

El incumplimiento de las normas sobre libertad sindical de la Organización Internacional del Trabajo

Manuel I. Alonso Brito

Como todo sistema normativo, el internacional que emana de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), procura que los sujetos destinatarios de las normas tiendan a cumplirlas. Sin embargo, en la OIT no ha sido implementado hasta ahora un sistema que permita imponer coactivamente el cumplimiento de sus normas. A pesar de ello, los países están sometidos a una serie de controles ejercidos por órganos especiales. No obstante la aparente incoercibilidad de las normas, en gran medida dichos órganos logran que los Estados miembros se inclinen a cumplirlas y a acatar sus decisiones.

Los mencionados controles de los que dispone la OIT son de dos tipos: regulares y no regulares. Los controles regulares activados para vigilar el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo imponen -entre otras-, la obligación de informar periódicamente sobre el estado de la legislación y práctica internas respecto a las normas contenidas en los convenios ratificados por cada Estado miembro, con una regularidad -generalmente- preestablecida, siguiendo formularios elaborados por la Oficina Internacional del Trabajo. A este mecanismo se le denomina envío de memorias.

Los controles no regulares suponen la instrucción de un procedimiento "cuasijurisdiccional" mediante el cual, órganos especiales de la OIT, conocen de una denuncia que señala el incumplimiento por parte de algún Estado miembro de un determinado convenio que haya -en principio- ratificado el querellado. Dentro de estos procedimientos, podemos a la vez encontrar algunos dedicados a examinar problemas de incumplimiento, que fueron creados en función del legitimado activo que puede iniciarlos: reclamaciones y quejas; y otros, que requiriendo una particular legitimación activa, no obstante se establecieron en función de tutelar una específica categoría de derechos fundamentales, estos son los procedimientos de: quejas por violación de la libertad sindical y los estudios especiales sobre discriminación.

Con relación a las quejas por violación a la libertad sindical, este procedimiento puede ser iniciado por alguna de las categorías de legitimados activos que a continuación se indican: a) por gobiernos o b) por organizaciones de empleadores o de trabajadores. Estas últimas deben pertenecer -a su vez- a una de las siguientes clases de organizaciones: b.1) nacionales directamente interesadas en la cuestión; b.2) internacionales que tengan estatuto consultivo ante la OIT (Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, Federación Sindical Mundial, Confederación Mundial de Trabajadores, la Organización para la Unidad Sindical Africana y Organización Internacional de Empleadores) y b.3) internacionales, cuando se trate de cuestiones que afecten directamente a las organizaciones afiliadas a ellas.

Aunque la violación de la libertad sindical puede provenir de distintos sujetos, el legitimado pasivo, que debe responder por tales violaciones y que eventualmente deberá procurar subsanarlas, siempre será un Gobierno de un Estado miembro de la OIT. Tal responsabilidad se configurará aunque el Estado no haya ratificado un convenio sobre libertad sindical, pues los órganos de control se han pronunciado reconociendo el valor universal de los derechos fundamentales en el trabajo (particularmente en materia de no-discriminación y libertad sindical), y por tanto, la obligación de su cumplimiento aún por los Estados que no hayan asumido formalmente su cumplimiento a través de la correspondiente ratificación.

Una de las categorías de derechos fundamentales en el trabajo es precisamente la libertad sindical. La doctrina que se comenta fue ratificada por la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo de 1998 .

Existen dos órganos especializados que realizan la actividad "cuasijurisdiccional" producto de la Interposición de una queja por violación a la libertad sindical, estos son: la Comisión de Investigación y Conciliación en materia de Libertad Sindical y el Comité de Libertad Sindical. El último de los indicados órganos de control, aunque fue creado con el propósito de examinar preliminarmente el mérito de las quejas presentadas, con el tiempo asumió toda la función instructora del procedimiento, y es el mismo Comité el que finalmente determina la presencia o no de la denunciada violación a la libertad sindical.

El Comité es un órgano especial adscrito al Consejo de Administración de la OIT integrado de forma tripartita (representantes de los trabajadores, empleadores y gobiernos). Consta de nueve miembros titulares y del mismo número de suplentes, que a su vez son miembros del Consejo de Administración. El Comité se reúne en la sede de la Oficina Internacional del Trabajo (Ginebra, Suiza) tres veces por año, al mismo tiempo que se celebran las reuniones del Consejo de Administración (marzo, junio y noviembre, de cada año).

Las decisiones del Comité y las respectivas recomendaciones son comunicadas al Consejo de Administración, el cual lo incluye en el Boletín Oficial, de manera que lo que se inició como un procedimiento que involucraba a un presunto agraviado y un querellado, ya pasa a ser del conocimiento público. De haber sido encontrada procedente la queja, el Comité señalará en su informe, al Gobierno involucrado, la forma de subsanar la violación y los términos del seguimiento que se hará a la evolución del caso. Entre esos términos podrá indicarse que el asunto sea sometido a la vigilancia de los órganos de control regular.

De optarse por el seguimiento a través de los órganos de control regular, pueden entrar en acción: la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo. El primer órgano de control regular está compuesto por personas independientes (no tiene composición tripartita) elegidos en función de su alta calificación. Entre sus miembros suelen encontrarse connotados especialistas jurídicos de distinto origen nacional. Una vez que un asunto es sometido al conocimiento de la Comisión de Expertos, este órgano, de considerar suficientemente grave el caso, puede comunicar sus conclusiones a través una observación publicada en su informe anual . Este instrumento de carácter anual constituye un compendio de casos relevantes de incumplimiento de los convenios de la OIT que es publicado en varios idiomas y que es ampliamente difundido por la Oficina Internacional del Trabajo.

Asimismo, dependiendo generalmente de la gravedad e importancia del caso de violación de la libertad sindical, puede ser nuevamente examinado el asunto por la Comisión de la Conferencia. Esta comisión se constituye en el seno de la Conferencia Internacional del Trabajo y por lo tanto tiene una composición tripartita. La actividad de ésta consiste, con vista al Informe de la Comisión de Expertos, en elaborar una lista de casos de incumplimiento que se consideren más relevantes, para ser luego examinados de forma individual y de manera pública, durante la celebración de la Conferencia Internacional del Trabajo.

En las reuniones de la Comisión de la Conferencia se invita a los gobiernos querellados a rendir explicaciones orales ante el Comisión, en el marco de una discusión pública sobre el caso, en la cual, también de manera pública, los delegados que integran la Comisión tienen la oportunidad de formular las observaciones que estimen pertinentes. En base a las discusiones y al Informe de la Comisión de Expertos, la mesa directiva de la Comisión de la Conferencia, por órgano de su Presidente, toma una decisión, que luego es recogida en el Informe de la Comisión, el cual pasará a formar parte de las Actas de la Conferencia, que serán igualmente publicadas y difundidas por la Oficina Internacional del Trabajo.

1) "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;..."

2) El Consejo de Administración es el órgano ejecutivo de la OIT y está conformado por 56 integrantes, de los cuales: a) 14 representan a los trabajadores, b) 14 representan a los empleadores y c) 28 representan a los gobiernos. Entre los miembros gubernamentales, deberán estar representados los 10 países más industrializados.

3) Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe General y observaciones acerca de ciertos países. Informe III (Parte 1A).