

V

Los desafíos y oportunidades

A 50 años de establecido el Comité de Libertad Sindical, como un órgano de apoyo al control normativo del Consejo de Administración de la OIT, podemos reiterar que su labor ha sido encomiable, porque ha contribuido a fortalecer el ejercicio del derecho humano a la Libertad Sindical y con él a los derechos humanos civiles y políticos, pero también a la recreación de los derechos económicos y sociales que son posibles gracias a la participación de las organizaciones sindicales como actores e interlocutores sociopolíticos de los países y en la región en su conjunto.

39



COMISIÓN DE EXPERTOS EN APLICACIÓN DE CONVENIOS Y RECOMENDACIONES⁵⁴

-Extracto-

41. El éxito del procedimiento de queja ante el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración contrasta con el que se debe calificar como fracaso del procedimiento de estudios especiales en materia de igualdad de trato. Puede que el éxito del primer procedimiento se deba principalmente al carácter tripartito del Comité, a la competencia de sus miembros, a la relativa estabilidad de su composición y a la regularidad de sus reuniones (tres veces por año). A esto cabe añadir la flexibilidad y rapidez del procedimiento, así como su costo relativamente bajo de funcionamiento. Este Comité ha logrado conciliar el dinamismo con la eficacia y salvaguardar al mismo tiempo las garantías propias del proceso ordinario.

La Libertad Sindical ha ganado un reconocimiento universal como derecho humano fundamental⁵⁵, fortaleciéndose así la conciencia

⁵⁴ OIT. Conferencia Internacional del Trabajo, 81ª Reunión, Ginebra 1994, Informe III (Parte 4A) Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Ginebra, 1994, pág.17.

⁵⁵ Pues a finales del año 2001, de los 35 Estados Miembros de la OIT en Las Américas sólo Brasil, El Salvador, Estados Unidos y San Vicente y las Granadinas no han ratificado el Convenio 87; y Cana-

social y política sobre su necesario respeto y promoción, como pilar de la convivencia democrática y del desarrollo con justicia social.

La adopción en junio de 1998 por la Conferencia Internacional del Trabajo, de la Declaración de la OIT de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su seguimiento, ha significado un impulso político, programático y de acción sistemática en pro de la promoción el apoyo y la asistencia técnica a los gobiernos, empleadores y trabajador@s, a favor del reco-

nocimiento pleno y ejercicio irrestricto de la Libertad Sindical.

No obstante, el convulsionado escenario que se vive en Las Américas, es esperanzador para el ejercicio de la Libertad Sindical el hecho de que, las controversias sociales, económicas y laborales se estén encausando cada vez más a través del diálogo y de los mecanismos democráticos en los países de la Región, así como de la restitución y fortalecimiento del Estado Social de Derecho.

DECLARACIÓN DE LIMA⁵⁶
CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA.
-Extractos-

LA ASAMBLEA GENERAL,

CONSIDERANDO que la Carta de la Organización de los Estados Americanos reconoce que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región y que uno de los propósitos de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención;

REAFIRMANDO que la promoción y protección de los derechos humanos es condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática, y reconociendo la importancia que tiene el continuo desarrollo y fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos para la consolidación de la democracia;

RECONOCIENDO que el derecho de los trabajadores de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses es fundamental para la plena realización de los ideales democráticos;

Artículo 1. Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla.

La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.

Artículo 3. Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

Artículo 7. La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.

40



dá, El Salvador, Estados Unidos y México no han ratificado el Convenio 98. No obstante, los principios esenciales de la Libertad Sindical, si han sido plenamente reconocidos, a través de la adhesión a la Constitución de la OIT, así como, por la ratificación, aceptación o adhesión a otros instrumentos jurídicos internacionales tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, la Declara-

ción Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, el Protocolo de San Salvador, entre otros.
⁵⁶ Resolución firmada en la ciudad de Lima, República del Perú a los once días del mes de septiembre del año dos mil uno, por los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación, representantes de los gobiernos democráticamente elegidos de las Américas.

Artículo 8. Cualquier persona o grupo de personas que consideren que sus derechos humanos han sido violados pueden interponer denuncias o peticiones ante el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos conforme a los procedimientos establecidos en el mismo.

Los Estados Miembros reafirman su intención de fortalecer el sistema interamericano de protección de los derechos humanos para la consolidación de la democracia en el Hemisferio.

Artículo 10. *La promoción y el fortalecimiento de la democracia requieren el ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores y la aplicación de normas laborales básicas, tal como están consagradas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, adoptada en 1998, así como en otras convenciones básicas afines de la OIT. La democracia se fortalece con el mejoramiento de las condiciones laborales y la calidad de vida de los trabajadores del Hemisferio.*

Con el transcurrir de éstos últimos 50 años, además del reconocimiento de la Libertad Sindical como un derecho humano fundamental, se han desarrollado otros mecanismos complementarios para el control normativo del mismo, así tenemos que a partir de diciembre del año 2000, fecha en la que entro en vigencia el Protocolo de San Salvador (instrumento del Sistema Interamericano de derechos Humanos), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Justicia, podrán abocarse al conocimiento y solución de controversias relativas a la violación de la Libertad Sindical⁵⁷.

⁵⁷ El Protocolo establece en el Artículo 8 relativo a los Derechos Sindicales indica que los Estados partes garantizarán: “ a. el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses. Como proyección de este derecho, los Estados partes permitirán a los sindicatos formar federaciones y confederaciones nacionales y asociarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a la de su elección. Los Estados partes también permitirán que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente” así mismo, en el artículo 19 relativo a los medios de protección en su numeral 6 indica que: “6. En el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8 y en el artículo 13 fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado parte del presente Protocolo, tal situación podría dar lugar, mediante la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”

Una de las mayores preocupaciones de los trabajador@s está situada en la eficacia de las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical que son adoptadas por el Consejo de Administración y comunicadas a los Gobiernos, para restablecer el ejercicio de la Libertad Sindical. Frente a este reto, se podrían considerar los siguientes ámbitos de reflexión y acción:

- ❑ En el procedimiento.
- Considerando la experiencia acumulada en los 50 años de funcionamiento del Comité de Libertad Sindical y los desarrollos alcanzados por otros órganos de control normativo existentes dentro y fuera del sistema de Naciones Unidas, podría analizarse por parte del Consejo de Administración de la OIT primero y después con la Organización de las Naciones Unidas, la conveniencia o no de revisar el Acuerdo, a través del cual se constituye la Comisión de Investigación y Conciliación en materia de Libertad Sindical, que ha servido como marco de referencia al Comité. Algunos de los aspectos a revisar podrían ser:
 - ✓ La naturaleza de la Comisión, a fin de que no sólo sea de Investigación y Conciliación, sino que también pueda ser resolutoria, pudiéndose optar por una o ambas opciones, la primera de éstas, podría seguir siendo voluntaria, pero no la segunda. En todo caso, sería conveniente fortalecer el compromiso de





participación y colaboración de los gobiernos con el procedimiento y sujetarse a las decisiones de dicho órgano de control normativo.

- ✓ La composición y el funcionamiento de la Comisión. Pudiéndose considerar su mutación a un órgano permanente y tripartito del Consejo de Administración.
 - ✓ Las recomendaciones de la Comisión, podrían dárseles la naturaleza o carácter resolutivo y por tanto ejecutivo; siendo sólo susceptible de recurrirse ante la Corte Internacional de Justicia.
- ❑ En el imperio jurídico.
 - Considerando una eventual adición al artículo 33 de la Constitución de la OIT⁵⁸, a fin de contemplar como uno de los supuestos prescritos el relativo a las recomendaciones del Consejo de Administración, emanadas del Comité de Libertad Sindical, no atendidas por los Estados Miembros.
 - ❑ En los marcos jurídicos nacionales.
 - Los sistemas jurídico nacionales podrían desarrollarse para reconocer el carácter vinculante de las recomendaciones emanadas del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración, ante las autoridades de los Estados Miembros de la OIT.
 - ❑ En el lenguaje.
 - La formulación de las recomendaciones, podría quizás mejorarse y con ello su eficacia, a través de un lenguaje más directo y claro para facilitar el restablecimiento del ejercicio de los derechos conculcados.
 - ❑ En la asistencia y cooperación técnica.
 - La experiencia del trabajo del Comité demuestra que la articulación de la asistencia

⁵⁸ Actualmente este precepto establece: “ En caso de que un Miembro no de cumplimiento dentro del plazo prescrito a las recomendaciones que pudiere contener el informe de la comisión de encuesta o la decisión de la Corte Internacional de Justicia, según sea el caso, el Consejo de Administración recomendará a la Conferencia las medidas que estime convenientes para obtener el cumplimiento de dichas recomendaciones.”

y cooperación técnica de la OIT, es un medio esencial para el adecuado cumplimiento y aplicación de los derechos sindicales, pero también para prevenir y disuadir las prácticas que lo infringen. Por ello, sería conveniente, analizar las formas de generar una mayor sinergia entre el mandato de la recomendación y las acciones en el terreno de la Oficina de la OIT.

- ❑ En resarcir los daños.
 - Toda violación a un derecho, implica un daño e incluso un perjuicio, no obstante, son excepcionales los casos en los cuales el Comité de Libertad Sindical, determina el pago de indemnizaciones, pues esta casi siempre está vinculada a la negativa de reposición del trabajador despedido por ejercer su Libertad Sindical. Elevar la eficacia de las recomendaciones del Comité, implica afrontar este desafío.

Todo lo anterior, no debe implicar, la pérdida que en primer lugar debe hacerse de la persuasión y del apoyo a los Estados Miembros al cumplimiento de los derechos de la Libertad Sindical, lo cual ha sido hasta ahora una de sus principales características y base de su éxito.

Así mismo, los Estados Miembros deben fortalecer sus políticas y programas, para cimentar con solidez y sostenibilidad una cultura de los derechos humanos, como base de la convivencia democrática y de desarrollo con justicia social. En este sentido la asistencia y apoyo técnico de la OIT a sus mandantes, constituye un importante aporte.

Las organizaciones sindicales, en su fuero interno, están llamadas también a emprender nuevas estrategias que les garanticen la eficacia de las recomendaciones emanadas del Comité de Libertad Sindical, a través de:

- ❑ Los mecanismos de dialogo y presión, que les son propios;
- ❑ La difusión tanto las violaciones, como el desacato a las recomendaciones emanadas del Comité; para generar la presión necesaria de la opinión pública y de la sociedad

civil, ante las autoridades o empleadores, a fin de lograr, el respeto de los Derechos Sindicales y su restablecimiento;

- ❑ La movilización de la solidaridad social y sindical nacional e internacional;
- ❑ El ejercicio de las acciones jurídicas, para fincar las responsabilidades administrativas, civiles, políticas e incluso penales, a aquellos funcionarios que incumplan con el mandato de restablecer del derecho humano a la Libertad Sindical; y,
- ❑ El combate a todo acto de impunidad ante la violación o incumplimiento de los derechos humanos.

Otro reto vinculado a la eficacia del trabajo del Comité de Libertad Sindical, está en la celeridad del procedimiento incluido el seguimiento de sus recomendaciones. A este respecto, es notable como en los últimos años se ha elevado la celeridad, no obstante, existen dos fuentes de dilación que son:

- ❑ Que los querellantes al plantear las quejas no exponen de manera clara y precisa los hechos que consideran como violatorios de sus derechos sindicales, por una parte y por la otra, que no siempre aportan las pruebas con la presentación de la queja. Puede disminuirse esta fuente, a través de los procesos de formación tanto internos de las propias organizaciones como a través de la educación obrera, que es una de las vías de cooperación y asistencia técnica de la OIT hacia las organizaciones sindicales.
- Que los gobiernos no siempre brindan la mayor colaboración contestando en tiempo y de manera suficiente a los agravios planteados por los querellantes, ni tampoco, en muchos casos, atienden con celeridad las

recomendaciones aprobadas por el Consejo de Administración. Estas situaciones, sin duda son el mayor obstáculo a la celeridad y con ello también a la eficacia del procedimiento. En este caso, es importante sensibilizar a las autoridades competentes, de que la cooperación con el Comité de Libertad Sindical, contribuye también a la estabilidad, a la paz social y a la gobernabilidad en los países; en este sentido también la cooperación y asistencia técnica de la OIT, puede contribuir a superar tales situaciones de dilación.

Por otra parte, el desarrollo de las estadísticas relativas al cumplimiento, aplicación y ejercicio de la libertad sindical, podrán facilitar y elevar la eficacia de las acciones de promoción, apoyo y asistencia técnica de la OIT a sus mandantes. En este sentido es que se han conjuntado los esfuerzos de la ACTRAV y la Oficina Regional para América Latina y El Caribe, para iniciar la construcción de una base de datos sobre las violaciones a la Libertad Sindical (QVILIS)⁵⁹, siendo algunos de sus primeros resultados los que se muestran en las otras secciones de la presente carpeta.

Finalmente, podría considerarse también, la posibilidad de establecer Comisiones Tripartitas en los países, en donde mayores dificultades haya con el cumplimiento de la libertad sindical, para que a través del diálogo se busque promover y consolidar una nueva cultura laboral, basada en el respeto de los derechos humanos fundamentales.

En síntesis, el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, a través de su funcionamiento ininterrumpido a lo largo de 50 años, ha contribuido como Garante Internacional a la justiciabilidad de la Libertad Sindical como derecho humano fundamental.



⁵⁹ La base puede ser consultada en la siguiente dirección <http://www.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/index.html>

