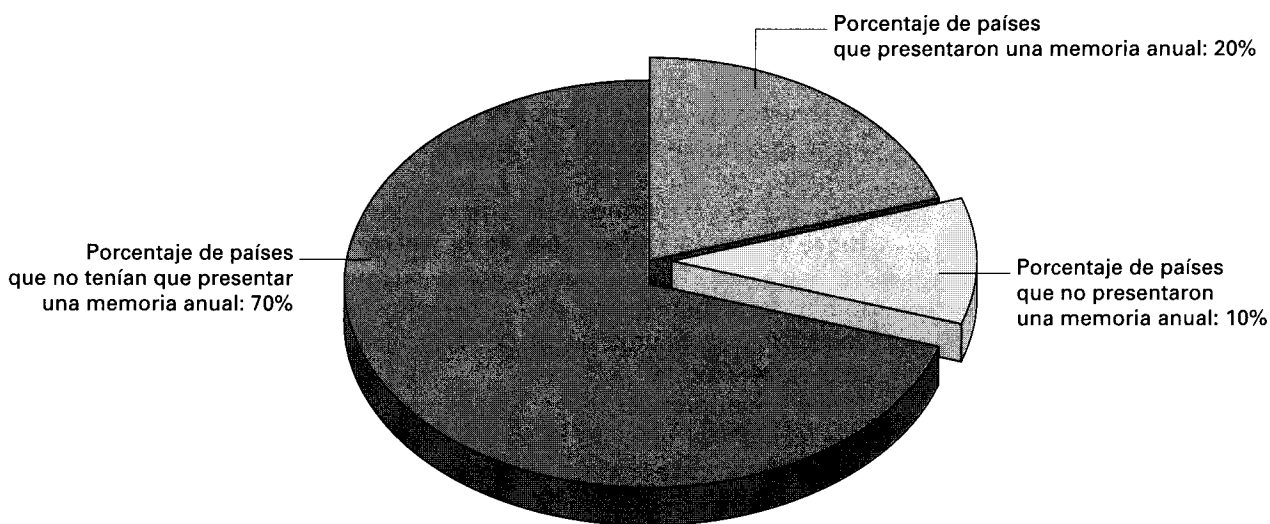
166. Los procedimientos de presentación de memorias con arreglo al Seguimiento de la Declaración constituyen una importante fuente nueva de información sobre el respeto de la libertad sindical y de asociación y del derecho de negociación colectiva. Antes incluso de la adopción de la Declaración, la Organización estaba ya en excelentes condiciones al respecto, puesto que podían presentarse quejas al Comité de Libertad Sindical contra gobiernos de los Estados no ratificantes, así como contra los de los ratificantes. Los dispositivos de control o supervisión existentes, sumados a los procedimientos de presentación de memorias con arreglo al Seguimiento de la Declaración, ofrecen hoy a la OIT la posibilidad de establecer un patrón de referencia en lo tocante al respeto de dichos principios y derechos. Hay, sin embargo, un amplio margen de progreso al respecto. No basta con la ratificación: en ciertos sectores de la economía puede seguir restringiéndose el ejercicio de los principios y derechos. Las quejas son por definición episódicas, y esporádica la información que aportan. Además, los Expertos Consejeros para la Declaración de la OIT, encargados de examinar la primera serie de memorias anuales con arreglo al Seguimiento de la Declaración, llegaron a la conclusión de que esas memorias no proporcionan un patrón de referencia suficiente para evaluar el grado de respeto de la libertad sindical y de asociación y del derecho de negociación colectiva, que permitiera ponderar los progresos logrados sobre el particular. Un tercio de los países que tenían que presentar una memoria en relación con la libertad sindical y de asociación y el derecho de negociación colectiva no la presentaron (véase el gráfico 4.1.). El Consejo de Administración ha decidido que las actividades de divulgación deberían centrarse en los países que no hayan presentado todavía una primera memoria con arreglo a la Declaración<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Al 31 de marzo de 2000, los siguientes países no habían presentado memorias iniciales sobre las cuatro categorías de principios y derechos en el trabajo, con arreglo al Seguimiento de la Declaración de la OIT: Afganistán, Antigua y Barbuda, Armenia, Barbados, Belice, Bosnia y Herzegovina, Burundi, Camerún, República Centroafricana, Comoras, Côte d'Ivoire, Chad, Djibouti, Ecuador, Fiji, Gabón, Granada, Guinea, Guinea Ecuatorial, Haití, Islas Salomón, Jamaica, Kazajstán, República Democrática Popular Lao, Lesotho, Liberia, Jamahiriya Árabe Libia, Madagascar, Ex República Yugoslava de Macedonia, Malawi, República de Moldova, Mongolia, Omán, Rwanda, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Swazilandia, Turkmenistán y Uzbekistán.

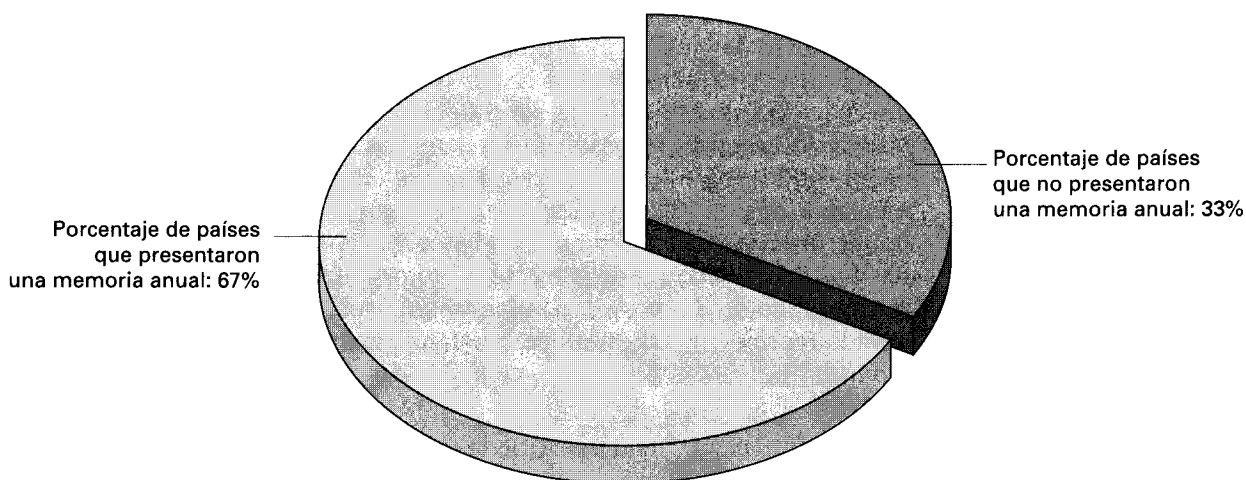
**Gráfico 4.1. Número de ratificaciones y de memorias presentadas con arreglo a la Declaración**

	N.º de ratificaciones antes de la reunión de los Expertos Consejeros (30 de enero de 2000)	N.º de países que tenían que presentar una memoria anual* sobre esta categoría de principios y derechos fundamentales en el trabajo	N.º de países que presentaron una memoria anual	N.º de países que no presentaron una memoria anual
<b>Convenio núm. 87</b>	127	52	35	17
<b>Convenio núm. 98</b>	145			

Ratificaciones y presentación de memorias con arreglo a la Declaración



Países que tenían que presentar una memoria con arreglo al Seguimiento de la Declaración



\* Con arreglo al Seguimiento de la Declaración, tienen que presentar una memoria anual los países que no han ratificado uno o más de los convenios fundamentales.

### *Utilización de otras fuentes de información*

167. La OIT dispone de otras fuentes importantes de información. Su presencia en los Estados Miembros, por conducto de sus equipos multidisciplinarios y de otros dispositivos exteriores, le permite intuir y comprender unos problemas y situaciones que no siempre se deducen de una memoria oficial o del dispositivo de supervisión. El acopio de información debe hacerse en estrecha conexión con el quehacer de la OIT en materia de análisis y de investigación, de modo tal que puedan colmarse las lagunas en materia de conocimientos a la vez que las de información. Queda todavía mucho que hacer para individualizar los determinantes del éxito y de las prácticas óptimas.

### *Indicadores de las prioridades y de los planes de acción para el conocimiento*

168. Se han señalado ya en el presente informe las lagunas principales en el conocimiento de las variables que determinan el pleno ejercicio de los derechos y la consecución de otros objetivos económicos y sociales:

- Al establecer un patrón de referencia sobre el respeto de esos principios y derechos, **procede dedicar especial atención a los Estados Miembros no ratificantes que no presentan memorias anuales**, así como a la obtención de una información más completa de los que las presentan.
- Es necesario mejorar la calidad de **las estadísticas y de los indicadores de los progresos** para que la OIT pueda determinar hasta qué punto todos los trabajadores tienen la garantía de intervenir y de estar representados.
- Hay que engarzar mejor esos principios y derechos con **un desarrollo justo y con la reducción de la pobreza**.
- Sería preciso efectuar nuevas investigaciones sobre las variables que determinan la armonización de los derechos de sindicación y de negociación colectiva con el imperativo de la justicia y con unos logros económicos más satisfactorios.
- Procede comprender mejor lo que pueden aportar la libertad sindical y de asociación y el derecho de negociación colectiva al cumplimiento de **las otras tres categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo**.

### *Prestación de servicios a los mandantes de la OIT*

### *Máximo aprovechamiento de las oportunidades*

169. La Declaración reconoce explícitamente la obligación que tiene la OIT de ayudar a sus Miembros a cumplir sus compromisos atendiendo sus necesidades establecidas y expresadas. Los Expertos Consejeros han pedido a la comunidad internacional que atienda las solicitudes de ayuda a los Estados Miembros dispuestos a promover los principios y derechos de la Declaración. Como se ha indicado en los capítulos anteriores, para poder progresar es indispensable una firme voluntad política, cuya importancia es capital, por lo que la OIT tendrá que ponderar las posibilidades reales de progreso cuando reciba peticiones semejantes. Las oportunidades de verdadero progreso surgen a menudo cuando se producen grandes cambios económicos y políticos. En tales situaciones, la OIT ha podido reaccionar con premura, prestando la ayuda adecuada para mantener el dinamismo del cambio.

### *Presiones encaminadas a concretar la voluntad política*

170. Ahora bien, ¿cuál es la actitud adecuada cuando no consta que haya voluntad política o perspectivas de progreso? Erraría la Organización si dedicara recursos a unas actividades que están abocadas a fracasar, pero sería igualmente irresponsable descartar ciertas situaciones por estimar que no tienen solución, calificándolas de «callejones sin salida» en lo que atañe a los principios y derechos enunciados en la Declaración. La solución puede consistir en elegir una combinación juiciosa de actividades, en especial las de inculcación. No es posible dar por supuesta la voluntad política, ya que en ella pueden influir otras



consideraciones convincentes. Tampoco deberían dudar, ni la OIT ni sus mandantes, en expresar su desaprobación y en incitar al cambio cuando haya una situación seria de abuso flagrante. En tales casos, el Director General puede intervenir personalmente en la búsqueda de soluciones inmediatas para las situaciones de particular urgencia, sin menoscabo ciertamente del carácter de promoción de la Declaración. De hecho, la credibilidad de su Seguimiento dependerá de que la Organización sea capaz de actuar decididamente y con conocimiento de causa cuando lo exijan las circunstancias.

171. Además de los parámetros definidos en virtud de una ratificación y de una voluntad política, la OIT puede estimar que requieren especial atención ciertas categorías de fallos en lo que atañe a los principios y derechos de libertad sindical y de asociación. Uno de ellos es manifiestamente la gravedad de los abusos, por ejemplo cuando peligran la vida y la libertad. Pero puede resultar igualmente posible determinar cuáles son las regiones, las categorías de trabajadores o los tipos de obstáculos que merecen especial atención, así como las perspectivas de progreso particularmente favorables.

### ***Determinación de las prioridades***

172. La Declaración estima que la OIT debería hacer de la movilización de un apoyo y unos recursos externos uno de los componentes de la ayuda que presta a sus mandantes. Hay ciertos indicios positivos en el sentido de que los donantes se interesan por la financiación de actividades de promoción de la Declaración. Como en otros campos de la cooperación técnica, la OIT y los donantes deberían tener muy presente la coherencia global de la estrategia de la OIT de promoción de los principios y derechos fundamentales al decidir de común acuerdo los tipos de actividades que proceda financiar. Todo esto ha sido ya objeto de un detenido examen en la Conferencia y en el Consejo de Administración.

### ***Movilización de otros recursos***

173. Los casos citados como ejemplos en el capítulo 3 demuestran que cada situación nacional es única, y que no es probable que unos planes de acción preconcebidos o estereotipados tomen debidamente en consideración la singularidad de cada una de ellas. Aunque en este informe no es posible esbozar el contenido de las medidas pertinentes, la experiencia nos dice que la voluntad política, sumada a una cooperación técnica específica y a una interacción y un diálogo vibrantes entre los interlocutores sociales, puede ser una fórmula infalible para lograr el pleno ejercicio de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en cada contexto concreto.

### ***Una fórmula infalible***

174. Especial importancia reviste el diálogo social. Es indispensable el firme empeño de cada una de las tres categorías de mandantes nacionales para el éxito de todo quehacer nacional. Igualmente decisivos son unos dispositivos de diálogo social que les permitan participar e interactuar fecundamente. Por otra parte, el diálogo social no puede entablarse en el vacío. Si el objetivo de un respeto más decidido de la libertad sindical y de asociación, y del derecho de negociación colectiva, goza de un mayor predicamento en los círculos políticos y en la opinión pública, serán mayores las probabilidades de éxito. La creación de semejante ambiente favorable dependerá de la eficacia de la labor de inculcación y de la medida en que se considere que esos objetivos coadyuvan a la consecución de los fines de la política económica y social. Se puede respaldar el diálogo social funcional con unas actividades que fortalezcan la capacidad de representación de los interlocutores sociales y que consoliden los diferentes tipos de instituciones del mercado de trabajo que proporcionan medios para la solución de conflictos. Es igualmente cierto que esos mecanismos e instituciones favorecerán el ejercicio de la libertad sindical y de asociación y del derecho de negociación colectiva, una vez terminada la tarea de promoción de la OIT.

### ***El diálogo social***

### **Interés nacional de la acción**

175. En relación con lo antes dicho, reviste especial importancia el interés nacional de las medidas adoptadas. Cuando se considere que, por una razón u otra, las actividades responden a una presión o una iniciativa exterior tendrán menos probabilidades de ser eficaces que las que correspondan claramente a los intereses y preocupaciones nacionales y que impulsen unos actores nacionales, los cuales, junto con los responsables de adoptar las decisiones, deberían contar con el respaldo de unos servicios de asesoramiento y de cooperación técnica. El carácter nacional de la acción es igualmente el centro de las estrategias de otras organizaciones internacionales, en particular las del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional relacionadas con la reducción de la pobreza, por lo que hay más posibilidades de ensamblar en una política internacional más global, social y económica, la acción de la OIT en pro de la libertad sindical y de asociación y del derecho de negociación colectiva.

### **Ubicación preferente de las actividades**

176. Procede examinar más de cerca la utilidad de la ayuda que facilita la OIT a sus mandantes. En las fases iniciales por lo menos, unas actividades subregionales y regionales pueden contribuir a familiarizar a los mandantes con la Declaración y promover su participación activa en el Seguimiento de la misma, en particular cuando actúen unas organizaciones regionales que influyan en la tarea de cooperación y de integración<sup>3</sup>. En cualquier otro caso, parece preferible que la acción se centre en el nivel nacional y, a veces, en el sectorial.

### **Indicadores de las prioridades y de los planes de acción**

177. Varios indicadores ponen de manifiesto lo que pueden entrañar las prioridades y los planes de acción:

- una mayor **capacidad de los mandantes** de llevar a la práctica los principios y derechos de libertad sindical y de asociación, y de negociación colectiva;
- **una acción centrada en ciertos sectores**, en los cuales se acaten insuficientemente los principios y derechos fundamentales;
- **la localización de los sectores en los cuales sea más difícil organizar a las mujeres**, superando los obstáculos al respecto, por ejemplo teniendo más presente el imperativo de la igualdad entre los sexos en la negociación colectiva,
- realce de **la capacidad de los mandantes de prevenir, tramitar y resolver los conflictos**.

### **Conclusión**

### **Pleno ejercicio de la libertad sindical y de asociación, y del derecho de negociación colectiva, por los mandantes de la OIT**

178. Se ha progresado mucho en la aceptación y en el ejercicio de los principios de la libertad sindical y de asociación y de la negociación colectiva. Pero sigue habiendo demasiadas personas para quienes este modo de mejorar su situación en la vida es todavía inalcanzable o muy arduo. Tres prioridades mutuamente relacionadas, que se han señalado en los capítulos anteriores, deberían inspirar la labor de promoción de la OIT con sus mandantes y con el resto del mundo:

- Hay que procurar que todos los trabajadores puedan constituir un sindicato y afiliarse al que hayan elegido sin temer represalias o intimidaciones, y que los empleadores puedan formar asociaciones independientes y adherirse a ellas.
- Procede fomentar una actitud constructiva y abierta de las empresas privadas y de los empleadores públicos ante la representación libremente elegida de los trabajadores y el establecimiento de métodos convenidos de negociación y formas complementarias de cooperación sobre las condiciones de trabajo.

<sup>3</sup> A este respecto, en las recomendaciones de los Expertos Consejeros para la Declaración de la OIT, adoptadas por el Consejo de Administración en su 277.ª reunión, se pedía a la OIT que examinara «ejemplos de agrupaciones regionales que están progresando en la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y difundan información sobre lo que se puede aprender de ellos», *Examen de las memorias anuales...*, op. cit., Parte I, documento GB.277/3/1, párrafo 22, del Consejo de Administración.

- Se debe promover el reconocimiento por las autoridades públicas del principio de que una buena gobernanza del mercado de trabajo, basada en el respeto de los principios y derechos en el trabajo, puede contribuir poderosamente a un desarrollo económico, político y social estable, en el contexto de la integración económica internacional, la expansión de la democracia y la lucha contra la pobreza.

179. El respeto de los derechos humanos básicos de libertad sindical y de asociación, y de negociación colectiva, es indispensable para la integración económica internacional y la extensión de la democracia en el mundo. La existencia de unas organizaciones independientes y representativas de empleadores y de trabajadores presupone el respeto de esos principios y derechos, y su pleno ejercicio es decisivo para encajar en el plano nacional el impacto diferenciado de la mundialización en la vida de los hombres y las mujeres del mundo entero. Al mismo tiempo, el compromiso universal de respetar, promover y plasmar en la realidad los principios y derechos enunciados en la Declaración da una dimensión social crítica a la economía mundial y a su gobernanza. El respeto universal de los mismos, en todos los Estados Miembros, es ineludible para alcanzar el objetivo de un trabajo decente que se ha fijado la OIT. La Declaración de la OIT y su Seguimiento marcan la pauta para incitar a los Estados Miembros a esforzarse por conseguir tal objetivo.

***Libertad sindical y de asociación, negociación colectiva y trabajo decente***





## ***Anexos***



## **Anexo 1**

### ***Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento***

Considerando que la creación de la OIT procedía de la convicción de que la justicia social es esencial para garantizar una paz universal y permanente;

Considerando que el crecimiento económico es esencial, pero no suficiente, para asegurar la equidad, el progreso social y la erradicación de la pobreza, lo que confirma la necesidad de que la OIT promueva políticas sociales sólidas, la justicia e instituciones democráticas;

Considerando que, por lo tanto, la OIT debe hoy más que nunca movilizar el conjunto de sus medios de acción normativa, de cooperación técnica y de investigación en todos los ámbitos de su competencia, y en particular en los del empleo, la formación profesional y las condiciones de trabajo, a fin de que en el marco de una estrategia global de desarrollo económico y social, las políticas económicas y sociales se refuercen mutuamente con miras a la creación de un desarrollo sostenible de base amplia;

Considerando que la OIT debería prestar especial atención a los problemas de personas con necesidades sociales especiales, en particular los desempleados y los trabajadores migrantes, movilizar y alentar los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales encaminados a la solución de sus problemas, y promover políticas eficaces destinadas a la creación de empleo;

Considerando que, con el objeto de mantener el vínculo entre progreso social y crecimiento económico, la garantía de los principios y derechos fundamentales en el trabajo reviste una importancia y un significado especiales al asegurar a los propios interesados la posibilidad de reivindicar libremente y en igualdad de oportunidades una participación justa en las riquezas a cuya creación han contribuido, así como la de desarrollar plenamente su potencial humano;

Considerando que la OIT es la organización internacional con mandato constitucional y el órgano competente para establecer Normas Internacionales del Trabajo y ocuparse de ellas, y que goza de apoyo y reconocimiento

universales en la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo como expresión de sus principios constitucionales;

Considerando que en una situación de creciente interdependencia económica urge reafirmar la permanencia de los principios y derechos fundamentales inscritos en la Constitución de la Organización, así como promover su aplicación universal;

La Conferencia Internacional del Trabajo,

1. Recuerda:
  - a) que al incorporarse libremente a la OIT, todos los Miembros han aceptado los principios y derechos enunciados en su Constitución y en la Declaración de Filadelfia, y se han comprometido a esforzarse por lograr los objetivos generales de la Organización en toda la medida de sus posibilidades y atendiendo a sus condiciones específicas;
  - b) que esos principios y derechos han sido expresados y desarrollados en forma de derechos y obligaciones específicos en convenios que han sido reconocidos como fundamentales dentro y fuera de la Organización.
2. Declara que todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir:
  - a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
  - b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
  - c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y
  - d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.
3. Reconoce la obligación de la Organización de ayudar a sus Miembros, en respuesta a las necesidades que hayan establecido y expresado, a alcanzar esos objetivos haciendo pleno uso de sus recursos constitucionales, de funcionamiento y presupuestarios, incluida la movilización de recursos y apoyo externos, así como alentando a otras organizaciones internacionales con las que la OIT ha establecido relaciones, de conformidad con el artículo 12 de su Constitución, a respaldar esos esfuerzos:
  - a) ofreciendo cooperación técnica y servicios de asesoramiento destinados a promover la ratificación y aplicación de los convenios fundamentales;
  - b) asistiendo a los Miembros que todavía no están en condiciones de ratificar todos o algunos de esos convenios en sus esfuerzos por respetar, promover y hacer realidad los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios; y
  - c) ayudando a los Miembros en sus esfuerzos por crear un entorno favorable de desarrollo económico y social.
4. Decide que, para hacer plenamente efectiva la presente Declaración, se pondrá en marcha un seguimiento promocional, que sea creíble y eficaz, con arreglo a las modalidades que se establecen en el anexo que se considerará parte integrante de la Declaración.



5. Subraya que las normas de trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas y que nada en la presente Declaración y su seguimiento podrá invocarse ni utilizarse de otro modo con dichos fines; además, no debería en modo alguno ponerse en cuestión la ventaja comparativa de cualquier país sobre la base de la presente Declaración y su seguimiento.

## Anexo

### Seguimiento de la Declaración

#### I. OBJETIVO GENERAL

1. El objetivo del seguimiento descrito a continuación es alentar los esfuerzos desplegados por los Miembros de la Organización con vistas a promover los principios y derechos fundamentales consagrados en la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia, que la Declaración reitera.
2. De conformidad con este objetivo estrictamente promocional, el presente seguimiento deberá contribuir a identificar los ámbitos en que la asistencia de la Organización, por medio de sus actividades de cooperación técnica, pueda resultar útil a sus Miembros con el fin de ayudarlos a hacer efectivos esos principios y derechos fundamentales. No podrá sustituir los mecanismos de control establecidos ni obstaculizar su funcionamiento; por consiguiente, las situaciones particulares propias al ámbito de esos mecanismos no podrán discutirse o volver a discutirse en el marco de dicho seguimiento.
3. Los dos aspectos del presente seguimiento, descritos a continuación, recurrirán a los procedimientos ya existentes; el seguimiento anual relativo a los convenios no ratificados sólo supondrá ciertos ajustes a las actuales modalidades de aplicación del artículo 19, párrafo 5, e) de la Constitución, y el informe global permitirá optimizar los resultados de los procedimientos llevados a cabo en cumplimiento de la Constitución.

#### II. SEGUIMIENTO ANUAL RELATIVO A LOS CONVENIOS FUNDAMENTALES NO RATIFICADOS

##### A. Objeto y ámbito de aplicación

1. Su objeto es proporcionar una oportunidad de seguir cada año, mediante un procedimiento simplificado que sustituirá el procedimiento cuatrienal introducido en 1995 por el Consejo de Administración, los esfuerzos desplegados con arreglo a la Declaración por los Miembros que no han ratificado aún todos los convenios fundamentales.
2. El seguimiento abarcará cada año las cuatro áreas de principios y derechos fundamentales enumerados en la Declaración.

##### B. Modalidades

1. El seguimiento se basará en memorias solicitadas a los Miembros en virtud del artículo 19, párrafo 5, e) de la Constitución. Los formularios de memoria se establecerán con el fin de obtener de los gobiernos que no hayan ra-

tificado alguno de los convenios fundamentales información acerca de los cambios que hayan ocurrido en su legislación o su práctica, teniendo debidamente en cuenta el artículo 23 de la Constitución y la práctica establecida.

2. Esas memorias, recopiladas por la Oficina, serán examinadas por el Consejo de Administración.
3. Con el fin de preparar una introducción a la compilación de las memorias así establecida, que permita llamar la atención sobre los aspectos que merezcan en su caso una discusión más detallada, la Oficina podrá recurrir a un grupo de expertos nombrados con este fin por el Consejo de Administración.
4. Deberá ajustarse el procedimiento en vigor del Consejo de Administración para que los Miembros que no estén representados en el mismo puedan proporcionar del modo más adecuado las aclaraciones que, en el curso de sus discusiones, pudieren resultar necesarias o útiles para completar la información contenida en sus memorias.

### III. INFORME GLOBAL

#### *A. Objeto y ámbito de aplicación*

1. El objeto de este informe es facilitar una imagen global y dinámica de cada una de las categorías de principios y derechos fundamentales observada en el período cuatrienal anterior; servir de base a la evaluación de la eficacia de la asistencia prestada por la Organización y establecer las prioridades para el período siguiente mediante programas de acción en materia de cooperación técnica destinados a movilizar los recursos internos y externos necesarios al respecto.
2. El informe tratará sucesivamente cada año de una de las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales.

#### *B. Modalidades*

1. El informe se elaborará bajo la responsabilidad del Director General sobre la base de informaciones oficiales o reunidas y evaluadas con arreglo a procedimientos establecidos. Respecto de los países que no han ratificado los convenios fundamentales, dichas informaciones reposarán, en particular, en el resultado del seguimiento anual antes mencionado. En el caso de los Miembros que han ratificado los convenios correspondientes, estas informaciones reposarán, en particular, en las memorias tal como han sido presentadas y tratadas en virtud del artículo 22 de la Constitución.
2. Este informe será presentado a la Conferencia como un informe del Director General para ser objeto de una discusión tripartita. La Conferencia podrá tratarlo de un modo distinto al previsto para los informes a los que se refiere el artículo 12 de su Reglamento, y podrá hacerlo en una sesión separada dedicada exclusivamente a dicho informe o de cualquier otro modo apropiado. Posteriormente, corresponderá al Consejo de Administración, en el curso de una de sus reuniones subsiguientes más próximas, sacar las conclusiones de dicho debate en lo relativo a las prioridades y a los programas de acción en materia de cooperación técnica que haya que poner en aplicación durante el período cuatrienal correspondiente.

#### IV. QUEDA ENTENDIDO QUE:

1. El Consejo de Administración y la Conferencia deberán examinar las enmiendas que resulten necesarias a sus reglamentos respectivos para poner en ejecución las disposiciones anteriores.
2. La Conferencia deberá, llegado el momento, volver a examinar el funcionamiento del presente seguimiento habida cuenta de la experiencia adquirida, con el fin de comprobar si éste se ha ajustado convenientemente al objetivo enunciado en la Parte I.

El texto anterior es el texto de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento debidamente adoptada por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en el curso de su octogésima sexta reunión, celebrada en Ginebra y cuya clausura se declaró el 18 de junio de 1998.

EN FE DE LO CUAL lo hemos firmado este décimo noveno día de junio de 1998.

*El Presidente de la Conferencia*

JEAN-JACQUES OESCHSLIN

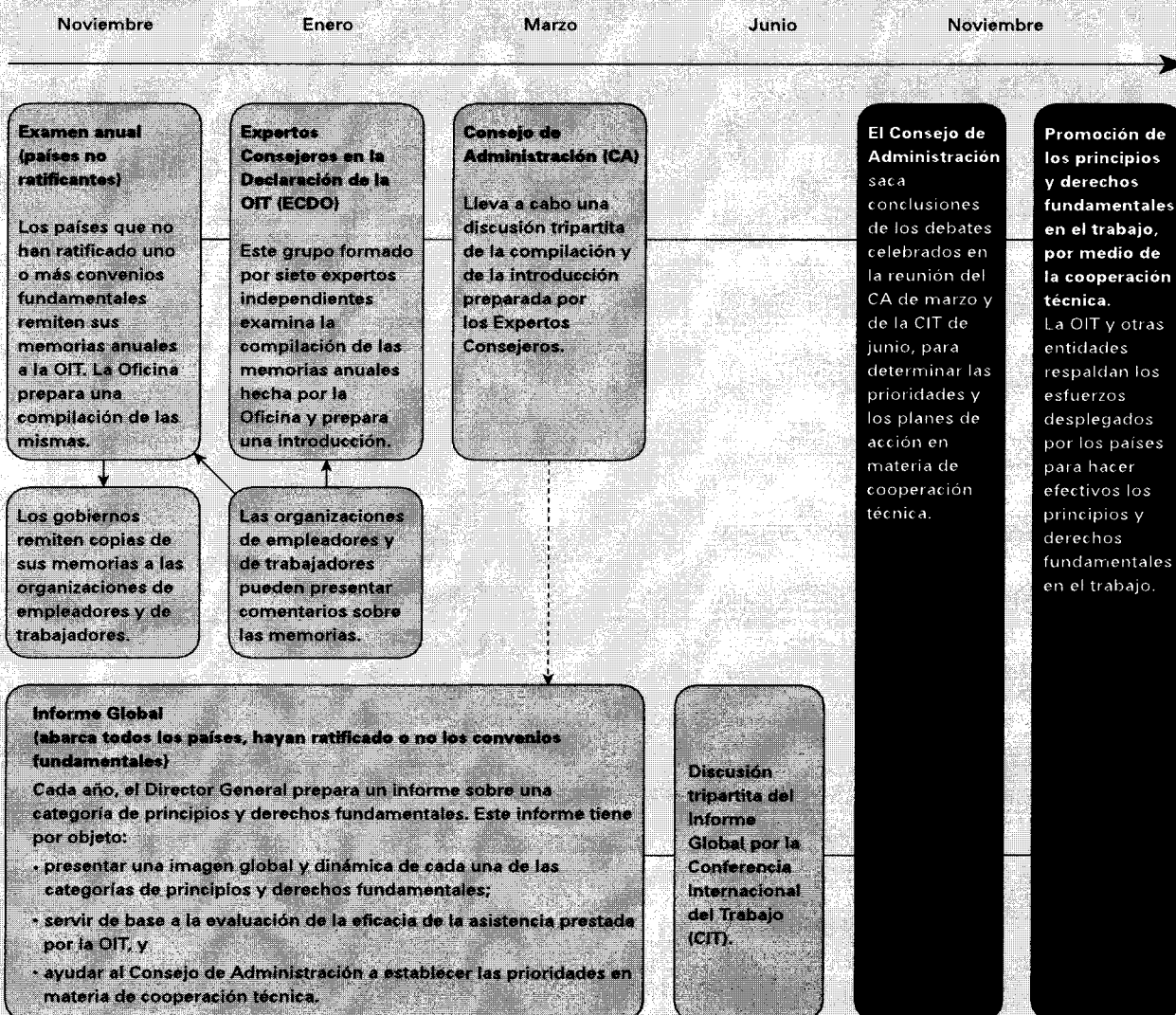
*El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo*

MICHEL HANSENNE



## Anexo 2

### Seguimiento de la Declaración Alentar los esfuerzos encaminados a respetar los principios y derechos fundamentales en el trabajo





## Anexo 3

### *Cuadro de ratificaciones de los convenios de la OIT núms. 87 y 98 y memorias anuales presentadas con arreglo al Seguimiento de la Declaración*

(al 31 de enero de 2000)

Núm. 87 — Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948

Núm. 98 — Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949

#### Explicación de los símbolos del cuadro

R Convenio ratificado

— Convenio no ratificado

Sí Se ha recibido la memoria anual

No No se ha recibido la memoria anual

n/a No aplicable

Estados Miembros	Ratificaciones		Memorias anuales	
	C. 87	C. 98	C. 87	C. 98
Afganistán	—	—	No	No
Albania	R	R	n/a	n/a
Alemania	R	R	n/a	n/a
Angola	—	R	Sí	n/a

Estados Miembros	Ratificaciones		Memorias anuales	
	C. 87	C. 98	C. 87	C. 98
Antigua y Barbuda	R	R	n/a	n/a
Arabia Saudita	—	—	Sí	Sí
Argelia	R	R	n/a	n/a
Argentina	R	R	n/a	n/a
Armenia	—	—	No	No
Australia	R	R	n/a	n/a
Austria	R	R	n/a	n/a
Azerbaiyán	R	R	n/a	n/a
Bahamas	—	R	Sí	n/a
Bahrein	—	—	Sí	Sí
Bangladesh	R	R	n/a	n/a
Barbados	R	R	n/a	n/a
Belarús	R	R	n/a	n/a
Bélgica	R	R	n/a	n/a
Belize	R	R	n/a	n/a
Benin	R	R	n/a	n/a
Bolivia	R	R	n/a	n/a
Bosnia y Herzegovina	R	R	n/a	n/a
Botswana	R	R	n/a	n/a
Brasil	—	R	Sí	n/a
Bulgaria	R	R	n/a	n/a
Burkina Faso	R	R	n/a	n/a
Burundi	R	R	n/a	n/a
Cabo Verde	R	R	n/a	n/a
Camboya	R	R	n/a	n/a
Camerún	R	R	n/a	n/a
Canadá	R	—	n/a	Sí
República Centroafricana	R	R	n/a	n/a
Chad	R	R	n/a	n/a



Estados Miembros	Ratificaciones		Memorias anuales	
	C. 87	C. 98	C. 87	C. 98
República Checa	R	R	n/a	n/a
Chile	R	R	n/a	n/a
China	—	—	Sí	Sí
Chipre	R	R	n/a	n/a
Colombia	R	R	n/a	n/a
Comoras	R	R	n/a	n/a
Congo	R	R	n/a	n/a
Corea, República de	—	—	Sí	Sí
Costa Rica	R	R	n/a	n/a
Côte d'Ivoire	R	R	n/a	n/a
Croacia	R	R	n/a	n/a
Cuba	R	R	n/a	n/a
Dinamarca	R	R	n/a	n/a
Djibouti	R	R	n/a	n/a
Dominica	R	R	n/a	n/a
República Dominicana	R	R	n/a	n/a
Ecuador	R	R	n/a	n/a
Egipto	R	R	n/a	n/a
El Salvador	—	—	Sí	Sí
Emiratos Arabes Unidos	—	—	Sí	Sí
Eritrea	—	—	Sí	Sí
Eslovaquia	R	R	n/a	n/a
Eslovenia	R	R	n/a	n/a
España	R	R	n/a	n/a
Estados Unidos	—	—	Sí	Sí
Estonia	R	R	n/a	n/a
Etiopía	R	R	n/a	n/a
Ex República Yugoslava de Macedonia	R	R	n/a	n/a

Estados Miembros	Ratificaciones		Memorias anuales	
	C. 87	C. 98	C. 87	C. 98
Fiji	—	R	No	n/a
Filipinas	R	R	n/a	n/a
Finlandia	R	R	n/a	n/a
Francia	R	R	n/a	n/a
Gabón	R	R	n/a	n/a
Gambia	—	—	Sí	Sí
Georgia	R	R	n/a	n/a
Ghana	R	R	n/a	n/a
Granada	R	R	n/a	n/a
Grecia	R	R	n/a	n/a
Guatemala	R	R	n/a	n/a
Guinea	R	R	n/a	n/a
Guinea-Bissau	—	R	Sí	n/a
Guinea Ecuatorial	—	—	No	No
Guyana	R	R	n/a	n/a
Haití	R	R	n/a	n/a
Honduras	R	R	n/a	n/a
Hungría	R	R	n/a	n/a
India	—	—	Sí	Sí
Indonesia	R	R	n/a	n/a
Irán, República Islámica del	—	—	Sí	Sí
Iraq	—	R	No	n/a
Irlanda	R	R	n/a	n/a
Islandia	R	R	n/a	n/a
Islas Salomón	—	—	No	No
Israel	R	R	n/a	n/a
Italia	R	R	n/a	n/a
Jamaica	R	R	n/a	n/a
Japón	R	R	n/a	n/a

Estados Miembros	Ratificaciones		Memorias anuales	
	C. 87	C. 98	C. 87	C. 98
Jordania	—	R	Sí	n/a
Kazajstán	—	—	No	No
Kenya	—	R	Sí	n/a
Kirguistán	R	R	n/a	n/a
Kuwait	R	—	n/a	Sí
República Democrática				
Popular Lao	—	—	No	No
Lesotho	R	R	n/a	n/a
Letonia	R	R	n/a	n/a
Líbano	—	R	Sí	n/a
Liberia	R	R	n/a	n/a
Jamahiriya Arabe Libia	—	R	No	n/a
Lituania	R	R	n/a	n/a
Luxemburgo	R	R	n/a	n/a
Madagascar	R	R	n/a	n/a
Malasia	—	R	Sí	n/a
Malawi	R	R	n/a	n/a
Malí	R	R	n/a	n/a
Malta	R	R	n/a	n/a
Marruecos	—	R	Sí	n/a
Mauricio	—	R	Sí	n/a
Mauritania	R	—	n/a	Sí
México	R	—	n/a	Sí
Moldova, República de	R	R	n/a	n/a
Mongolia	R	R	n/a	n/a
Mozambique	R	R	n/a	n/a
Myanmar	R	—	n/a	No
Namibia	R	R	n/a	n/a
Nepal	—	R	Sí	n/a

Estados Miembros	Ratificaciones		Memorias anuales	
	C. 87	C. 98	C. 87	C. 98
Nicaragua	R	R	n/a	n/a
Níger	R	R	n/a	n/a
Nigeria	R	R	n/a	n/a
Noruega	R	R	n/a	n/a
Nueva Zelandia	—	—	Sí	Sí
Omán	—	—	No	No
Países Bajos	R	R	n/a	n/a
Pakistán	R	R	n/a	n/a
Panamá	R	R	n/a	n/a
Papua Nueva Guinea	—	R	No	n/a
Paraguay	R	R	n/a	n/a
Perú	R	R	n/a	n/a
Polonia	R	R	n/a	n/a
Portugal	R	R	n/a	n/a
Qatar	—	—	Sí	Sí
Reino Unido	R	R	n/a	n/a
República Democrática del Congo	—	R	Sí	n/a
Rumania	R	R	n/a	n/a
Rusia, Federación de	R	R	n/a	n/a
Rwanda	R	R	n/a	n/a
Saint Kitts y Nevis	—	—	No	No
San Marino	R	R	n/a	n/a
San Vicente y las Granadinas	—	R	No	n/a
Santa Lucía	R	R	n/a	n/a
Santo Tomé y Príncipe	R	R	n/a	n/a
Senegal	R	R	n/a	n/a
Seychelles	R	R	n/a	n/a
Sierra Leona	R	R	n/a	n/a
Singapur	—	R	Sí	n/a

Estados Miembros	Ratificaciones		Memorias anuales	
	C. 87	C. 98	C. 87	C. 98
República Árabe Siria	R	R	n/a	n/a
Somalia	—	—	No	No
Sri Lanka	R	R	n/a	n/a
Sudáfrica	R	R	n/a	n/a
Sudán	—	R	No	n/a
Suecia	R	R	n/a	n/a
Suiza	R	R	n/a	n/a
Suriname	R	R	n/a	n/a
Swazilandia	R	R	n/a	n/a
Tailandia	—	—	Sí	Sí
Tanzanía, República Unida de	—	R	Sí	n/a
Tayikistán	R	R	n/a	n/a
Togo	R	R	n/a	n/a
Trinidad y Tabago	R	R	n/a	n/a
Túnez	R	R	n/a	n/a
Turkmenistán	R	R	n/a	n/a
Turquía	R	R	n/a	n/a
Ucrania	R	R	n/a	n/a
Uganda	—	R	Sí	n/a
Uruguay	R	R	n/a	n/a
Uzbekistán	—	R	No	n/a
Venezuela	R	R	n/a	n/a
Viet Nam	—	—	Sí	Sí
Yemen	R	R	n/a	n/a
Yugoslavia <sup>1</sup>	R	R	n/a	n/a
Zambia	R	R	n/a	n/a
Zimbabwe	—	R	Sí	n/a

<sup>1</sup> Se refiere a la ex República Federativa Socialista de Yugoslavia ya que, en virtud de las decisiones sobre el particular del Consejo de Administración, concordes con las resoluciones correspondientes de las Naciones Unidas, no se reconoce a ningún Estado como continuador de este Miembro.



## Anexo 4

### Convenios núms. 87 y 98

#### Convenio núm. 87

#### CONVENIO SOBRE LA LIBERTAD SINDICAL Y LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE SINDICACIÓN, 1948 \*

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en San Francisco por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 17 de junio de 1948 en su trigésima primera reunión;

Después de haber decidido adoptar, en forma de convenio, diversas proposiciones relativas a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, cuestión que constituye el séptimo punto del orden del día de la reunión;

Considerando que el preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo enuncia, entre los medios susceptibles de mejorar las condiciones de trabajo y de garantizar la paz, «la afirmación del principio de la libertad de asociación sindical»;

Considerando que la Declaración de Filadelfia proclamó nuevamente que «la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante»;

Considerando que la Conferencia Internacional del Trabajo, en su trigésima reunión, adoptó por unanimidad los principios que deben servir de base a la reglamentación internacional, y

Considerando que la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su segundo período de sesiones, hizo suyos estos principios y solicitó de la Organización Internacional del Trabajo la continuación de todos sus esfuerzos a fin de hacer posible la adopción de uno o varios convenios internacionales,

\* Fecha de entrada en vigor: 4 de julio de 1950.

adopta, con fecha nueve de julio de mil novecientos cuarenta y ocho, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948:

## **Parte I. Libertad Sindical**

### *Artículo 1*

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a poner en práctica las disposiciones siguientes.

### *Artículo 2*

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.

### *Artículo 3*

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.
2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.

### *Artículo 4*

Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa.

### *Artículo 5*

Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas, y toda organización, federación o confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores.

### *Artículo 6*

Las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este Convenio se aplican a las federaciones y confederaciones de organizaciones de trabajadores y de empleadores.

### *Artículo 7*

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 disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este Convenio

### *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.



*Artículo 9*

1. 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.
2. 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.

*Artículo 10*

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.

**Parte II. Protección del Derecho de Sindicación***Artículo 11*

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación.

[Se omiten las disposiciones diversas y las finales.]

**Convenio núm. 98**

**CONVENIO RELATIVO A LA APLICACIÓN  
DE LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO DE SINDICACIÓN  
Y DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA\***

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 8 de junio de 1949 en su trigésima segunda reunión;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional,

adopta, con fecha primero de julio de mil novecientos cuarenta y nueve, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949:

\* Fecha de entrada en vigor: 18 de julio de 1951.

*Artículo 1*

1. Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo.
2. Dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto:
  - a) sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato;
  - b) despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo.

*Artículo 2*

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración.
2. Se consideran actos de injerencia, en el sentido del presente artículo, principalmente, las medidas que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de empleadores, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de trabajadores, con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores.

*Artículo 3*

Deberán crearse organismos adecuados a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para garantizar el respeto al derecho de sindicación definido en los artículos precedentes.

*Artículo 4*

Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo.

*Artículo 5*

1. La legislación nacional deberá determinar el alcance de las garantías previstas en el presente Convenio en lo que se refiere a su aplicación a las fuerzas armadas y a la policía.
2. De acuerdo 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 podrá 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 las garantías prescritas en este Convenio.

*Artículo 6*

El presente Convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado y no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto.

[Se omiten las disposiciones finales.]